

# La gobernabilidad del Estado democrático

*Relator: Marcos Kaplan*

La presentación del tema de la *governabilidad del Estado democrático* es un desafío, porque quizás sea el núcleo central de la constelación problemática referida a la consolidación de la democracia en América Latina. En una perspectiva amplia, aún en los países que se han presentado como modelo clásico de democracia, la gobernabilidad siempre ha representado un problema, por la presencia de una especie de tensión estructural entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente y los requisitos de funcionamiento de un sistema democrático. En el caso de los países latinoamericanos, esta contradicción y el consiguiente desafío parecen haberse agravado considerablemente, quizás en relación con las características que han desplegado la implantación y el desarrollo histórico de la democracia en la región.

Desde la conquista y colonización, pero sobre todo a partir y a través de la independencia y de la organización nacionales, la incorporación a la economía y al sistema internacionales, el ingreso al proceso mundial de modernización, los prototipos de economía y sociedad, de Estado nacional y de régimen democrático, el camino/estilo de desarrollo adoptado, han sido trasplantados a los países latinoamericanos desde los polos constituidos por un puñado de países relativamente desarrollados de la época (Inglaterra, Francia, Estados Unidos), e interiorizados como fuerzas, estructuras y dinámicas. En el mismo proceso, proyectos y prototipos han desarrollado una historia y una especificidad propias, sus entrelazamien-

tos e interacciones, sus redes y constelaciones de fenómenos y procesos. Han sido además proyectos y prototipos anticipatorios respecto a las premisas y los prerrequisitos que deberían haber tenido, y a los contenidos y resultados que pretendieron tener o que prometieron lograr. La incorporación al sistema económico-político mundial y a los sucesivos patrones de la división mundial del trabajo convirtió a uno y a otro en marcos de referencia impositivos pero cambiantes. Se creó y mantuvo por consiguiente el peligro de desfase y retraso, y la exigencia de la reestructuración interna de los respectivos países como un ajuste pasivo a las coacciones exteriores, para posibilitar a la vez la inserción externa, el crecimiento y la modernización internos, la instauración y permanencia de un sistema de dominación. La permanente búsqueda de caminos y soluciones mediante la importación de formas y fórmulas externas ha llevado a subestimar o negar la importancia y necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y los resultados del crecimiento, la modernización, el desarrollo social, el Estado nacional, la democracia, la cultura y la ciencia autónomas. Los países latinoamericanos han carecido de las expresiones, las similitudes o las equivalencias del Renacimiento y de la Reforma, del Siglo de las Luces, del espíritu conquistador burgués y de la empresa capitalista, de la revolución democrática, de la sociedad civil, del principio de ciudadanía, del Estado de Derecho.

Modernización, Estado nacional, democracia, han sido siempre, o se han mantenido primordialmente como proyecciones anticipatorias y promesas incumplidas, porque siempre han carecido de prerrequisitos, componentes, proyecciones y mecanismos de refuerzo y multiplicación reales. El prototipo de democracia que las élites independentistas y organizadoras importan y aplican, se anticipa a su realidad y al despliegue de un

proceso de democratización. El mismo se dará en adelante en oleadas sucesivas, con flujos y reflujos constantes, movimientos y resultados de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones. De ello dan testimonio las formas y fases del desarrollo político que pasan por la emancipación del status colonial, las guerras civiles, la organización del Estado y la sociedad nacionales, la etapa de transición desde fines del siglo XIX hasta la Gran Depresión de los años 1930, y la crisis estructural permanente de las últimas décadas. En la dimensión de la democracia, la historia política de América Latina recuerda el mito griego de la roca de Sisifo, empujada penosamente hasta las cercanías de la cima para volver a caer al pie de la montaña, en una interminable repetición compulsiva de la misma pesadilla.

A partir de esta perspectiva, Kaplan subraya algunas de las principales condiciones que han venido agravando en América Latina la tensión estructural entre el proyecto democratizador, por una parte, y el camino/estilo de crecimiento y modernización, la organización sociopolítica, por la otra. Por encima y más allá de un vano debate sobre los méritos relativos del optimismo y del pesimismo, se trata de considerar las coacciones y límites a la estructuración y el funcionamiento de un sistema democrático, para mejor explorar el problema de la gobernabilidad de la democracia y, por lo tanto, la cuestión de su continuidad y vigencia.

Desde la década de 1920 y, sobre todo, desde 1945, los rasgos y efectos de la inserción de los países latinoamericanos al nuevo sistema internacional en emergencia, la fortísima concentración del poder a escala planetaria, la Nueva División Mundial del Trabajo, el tránsito de la Segunda a la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica, el camino/estilo de desarrollo neocapitalista-periférico, han incidido en la posibilidad de

continuidad y vigencia real del sistema democrático. Han tendido sobre todo a producir la *reconcentración, la reclasificación, la marginalización*, en detrimento de un conjunto de grupos en definitiva mayoritarios, y en favor de minorías relativamente reducidas. El camino de crecimiento y modernización descompone las viejas estructuras y crea otras nuevas, libera y moviliza masas humanas, les promete mejores condiciones, de empleo, ingreso, status social, disponibilidad de satisfactores, participación en la sociedad y el sistema político. Por otra parte, la índole marginalizante del camino de crecimiento y la perduración de viejas fuerzas y estructuras de poder, bloquean la realización de aquéllas expectativas. Ello ha contribuido a crear una proliferación de tendencias ideológicas y políticas, de organizaciones y partidos de todo tipo y signo, una amplia gama de tensiones y conflictos irreductibles o de difícil superación. Se va dando una triple dificultad o incluso cuasi-imposibilidad: regresar a la vieja dominación oligárquica, restaurarla sobre bases y con proyecciones nuevas, instaurar o recuperar y en todo caso hacer funcionar una auténtica democracia de participación ampliada.

A ello se debe agregar la gravitación de una reproducción ampliada de las principales coacciones y límites que han militado tradicionalmente en contra de las posibilidades de desarrollo general y de democratización efectiva de los países latinoamericanos. Por un lado, se agravan las coacciones y limitaciones exógenas, el predominio de los centros de poder ubicados fuera de los países y Estados de la región, el peso de sus decisiones unilaterales sobre los factores y condiciones de organización y funcionamiento de aquéllos (especialmente trasnacionalización, reasignación de papeles productivos, nuevo mercado financiero mundial, impactos múltiples de la teleinformática, etc.). Todo apunta a una desvalorización y a un desvanecimiento de la soberanía del

Estado, de la integridad, la identidad, la existencia misma de la nación.

Por otra parte, se multiplican y agravan las tendencias y manifestaciones de la crisis (a la vez internacional e interna), del estancamiento y regresión de la economía nacional, y con ello la dificultad de mantener y de hacer avanzar un sistema democrático. Pero también se refuerza para cualquier tipo de régimen, incluso los autoritarios, la cuasi-imposibilidad de garantizar condiciones mínimas de crecimiento y modernización (para no hablar de un desarrollo integral). Se da así una tendencia general a la desautorización, a la deslegitimación de cualquier régimen político y de cualquier forma de Estado. Se agrava la contradicción básica entre el aumento de la turbulencia social y de las demandas de participación política, por una parte, y los factores limitantes que operan contra todo Estado y sistema político, pero particularmente los de tipo democrático.

Es pertinente insistir a este respecto en la importancia de las nuevas modalidades de crisis y marginalización. Las poblaciones latinoamericanas están sometidas a una triple marginalización. La marginalización económica surge de la primacía secular y hoy cada vez más agravada del monopolio, de las modalidades de la inserción internacional y del crecimiento-modernización, de la crisis. Se da como retiro de la economía formal/legal hacia la economía subterránea e incluso criminal. Ello va acompañado de la marginalización social, el retiro de la pertenencia y la participación en las formas normales de la sociedad oficial y la incorporación a nuevas formas de sociabilidad informal o periférica. A las dos primeras corresponde también el retiro de la vida política organizada, hacia la apatía y la despolitización, o hacia formas diferentes de pertenencia y acción, más o menos extrasistémicas o antisistémicas. El narcotráfico tiende a combinar las tres dimensiones.

No puede ignorarse la gravedad de tendencias y crisis estructurales, integradas y reforzadas por las coyunturales, que llevan a la amputación y destrucción de actores y tejidos sociales significativos, y a la pérdida consiguiente de fuerzas y recursos, bases y alianzas, vehículos e interacciones necesarias a la vez para el mero crecimiento-modernización, para el desarrollo integral, y para la democratización.

Ello se ejemplifica abundantemente en casi todos sino en la totalidad de los países latinoamericanos. En Argentina, v.gr., el proletariado industrial se reduce en términos absolutos y relativos, como parte de la fuerza de trabajo, del mercado y de la ciudadanía electora. Se desarrolla la nueva capa de los *cuentapropistas* o trabajadores por cuenta propia, que ya no son en sentido estricto ni asalariados ni pequeños empresarios. A lo ancho y a lo largo de toda la región se multiplica la categoría del *lumpenintelectual* o *lumpenprofesional*, todo aquel que accede a la educación superior con las expectativas de una creciente participación en el empleo, el ingreso, el status, el prestigio, el poder político, pero al cual con o sin título diplomado se condena cada vez más a la frustración o a la marginación más o menos completa. La presencia de este estrato y su conversión en actor sociopolítico contribuye a explicar fenómenos diversos como la crisis universitaria por una parte, *Sendero Luminoso* por la otra. Finalmente, el empresariado nacional oscila entre el sometimiento a la transnacionalización como apéndice, el desplazamiento de la actividad productiva *stricto sensu* hacia la intermediación y la especulación, la ruina y la desintegración.

Es posible que un sector cada vez más numeroso de las sociedades latinoamericanas esté constituido por una *subclase* o *no clase de parias*, población condenada a la redundancia o la superfluidad para el sistema cualquiera sea el grado de su calificación socioeconómica, profesional, cultural y política.

Este proceso general y esta constelación de fenómenos confluyen en la emergencia de una *triada diabólica*, integrada por *la economía en caos, la disolución social, la anarquía política*. Ello se liga con el refuerzo de las tendencias a la violencia y a la represión. Gran parte de la población comienza a verse sometida a una *estructura piramidal de dominación*. Por una parte, sectores importantes de la población se retiran de las formas organizadas de la vida económica, social y política; por la otra, grupos e individuos se vuelven más dependientes de los centros de poder (públicos y privados), más súbditos que ciudadanos, más despolitizados.

En respuesta a los procesos y fenómenos de caos económico, disolución social y anarquía política, de descomposición y violencia, tienden a aumentar, en importancia y en peso dentro del Estado y desde el Estado hacia la sociedad civil: el ejecutivo, los gobernantes y administradores, el *establishment* policíaco-militar, los tecnócratas, los informadores, los comunicadores, los gestores, en fuerte colusión con los grupos privados e incluso con las delincuencias organizadas (narcotráfico).

La concentración del poder y el peso de grupos dirigentes y dominantes no es contrarrestado por los grupos mayoritarios. En los países en los que la democracia sigue funcionando como sistema formal, tiende a predominar de todos modos la apelación a la participación del pueblo para que coopere en condiciones de ley y orden, de despolitización, de pasividad, de sometimiento a manipulaciones autoritarias. La apelación al pueblo se da sobre todo en términos de retórica, de simbología, de ritual, de técnicas (personalidades y prácticas carismáticas, movilizaciones plebiscitarias, clientelismo, corporativismo).

En este contexto se producen y acumulan la crisis de los partidos políticos y la crisis del parlamento, ambos



componentes de visible importancia para un sistema democrático.

Los *partidos políticos* latinoamericanos de todo tipo al mismo tiempo han proliferado y exhibido síntomas de crisis. Se abre una brecha entre la dirección y el aparato de los partidos, y militantes, electores y bases sociales. Los partidos sufren la competencia de otros actores y prácticas: corporaciones, sindicatos, medios de comunicación de masas, formas extraparlamentarias de acción política. El personalismo y la oligarquización se acentúan a nivel interno. Se mantiene el fuerte control externo del poder ejecutivo.

En cuanto al *parlamento*, o bien en algunos países no llega a adquirir la relevancia necesaria para ser parte efectiva de la democratización, o bien la va perdiendo. Su ascenso y su papel se ven bloqueados, comienzan a exhibir síntomas de decadencia, capacidad de representación más reducida, menor expresión de las fuerzas en diálogo o en conflicto dentro de la sociedad nacional, baja capacidad de control del poder ejecutivo.

De esta manera, mientras en las cumbres del sistema se refuerzan las tendencias al abandono de las instituciones y las prácticas de la democracia, por el otro aumentan los obstáculos internacionales e internos, y se producen crisis que a veces dan lugar a verdaderos fenómenos de regresión o de predominio de las fuerzas antidemocráticas.

Es indispensable que el análisis de la crisis de la democracia vaya más lejos hasta ocuparse de la crisis del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. A ello se vinculan fenómenos que emergen ya o podrían emerger en un futuro más o menos próximo. Es el caso del neofascismo; de *Sendero Luminoso* como irrupción del camino camboyano en un país latinoamericano; de un nacional-populismo encarnado en una figura carismática *ayatolizante*.

El examen de la gobernabilidad de la democracia apunta a un gran desafío. Se trata de determinar cuáles son las condiciones o prerrequisitos para mantener en equilibrio las coacciones de la herencia de situaciones históricas negativas y del actual contexto internacional, las exigencias y consecuencias del crecimiento y la modernización, la multiplicación e intensificación de los conflictos sociales, con la restauración, o la instauración por primera vez, de un Nuevo Estado Democrático de Derecho.

Tras la presentación de la problemática de la gobernabilidad por el moderador Marcos Kaplan, se formulan al respecto dos ilustraciones en las palabras de los ex-presidentes Belisario Betancur (Colombia) y Raúl Alfonsín (Argentina).

El ex-Presidente *Belisario Betancur* comienza por constatar que se agotó la retórica de la cual los latinoamericanos vivieron secularmente, con la que alimentaron ilusiones y pretendieron construir una teoría del Estado como base para el desarrollo, tendiendo a atribuir la culpa exclusiva del infortunio a los agentes exógenos. Durante mucho tiempo se ha marchado detrás de ideas falsas; v. gr., providencialismo religioso, cruzada y aventura, mitologías aborígenes, dependencia externa. El sistema de gobierno se apoyó en el teocentrismo fundamentalista, en el caudillismo, en el geocentrismo político. El orden social resultó de la sumisión incondicional o de la autoridad intimidatoria. El Estado no pudo ser sino dispensador.

La gobernabilidad de América Latina sólo podría afirmarse en una visión global de su problemática. Se debe construir una agenda común, liberada de lastres pseudoideológicos. Nuestras democracias deben revisar los patrones de representatividad de una soberanía popular que sólo se expresa en plenitud a través de la participación comunitaria. La democracia representativa

fue un disfraz del providencialismo político. La democracia de participación debe afirmar que el único camino a la libertad está en la capacidad del ciudadano de mantener su independencia, incluso por encima de la tentación de acceder al bienestar o a la subsistencia. Esta alienación de la libertad es rasgo dominante del clientelismo, sobre el cual no puede construirse la gobernabilidad, y que vuelve al Estado, grande o pequeño, impotente para responder a las expectativas crecientes.

Para Betancur, la reforma municipal puesta en marcha en 1986, a fines de su presidencia, significó el comienzo de un reencuentro por los caminos de la gobernabilidad. La elección popular de los alcaldes, las medidas para eliminar el centralismo anacrónico y superar la pobreza de los fiscos locales y regionales, se traducen en la recuperación de los liderazgos locales y en un nuevo dinamismo del desarrollo periférico. La inversión pública municipal y departamental permite superar la mala prestación de servicios públicos, y la consiguiente ruptura de credibilidad respecto al Estado, contribuyendo así al refuerzo de la gobernabilidad.

Entre las causas de las transformaciones que han afectado la gobernabilidad están: el empequeñecimiento planetario, la globalización e interdependencia crecientes, la destrucción de recursos, la brecha tecnológica, la constatación de los contrastes internacionales que alimenta la revolución de las expectativas. La acumulación de necesidades insatisfechas eleva el nivel de conflictos y agrava la ingobernabilidad. La nueva democracia de participación se origina en la existencia de carencias colectivas a resolver con el trabajo participativo de quienes las padecen. Para recuperar la credibilidad del Estado y volver a la gobernabilidad de una sociedad descarriada, se requiere utilizar recursos convencionales y no convencionales. Se necesita también una mayor conciencia de la comunidad internacional sobre la necesi-

dad de la prosperidad de todos para la prosperidad de cada uno de los componentes del sistema mundial. El mundo desarrollado no se ha destacado por la comprensión de la mutua conveniencia en relación a Latinoamérica. Mientras la unidad europea resulta de un consenso de gobernabilidades, América Latina presenta una vida republicana precaria, una credibilidad de sus estructuras políticas, débil. Globalidad e interdependencia impiden que se pueda coexistir cuando la mayor porción de seres humanos apenas sobreviven, requieren que los equilibrios individuales se logren sólo en el marco de un equilibrio global.

Por su parte, el ex-Presidente *Raúl Alfonsín* considera que América del Sur ha estado cumpliendo la epopeya de democratizarse en el marco de la crisis más severa del siglo. Ello tiene varias consecuencias. La primera, es que los gobiernos de la transición pierden las elecciones. En segundo lugar, ha quedado demostrado que la voluntad de los pueblos de vivir en democracia es seria y definitiva. Estados Unidos ha dejado de sostener la diferencia entre gobierno autoritario amigo y gobierno totalitario enemigo, para dar muestras de defender a la democracia. Los representantes del poder económico dejaron de pensar en la posibilidad de refugiarse en gobiernos militares para la defensa de sus intereses, advirtieron la necesidad de actuar en política y se lanzaron a hacerlo.

Todo ello ha ido acompañado de una voluntad de condicionar a la democracia, de propugnar una democracia elitista, de aplicar una técnica de debilitamiento de las movilizaciones populares, de promover la apatía de los pueblos a través de la desinformación, de la atención de los problemas importantes sólo por las élites.

A diferencia de los sectores económicos, los sectores políticos no han dado la respuesta necesaria para la gobernabilidad, que debe ser la concertación, la conver-

gencia política. La democracia de plena vigencia no es lograda si continúa la tarea destructiva de los partidos políticos. La convergencia, la concertación, debe darse en cuatro planos de la actividad política.

En el primer plano, se debe mejorar las instituciones. Alfonsín recomienda pasar del sistema presidencialista a un sistema semi-presidencialista o parlamentario, en el cual el Primer Ministro sea el fusible preservador de la investidura presidencial. A ello se agrega la concertación de las fuerzas políticas democráticas, para la descentralización, el respeto de las formas federales y municipales, la eficiencia de la administración de justicia, las leyes electorales, el funcionamiento de los partidos políticos.

La concertación es necesaria también en un segundo plano de la emergencia económica que vive América Latina, en relación a los problemas del presupuesto equilibrado para evitar la inflación, aumentar recursos y gastos para la satisfacción de las necesidades sociales, instaurar sistemas impositivos más progresivos, manejar mejor la deuda externa, anular las amenazas de marginación del comercio internacional.

Un tercer plano es el de la paz social, la necesidad de lograr un pacto social a través de un acuerdo político.

Un cuarto plano se refiere a la necesidad de reducción de los desniveles de la discusión, de mayor respeto recíproco entre gobierno y la oposición.

Para Alfonsín, los objetivos de los cuatro planos requieren un trípode, constituido por la participación democrática del pueblo, la ética de la solidaridad, la modernización.

La concertación permitirá que el pueblo se convierta definitivamente en nación, en la medida en que consiga definir objetivos y disponerse a luchar juntos por ellos.

La concertación es además necesaria para llevar adelante la indispensable integración de América Latina.

*Eduardo Fernández*, venezolano, candidato de COPEI a la presidencia y Presidente de la Internacional Demócrata Cristiana, enumera los motivos para el optimismo en la cuestión de la gobernabilidad de la democracia. Vivimos en el siglo de la derrota del fascismo, el nazismo, el stalinismo, del derrumbe del *apartheid* en el Africa del Sur. Es el siglo del triunfo de la lucha por los derechos civiles en los EEUU. Se reivindican los derechos de las minorías, de los ciudadanos. Se afirman los conceptos de que los derechos de la persona son anteriores y superiores al Estado, de que los derechos humanos tienen una vigencia y una validez universal e intemporal, de que no son problemas internos de un país y que la soberanía nacional impide que la comunidad internacional investigue, denuncie y reclame.

En América Latina el mapa político democrático ha crecido. Predominan los regímenes resultantes de elecciones populares más o menos creíbles, representativas. Se ha experimentado todas las alternativas de la autocracia, que ha demostrado no ser la solución. La democracia es condición necesaria pero no suficiente. Debe ser mejorada, lo que plantea la cuestión de la concertación. Esta requiere la discusión previa de las políticas a desarrollar concertadamente. Ejemplos notables de concertación en América Latina son el Pacto Fiches en Colombia, el Acuerdo de Punto Fijo, en Venezuela, y el que unificó la oposición democrática en Chile para respaldar la candidatura de Patricio Aylwin.

Se trata de aprovechar el momento democrático que vive el continente, para consolidar y perfeccionar las instituciones, con la reforma del Estado, la desconcentración y descentralización, la lucha contra la hipertrofia del poder, el otorgamiento de un mayor espacio a la

sociedad civil, el personalismo comunitario, la defensa de la persona humana y de las comunidades a través de las cuales se realiza la persona humana, las instancias intermedias.

*Eduardo Orrego*, del Perú, candidato del FREDEMO a la primera vicepresidencia en las elecciones de abril 1990, destaca que en Europa y los Estados Unidos se ve con mejores ojos a los dragoncitos dictatoriales como Corea del Sur y Taiwan, que a las sociedades latinoamericanas difíciles de gobernar, cuyos Estados parecen incapaces de satisfacer las necesidades apremiantes de la población. Quizás empleamos un sistema democrático no diseñado cabalmente para avanzar en el desarrollo. Al haberse tomado el modelo de democracia europea, sin enraizarlo en las identidades nacionales, se crearon entelequias de conceptos universales. Cabe preguntarse si tenemos instrumentos adecuados para una democracia viviente, o seguimos dirigidos por modelos que no obedecen a nuestra realidad.

A tal interrogante *Belisario Betancur* responde que se dispone de tales instrumentos en los partidos políticos, aunque éstos, como en Colombia, estén afectados por la obsolescencia, el clientelismo, el ideologismo. Son columnas de la precaria e incompleta democracia colombiana. En Colombia son partidos atávicos, transmitidos de generación en generación, anclados en la obsolescencia. Pero no dejan de ser instrumentos idóneos como mecanismos de la democracia, que deben ser modernizados, convertidos en expresión, de las vivencias de las comunidades a las que deben dar respuestas idóneas. Ejemplo de concertación en Colombia ha sido el acuerdo entre Alberto Lleras y Laureano Gómez, suscrito en Fiches (España), con 16 años de vigencia, para que los dos partidos históricos, Liberal y Conservador, se alternaran cada 4 años en el poder, y se distribuyen paritariamente la administración pública. Al concluir el pacto,

tras cuatro períodos, se consagró en la Constitución el principio de que el presidente triunfante debe dar participación equitativa y adecuada al partido siguiente en el gabinete ministerial y en la administración pública, excepto en la carrera administrativa. El partido siguiente tiene derecho a rechazar tal participación por cualquier motivo, y en tal caso el presidente ganador en las elecciones recobra su plena autonomía.

En un sentido coincidente, *Raúl Alfonsín* sostiene que los países latinoamericanos tienen en lo político una cultura occidental. No ven el orden establecido como inmutable, ejercen la crítica, buscan el perfeccionamiento de las instituciones sobre la base de principios esenciales como la división de los poderes. Existe en la región, v.gr., en Argentina, un descrédito de los cuerpos colegiados legislativos. Estos deben ser perfeccionados, para mayor contralor.

Desde la perspectiva del caso brasileño, *Bolívar Lamounier* subraya que algunas de las sociedades latinoamericanas, especialmente las más sencillas, nunca han sido gobernables, con un poder central capaz de dirigir las. Con frecuencia se confunde la cuestión de la complejidad y la de la gobernabilidad.

En una década de *stagflation*, la sensación de ingobernabilidad y crisis es palpable. Causa principal es la deuda externa, la transferencia real de recursos al exterior, la declinación de la capacidad del sector público de mantener su papel en las inversiones públicas. En la década de 1980 se asiste en Brasil a la coincidencia temporal de cuatro curvas problemáticas: declinación agónica del régimen militar que pierde su capacidad operacional de gobernar, pero no pasa inmediatamente el poder a un régimen federal, con 5 años de debilitamiento del poder federal; caída del crecimiento económico; curva de la participación política; curva de la urbanización. Allí reside el fenómeno de la complejidad, asociada con



impactos en la crisis de la democratización procesada en niveles muy bajos de legitimidad política. El militarismo agónico no da un rápido paso a un régimen civil, desgasta a la sociedad civil en el proceso de transición.

En cuanto a la agenda compleja de la transición, y el modo cómo las leyes políticas procesaron el proceso de transición, Brasil sufre inicialmente 3 años de recesión económica, la lucha por la redemocratización por elecciones directas que no se realizan, una concertación política identificada con Tancredo Neves que muere y con él la concertación. Empieza entonces un proceso de gobierno civil con tres años de elaboración constitucional desde cero.

En la perspectiva de la concertación, existen dificultades, resistencias partidistas en algunos países, odios y rencores que dificultan el entendimiento y la negociación en cuestiones políticas. Existe también un componente genuino, de naturaleza intelectual y conceptual, diversas alternativas en competencia, sin existir realmente un criterio neto y reconocible para decir en qué dirección debe seguir Brasil. Las élites no pueden ponerse de acuerdo en cuestiones fundamentales. Una es la cuestión de la participación relativa de los sectores público y privado en la economía. Otra es la cuestión de las instituciones, v.gr. la necesidad de la transición al parlamentarismo.

En Brasil como en otras sociedades latinoamericanas hay tres utopías institucionales en competencia. Una es la utopía participatoria, en cuanto al alcance jurídico de la participación, a su grado de formalización, a la institucionalización del principio de la participación directa.

Existe la utopía de la perpetuación, de la continuidad del presidencialismo plebiscitario y populista que se define como superior en legitimidad al congreso y quiere

reconciliar esto con el principio democrático del equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es una visión incoherente, problemática, peligrosa en situaciones de alta urbanización y de inflación endémica que pueden evaporar la popularidad de un presidente en seis meses y llevar a situaciones graves, a una crisis de gobernabilidad.

La tercera utopía es la de una organización parlamentaria. Supone que en condiciones de subdesarrollo y colonialismo se puede aspirar a una organización superior de la política y de las instituciones que grosso modo seguiría líneas europeas.

Las resistencias a la concertación derivan de dificultades heredadas, pero también de otra de naturaleza intelectual. Una definición posible de crisis de ingobernabilidad, está referida a situaciones en que la sociedad no consigue fijar y escoger su camino porque diversas ideas compiten con un cierto grado de tensión.

En el caso de *Juan Rial*, reflexiona sobre ciertos aspectos formales y prácticos de la gobernabilidad. Las formas de gobernabilidad que se han ensayado en los últimos tiempos en muchos de los países de América Latina chocan con breves institucionales. Se declara partidario del parlamentarismo, pero reconoce que hay sistemas presidencialistas que han funcionado, y que se persigue una utopía presidencialista. En su cruzada parlamentarista, Alfred Stepan deja sin resolver algunas de las cuestiones fundamentales. El cambio de un sistema a otro también obliga a tener presente de qué forma se integra el conjunto institucional. En primer lugar se debe tener en cuenta cuál es el grado de participación del electorado, si ella es voluntaria o es obligatoria, a qué nivel (nacional, local, comunal).

En segundo lugar, se debe tener en cuenta cómo se integra el Poder Legislativo, y en qué relaciones con el Poder Ejecutivo. Los países latinoamericanos han opta-

do de hecho por el presidencialismo con dos alternativas dramáticas. O bien se quiere extremar el presidencialismo, lo que implica liquidar los sistemas de representación proporcional y producir una fuerte exclusión de las corrientes políticas perdedoras. O bien se acepta el pleno presidencialismo, con resistencia de la mayoría de la clase política y de muchos de los pueblos de la región, cambio de pautas de cultura política y dificultad de cambio en cosas más profundas. Por ejemplo, crisis parlamentaria y parálisis prolongada de los ministerios, en países que carecen de servicio civil y burocracias con autonomía real respecto al gobierno. La masa de la clase política latinoamericana sufre la tentación del presidencialismo populista más o menos plebiscitario. Cabe preguntarse si se necesita un primer ministro como fusible, o si se necesita separar la jefatura de Estado de la jefatura de gobierno, o si, como con frecuencia ocurre, se quiere conservar las dos cosas, lo mejor de dos mundos.

Con base en la experiencia del Perú, *Diego García-Sayán*, Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas, subraya los extremos a que puede llegar la crisis del Estado, su falta de legitimidad. Doce meses de huelgas acumuladas en el aparato judicial sin que pase nada particularmente grave, muestran hasta qué punto uno de los tres poderes es prescindible en la vida cotidiana de los ciudadanos. Algo similar ocurre con la huelga de los médicos y el aparato de salud. Junto a la crisis de legitimidad y de eficacia del Estado, hay un desborde y una emergencia sociales y poblacionales, con elementos de disolución social, pero también con un aspecto constructivo, todo lo cual se ubica al margen de la importante discusión sobre parlamentarismo, presidencialismo, bicameralismo. Bajo las inoperancias y las ineficacias del Estado, se construye desde abajo, para suplir algunas de estas carencias. Desde la base social surgen formas extralegales de administración de justicia con legitimidad,

eficacia y respaldo poblacional. En el plano de la seguridad, los ciudadanos se organizan en el campo en rondas campesinas que suplen el monopolio de la fuerza que por la Constitución tiene el aparato estatal. Los servicios públicos de educación, empleo, alimentación, son suplidos por clubes de madres, comedores populares, otras formas que surgen de la emergencia y crisis del Estado. Son formas de ejercicio y de construcción de una estructura democrática distinta de la tradicional, para reformar la estructura institucional oficial, introduciendo en la democracia un aspecto creativo. Más allá de las situaciones críticas, existe la capacidad de respuesta de la población, para reformular la estructura del Estado, y encontrar fórmulas de una democracia que integre y vertebré a los ciudadanos y la sociedad civil de un lado, y al aparato estatal del otro. Es uno de los grandes retos, más allá de lo que digan los textos constitucionales.

El Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, *Humberto Njaim* postula la existencia de un terreno intermedio entre el enfrentamiento de las fuerzas políticas con clara diferenciación entre gobierno y oposición y sin participación alguna de la segunda en el primero, por una parte, y otro extremo de una gran coalición. El terreno intermedio es el del acuerdo sobre aspectos fundamentales del funcionamiento de la sociedad.

En otros aspectos importantes, destaca el de *la defensa* de la gallinita de los huevos de oro. En todo país y sociedad política existe un sector económico fundamental, como forma y medio fundamentales de vida. En el caso del petróleo, en Venezuela se llega a un acuerdo entre fuerzas políticas para mantener a la industria petrolera fuera de la lucha política en la sociedad, para no politizar aquélla. Ello ha permitido un desempeño notable de la empresa estatal de petróleo, que no deja de estar inscrita

en la estructura estatal ni de responder a ciertos lineamientos básicos de orientación.

En política exterior, sería posible la concertación para resolver una serie de problemas fronterizos entre países latinoamericanos. En materia de medios de comunicación, por una parte instrumento de sectores de poder económico, y por la otra del gobierno de turno, es necesario un acuerdo sobre el estatuto de dichos medios que dé acceso a diferentes sectores de la sociedad.

Al cerrar la sesión, el moderador *Marcos Kaplan* destaca que el debate de cuestiones como la de la gobernabilidad de la democracia se desplaza inevitablemente entre dos polos. Un polo acentúa el componente de análisis y diagnóstico, y corre siempre el peligro de ser calificado como pesimista. Otro polo corresponde al esfuerzo por no resignarse ante tendencias amenazantes y por explorar útilmente las alternativas. Son dos componentes de un solo movimiento inevitable.

Lo que se enfrenta es el desafío de *La Democracia en Tiempos de Crisis*. Cabe recordar al respecto que la palabra *crisis* en la escritura china se compone de dos elementos: peligro y oportunidad. La democracia está amenazada por toda serie de peligros, que al mismo tiempo abren oportunidades. Al lamentar las dificultades que tenemos los latinoamericanos para implantar y hacer funcionar un sistema democrático, comparamos demasiado frecuentemente nuestra realidad con una versión idealizada de la democracia en los países desarrollados. Olvidamos que la democracia es un fenómeno tardío. En unos 10,000 años de civilización, la democracia tiene gérmenes notables, v.gr. en Grecia. Pero sólo en los últimos 200 años se puede hablar de un avance efectivo, de una extensión más o menos continua del modelo democrático. La democracia ha tenido siempre un carácter en parte utópico, postula mucho más de lo que realiza en la práctica. Ese carácter utópico no es peyorativo. Recono-

ce la capacidad germinativa que tiene la democracia para proyectarse hacia la realidad. La democracia ha sido y sigue siendo relativamente excepción, aún en sus formas modernas. Es un modelo con vigencia en un espacio relativamente reducido del planeta. Es parte de una larga marcha. A pesar de todo, es un régimen superior como principio y como práctica respecto a cualquier otra alternativa autoritaria o totalitaria. Son los regímenes autoritarios y totalitarios los que han fracasado estrepitosamente aún en aspectos prácticos inmediatos.

Además de no olvidar esta fragilidad históricamente evidenciada de la democracia, debe recordarse que la misma se da incluso para los países desarrollados. Se pasa actualmente por un momento peligroso en el cual la crisis de los sistemas autoritarios y totalitarios, los de América Latina como los de Europa Oriental, está dando a los Estados Unidos como superpotencia o potencia hegemónica, y a Europa Occidental, una sensación de omnipotencia. En su perspectiva, se llega al fin de la historia que coincide con el triunfo del propio modelo. En este momento de triunfo y arrogancia, en Europa Occidental y en los Estados Unidos pueden aparecer fenómenos similares a los que enfrentamos en América Latina. Así, los países más desarrollados ya tienen un Tercer Mundo, incluso un Cuarto Mundo, en su propio seno. Es el caso de los trabajadores inmigrantes, los bolsones de pobreza, la multiplicación de elementos de conflicto, la resurrección de la simpatía por el nazismo. La historia es más compleja de lo que se presenta convencionalmente. Los países desarrollados no tienen tan asegurada la democracia como para mirar con superioridad a nuestros países latinoamericanos. Ello por supuesto no nos autoriza a renunciar a la autocrítica de nuestras limitaciones y errores.

En términos de la idea que la democracia es un proceso sin estación de llegada, en el cual cada avance re-

plantea problemas nuevos, muchas de las contribuciones de la sesión sobre la gobernabilidad de la democracia, y del Simposio en general, subrayan elementos insuficientemente considerados y valorados.

Así, se rescata en primer lugar la importancia de la cultura política como dimensión fundamental. La democracia no es una superestructura de otra cosa esencial y generadora. La democracia es un proceso político que fundamentalmente se enraiza o se alimenta en la creación de una cultura que permite que el sistema se autogenera y se autoreproduzca, se extienda y se defienda. Pero al hablar de cultura se debe hablar también de actores, de prácticas y de soluciones institucionales. No son elementos separados a privilegiar. La clave no está en el avance de uno de estos elementos, sino en la creación de una constelación donde, en los marcos de una cultura política determinada, una serie de actores, a pesar de sus divergencias y conflictos, se pongan de acuerdo en reglas del juego que se traduzcan en prácticas y que permitan un avance acumulativo.

Aún en los países centrales que se toman como modelo, la democracia ha sido un largo proceso, mucho más contradictorio, conflictivo y violento de lo que se tiene en cuenta, con retrocesos espectaculares.

En parte de modo explícito, en parte de manera tácita, han aparecido problemas a seguir debatiendo. Uno es la relación entre modernización y democracia. El modelo tradicional de desarrollo que durante las últimas décadas se trató de aplicar en América Latina, ha entrado en crisis, y con ella los paradigmas propuestos. Ha emergido la idea predominante de una apertura hacia el exterior, una plena incorporación a cualquier costo en la economía global. Se requiere otra vez la adaptación a los requerimientos del exterior, con olvido de los supuestos

internos. Se corre el doble peligro, de olvidar por una parte que, sin avances internos, no se tendrá la capacidad suficiente para competir, en el propio país y en la arena mundial, con Estados Unidos, Japón, los *Cuatro Dragones del Pacífico*. El otro peligro es olvidar que un modelo de modernización que genere enclaves modernizantes y deje intactas una serie de estructuras atrasadas o regresivas, puede llevar a fuertes fracturas en la sociedad nacional que dificulten o imposibiliten las formas y los modos de funcionamiento de un sistema democrático. Muchos países latinoamericanos corren peligro de convertirse en tres o cuatro países en uno, de sufrir agrietamientos y fracturas que requieran grados crecientes de coerción para mantener un mínimo de unidad nacional formal, con graves riesgos para la democratización.

Otro peligro consiste en que, a partir de una reacción comprensible contra los vicios y excesos del estatismo, se olvide que no toda la intervención y rectoría del Estado en América Latina ha respondido a motivaciones de tipo dudoso y negativo, explotativo o parasitario. Gran parte del intervencionismo del Estado ha sido un intento de respuesta a situaciones de crisis, de insuficiencia del desarrollo. La polaridad estatismo/privatismo es falsa. Lo que está en juego es la necesidad de redefinir la relación entre Estado y sociedad civil, de modo que preserve el papel protagónico del Estado, pero rescate la libertad y la creatividad de la sociedad civil. Más aún, se trata de desagregar el conjunto en la tríada Estado y sector público/sector social/sector privado, en especial las nuevas formas de participación.

Finalmente, debe subrayarse el problema de la democratización como proceso interno y como redefinición del lugar y la actuación en el sistema internacional. La democratización permitiría un consenso interno y una



movilización interna de fuerzas que posibilitarían incorporarse en mejores condiciones a la economía global. Ello debería darse, no ya en términos puramente nacionales, sino también de la integración latinoamericana. Aquí también la democracia no se reduce a proyecto utópico, sino que se presenta como supuesto pragmático de la búsqueda de soluciones de tipo interno y de tipo internacional.