

# ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA UN INTENTO DE ANÁLISIS PROSPECTIVO

*Dr. Rodolfo Cerdas*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se orienta a efectuar un enfoque proyectivo sobre el futuro de la democracia en Centroamérica. Parte del reconocimiento de un conjunto de agudos problemas políticos de confianza y credibilidad en las instituciones, según se desprende de las encuestas *focus groups* que, de manera continua y reiterada se han venido realizando en la región y las cuales muestran un deterioro agudo y generalizado de la apreciación ciudadana sobre partidos políticos, parlamentos, dirigencias, organismos del Estado, etc.

Partiendo de estos datos incontrovertibles, se pretende analizar el estado actual de la evolución democrática de la región, los orígenes del desencanto democrático que se ha producido y, para concluir, se analizan las posibles vías de desarrollo ulterior para estas sociedades. Se considera, en este sentido, la particular conexión existente entre los modelos económicos de desarrollo que se adoptan, inspirados en los enfoques neoliberales de libre mercado y competencia irrestricta, y el modelo político correspondiente al que se ve como condicionante significativo para el logro de los objetivos económicos propuestos.

Se exploran otras posibilidades políticas, como un renacimiento del caudillismo, nuevas formas de viejo autoritarismo con ropaje electoral mayoritario e, incluso, formas de tiranía mayoritaria, que resultan en orientaciones excluyentes de minorías incómodas y perturbadoras.

El punto de partida es el reconocimiento de que la transición en Centroamérica ha sido múltiple, simultánea y no ha concluido.

Las afirmaciones que se hagan en un contexto tan fluido y cambiante son, por su propia naturaleza, un tanto arbitrarias y provisionales. Ejemplifican plenamente el dicho de que no se deben hacer predicciones políticas, porque si se acierta con ellas nadie se acuerda y, si se falla, todos reclaman. En este caso, el autor está dispuesto al olvido si tiene suerte y al reclamo si se equivoca. Al fin y al cabo, es lo menos que podemos hacer quienes aspiramos alcanzar la consolidación de la democracia y la libertad en el continente.

### 1) LAS ENCUESTAS NO ENGAÑAN

Una de las constantes más persistentes de la vida política e institucional centroamericana, desde el inicio de la transición, ha sido el deterioro acelerado y profundo de ciertas instituciones y organismos que, tradicionalmente, se han considerado esenciales para el funcionamiento de un sistema democrático.

Destacan, entre ellos, los partidos políticos y los parlamentos, junto a los sindicatos, policías, poderes judiciales y, desde luego, los órganos centrales del poder ejecutivo. Esto ha hecho surgir, una y otra vez, la cuestión de cómo hacer avanzar y consolidar un sistema democrático de reciente creación, cuyos pilares fundamentales están siendo cuestionados de manera tan radical y profunda, tal como parece ser el caso centroamericano, según resulta del análisis de las muy diversas, constantes y consistentes encuestas de opinión pública que se han venido realizando en la región desde el fin de la violencia política.

Es necesario, al mismo tiempo que reconocer la realidad de ese desprestigio y pérdida de credibilidad generalizada, introducir un cierto grado de matices, dado que nos encontramos con fenómenos que, dentro de ciertos límites, resultan naturales y lógicos; en otros aspectos, parecen ser parte de una tendencia global que abarca la política y los partidos en todo el mundo occidental y, a partir de ciertos umbrales, son fenómenos nuevos y realmente preocupantes, que no pueden ser desechados fácilmente en nombre de los peligros que tal tendencia supone, la imposibilidad de sustituir los entes tan críticamente enfermos por otras entidades todavía no existentes o la necesidad, no bien demostrada, de conservar partidos y élites dirigentes para así salvar la democracia.

Todo pareciera indicar que los datos de laboratorio, representados aquí por el resultado de las encuestas y *focus groups* que se han realizado una y otra vez en todo el istmo, sustentan un diagnóstico bastante pesimista de la situación, particularmente en lo que se refiere a las instituciones existentes, a la credibilidad que sobre ellas tienen los ciudadanos, a la confianza que generan y a la eficiencia -o más bien ineficiencia- que se les atribuye.

Este pronóstico reservado no puede ser, pues, ni refutado de falso ni acusado de parcial y tendenciosamente negativo. Los hechos estadísticos son consistentes, generalizados y constantes. La interpretación que de ellos se deriva es obligada y, aunque admite matices e intenciones varias, es esencialmente la misma en todos los casos.

Por ello mismo, no se justifica en absoluto la reacción negativa e incluso violenta que algunos círculos políticos y partidarios han desarrollado ante estos resultados. Se ha llegado a manifestar en ellos no sólo una delgada epidermis de gran sensibilidad sino incluso serias reservas sobre la confiabilidad y la libertad que debe otorgarse a la labor encuestadora e informativa de tales estudios. Cabe señalar que no hay razón para el enojo y mucho menos con quien sólo cumple la labor instrumental de recoger la información. Pues como bien recuerda el viejo refrán hispánico:

“Arrojar la cara importa,  
que el espejo no hay por qué”.

Sí debe decirse, en efecto, que no es posible esperar de parte de la población una identificación elevada con instituciones de reciente data o que, viniendo de atrás, muestren en su historia flagrantes violaciones a su naturaleza y función y son, en más de un sentido, testimonio claro de las tradicionales manipulaciones e imposiciones autoritarias de militares, élites oligárquicas y demás fuerzas y mecanismos antidemocráticos.

Es natural, entonces, que el desarrollo institucional suponga también la construcción de una confianza y credibilidad que debe ser ganada día tras día. Con el desempeño cabal y eficiente de las labores que ahora, en las nuevas condiciones de un ambiente democrático, la sociedad les confía. Pero esto implica, en otro sentido, una concordancia entre las bondades que la doctrina democrática proclama sobre tales entidades y funciones y la conducta y realizaciones concretas que se llevan a la práctica en la vida política e institucional diaria de cada sociedad. El divorcio entre una esfera y la otra -la teoría y la práctica- inevitablemente conduce al descrédito y al cuestionamiento. Un ejemplo notorio de construcción y desarrollo institu-

cional, en concordancia con conductas estrictamente ajustadas al cumplimiento de sus tareas y funciones, lo constituye el Tribunal Electoral de Panamá que, partiendo de condiciones sumamente negativas, por los antecedentes históricos que precedieron a su instalación, logró ganar, mantener, desarrollar y consolidar su prestigio institucional entre partidos, ciudadanía y otras instituciones gubernamentales. Fenómeno inverso lo constituyen ciertas instituciones como los parlamentos, los partidos, la policía, etc., a los que la ciudadanía parece reprochar la pérdida de objetivos y fines, la supeditación a intereses sectoriales y particulares, y su incapacidad para reflejar y responder a las necesidades de la población, crecientemente angustiada por fenómenos nuevos que afectan profundamente su existencia y calidad de vida y, para los cuales, los organismos estatales y sociales no parecen hallar ni diagnósticos ni, mucho menos, respuestas adecuadas.

Esta reserva inicial, inevitable en el proceso de transición a la democracia, resulta sin embargo especialmente preocupante cuando alcanza las dimensiones, persistencia y profundidad que se expresa en las encuestas y estudios realizados en toda la región. Aquí, la cantidad se ha transformado en calidad, dando un salto cualitativo que exige ubicar los problemas en una dimensión más amplia a fin de no perder la especificidad del fenómeno que adquiere, así, un carácter nuevo y más en concordancia con otras necesidades y urgencias que van más allá del sistema político y se afincan en cuestiones fundamentales como son las referidas al carácter, naturaleza y funcionamiento del Estado.

No es casual, en este sentido, que cada vez más se hable del Estado, de sus funciones y su transformación y menos de la transición y consolidación democrática. Pues, al fin y al cabo, ésta pareciera partir del supuesto, aún no declarado y plenamente reconocido, de una imposterizable redefinición, tanto de las funciones estatales como de la naturaleza y estructura del Estado propiamente dicho; y por ahí del nuevo carácter, condición y alcances de la representación política.

## **2) UNA TRANSICIÓN MÚLTIPLE E INACABADA**

La característica más notoria de la transición a la democracia en Centroamérica parece estar constituida por la simultaneidad y multiplicidad de los procesos de transición que confluyeron en el paso del autoritarismo a la democracia.

En efecto: una primera transición fue de la guerra a la paz. Ésta se ha mostrado mucho más difícil y compleja de lo que podía parecer a primera

vista. No sólo implicó resolver el problema del cese de las hostilidades, la definición de las áreas sometidas a los acuerdos y la construcción de confianza entre las partes sino también determinó que se abordara la cuestión de las reivindicaciones esenciales que debían ser satisfechas para desmilitarizar a los insurrectos, concretar políticas públicas para su incorporación al sistema productivo, social, político y cultural de la nación y abrir los espacios sociales requeridos para su efectiva inserción en la vida nacional. Retrasos y dificultades en este campo han determinado procesos violentos tanto en El Salvador como en Nicaragua, no sólo de protesta social por incumplimiento de promesas sino también como expresión de una descomposición social expresada en diversas formas de bandolerismo.

Ésta sería una tarea pendiente que las élites dirigentes deberían culminar pronto pues el retraso en su solución amenaza convertirse en una fuente de grave inquietud social, la cual, por su propia naturaleza, tendería a fortalecer una tendencia aguda, presente en toda el área, a desarrollar fenómenos de descomposición que se expresan en violencia, delincuencia común y política, y que pueden generar respuestas y reacciones sociales e institucionales de tipo represivo y antidemocrático, negativas para la consolidación democrática en la región.

Obviamente, tal transición de la guerra a la paz se vio acompañada de la realización de procesos electorales y la institucionalización de partidos y espacios adecuados para la controversia política, motivo además de la transición que se produjo de la dictadura a la democracia. Lo cual, también, no sólo se ha mostrado más complejo y difícil de lo que se esperaba sino que constituye un proceso inacabado que exige poner en tensión todas las energías nacionales, no sólo de los actores principales del sistema partidario y electoral, sino de la ciudadanía misma, pues una de las tareas centrales está constituida, precisamente, por el desarrollo de una cultura política democrática que sustituya a la tradicional cultura autoritaria, consolidada ésta por tantos años de violencia, exclusión y autoritarismo.

La realización de elecciones ha sido un punto de partida obviamente esencial pero insuficiente para asegurar ese tránsito. Incluso, en el caso guatemalteco, las etapas concluidas son todavía muy iniciales y suponen desarrollos importantes antes de poder asegurar que se está en presencia de algo más que una liberalización o transición política. Tareas pendientes en este campo pasan por la consolidación de los sistemas electorales y su modernización y tecnificación, por el aseguramiento de mecanismos institucionales y sociales que permitan una participación efectiva de la población y los grupos hasta ahora excluidos del quehacer político cotidiano, del manejo y

decisión sobre los asuntos públicos. También, por una redefinición de las relaciones interinstitucionales que hagan efectivo el sistema de pesos y contrapesos, garantía del control del poder y de su funcionamiento dentro de un sistema de derecho. Por último, se trata de lograr una real independencia funcional y presupuestaria del Poder Judicial como parte de su modernización y profesionalización, tanto para garantizar los derechos ciudadanos como el control de los poderes públicos y, muy particularmente, por alcanzar una subordinación real y efectiva del poder militar al poder civil.

Son estas tareas de lenta y difícil realización que consumirán aún muchos años, pues suponen no un aislado conjunto de actos políticos lúcidos sino todo un proceso continuo de desarrollo institucional, de educación y formación de políticos y de estricta y permanente vigilancia sobre la estructura y funcionamiento de los organismos públicos por parte tanto de los recién llegados al sistema como de todos los actores sociales y políticos integrantes de la nación.

Estos cambios políticos se vieron acompañados por una nueva transición, la del modelo económico. Se inició el paso de un modelo estatista a uno de libre mercado. En efecto: del modelo económico donde el Estado no sólo intervenía como mediador, impulsor, protector y gestor de la actividad económica y hasta donde actuaba como agente empresario directo, se comenzó a pasar a un modelo económico de libre mercado, donde la libre competencia, la reducción de aranceles proteccionistas y la inserción máxima en el mercado mundial, se convirtieron en los objetivos centrales de la nueva gestión económica.

Ello implicó el abandono de áreas consideradas hasta entonces como estratégicas para la intervención del Estado, de políticas reguladoras y de incentivos que habían acelerado los procesos inflacionarios y los altos déficit fiscales y creado barreras artificiales para el desarrollo del libre comercio.

Consecuente con lo anterior, se produjo también un cambio en el tipo de Estado. Se empezó a pasar del Estado intervencionista al Estado liberal. Este tránsito tampoco ha sido ni fácil ni expedito. Por el contrario, se ha mostrado especialmente difícil y lento, con francos retrocesos y estancamientos, que subrayan la notoria diferencia entre la formulación de políticas orientadas a la reforma del Estado, lo cual tiene mucho de enunciado e intención, y la formación real y definitiva de esas políticas, que suponen la participación y contribución de los diversos sectores que integran la sociedad y que influyen en la toma de decisiones finales que culminan el proceso de propuesta, discusión y adopción de políticas.

Las acciones subsecuentes de reforma del Estado, privatizaciones, desconcentraciones y descentralizaciones, etc., son en sí mismas arduos procesos políticos que suponen desde la dificultosa elaboración de propuestas concretas hasta su realización final, pasando por su discusión, negociaciones, construcción de consensos, etc., con todos los actores sociales que intervienen en un proceso de esta naturaleza.

Es quizá, por ello, que es éste uno de los aspectos en que el retraso es más notorio, no obstante la amplia y difundida retórica que ha acompañado a esos procesos de reforma estatal y privatizaciones. La combinación de intereses es no sólo difícil y en algunos casos imposible, sino que encuentra en su camino dificultades de toda índole, desde cuestiones ideológicas de corte nacionalista hasta intereses gremiales absolutamente parciales y ausencia de modelos alternativos debidamente racionalizados y elaborados. Todo lo cual, combinado, llega a impedir el establecimiento de objetivos y métodos claros y definidos y la formación de una sólida voluntad política unificada, capaz de adelantar efectivamente las reformas.

### **3) EL PRECIO DE LA TRANSICIÓN MÚLTIPLE**

Si bien no podemos analizar aquí la totalidad de los costos que ha implicado este complejo proceso múltiple de transición es bueno señalar que sí hay algunos aspectos fundamentales que debemos considerar, porque han influido notoriamente en la actitud ciudadana hacia diversos aspectos de la nueva vida democrática que ha traído la transición.

En primer término, el tránsito a la democracia se vio acompañado de una inevitable contracción económica, fruto de las políticas de estabilización, equilibrio fiscal, disminución del gasto público y las inversiones.

En segundo lugar, estos ajustes se acompañaron de devaluaciones para hacer la economía más competitiva a nivel internacional, de disminuciones en la protección arancelaria y fiscal y de apertura a un comercio más libre, que agudizó la competencia con la industria interna y generó consecuencias varias.

Dos de esas consecuencias están determinadas por una disminución en los salarios reales y por un incremento de la desocupación, con sus secuelas de marginación, violencia social, delincuencia común e incertidumbre. La desocupación estructural, además, se agudizó no sólo por la competencia internacional que presionó sobre la industria nacional e hizo disminuir el número de empleos, sino por las políticas de movilización en el sector

público, que ha ido desplazando a grandes cantidades de funcionarios públicos que entran a competir en el mercado de trabajo nacional, donde no ha habido ocasión de que aumenten las oportunidades en la medida en que los buscadores de empleo lo necesitarían.

La disminución de la inversión pública en servicios y la búsqueda de equilibrios fiscales urgentes, ha conducido a una doble línea de consecuencias percibidas de manera altamente negativa por la población: por un lado, el estancamiento y empeoramiento de los servicios públicos por falta de inversión. Por otro, el encarecimiento de esos servicios, al trasladarse al usuario todos los costos de su mantenimiento y función.

Es obvio entonces que, en momentos en que las expectativas sociales se aumentaban notoriamente con el paso a la democracia, estos resultados concretos de la gestión económica y gubernativa tenían que aparecer como altamente negativos y desilusionantes. Lejos de traer bienestar y seguridad, la democracia aparecía acompañada de serios problemas económicos y sociales, de un incremento en la seguridad ciudadana, de una aguda incertidumbre personal, familiar y social y, en fin, de un desencanto con su desempeño en tres áreas claves: la institucional, la económica y la social.

Por lo que hace propiamente a la política, las cosas no podían ser peor para la valoración ciudadana del desempeño de la recién llegada democracia. La transparencia surgida con la liberalización del régimen y la ampliación del sistema de libertades públicas, sobre todo aquellas referentes a la información y comunicación, permitió que se abordara la cuestión de la corrupción en la administración pública y en la política. Un escándalo siguió a otro. Y así sucesivamente hasta generarse un clima de desconfianza y sospecha que tiende a dar por cierto cualquier cargo lanzado contra un funcionario o político hasta tanto no se demuestre lo contrario.

La globalización, a su vez, trajo con la velocidad de las comunicaciones e informaciones, un elemento adicional para el rebosamiento de ese clima de desconfianza y sospecha. Los escándalos políticos en el exterior –fueran en Italia, en Brasil, Venezuela o México– se incorporaron de manera inmediata y directa al ámbito nacional, ayudando a crear el clima, a reforzarlo o, incluso, a confirmarlo en el peor sentido para las élites dirigentes y los actores partidarios y gubernamentales. La corrupción, la ineficiencia, la irresponsabilidad y la ausencia de escrúpulos y moralidad, de manera no sorprendente pasaron a ser características con las que comúnmente los ciudadanos identificaban a partidos, dirigentes, gobernantes y funcionarios.

Ninguna buena contribución hicieron los propios políticos. Durante sus campañas electorales, embarcados en una lucha sin programas, objetivos ni ideologías, la búsqueda del poder por el poder los condujo a la búsqueda del exterminio político y social de rivales intrapartidarios –las llamadas luchas de tendencias– y contra sus adversarios extrapartidarios. Este aspecto de antropofagia política, contra enemigos políticos y competidores del mismo partido, se unió a una demagogia ilimitada donde las promesas de campaña estaban condenadas, sin duda alguna, a ser abandonadas como programa de gobierno, llevando hasta sus límites extremos el divorcio entre el candidato y el electo, entre lo que se dijo y se hizo, etc.

El resultado final de estos ataques y contraataques, incumplimientos y mentiras demagógicas, escándalos de corrupción administrativa y tráfico de influencias, ineficiencia, oportunismo institucional y frustración generalizada, no podía ser otro que un grave y profundo desencanto democrático, con la consecuente pérdida de credibilidad, confianza y apoyo a entidades como los partidos, los parlamentos, las dirigencias, el poder ejecutivo, los poderes judiciales, la policía, etc.

Otra dimensión de este deterioro acelerado y profundo está constituido por un sentimiento creciente de importantes capas de la población de que no le es posible alcanzar los objetivos culturales que se le han propuesto como los más importantes para un buen ciudadano en una democracia, dentro de los sistemas políticos y partidarios que se les transmite como los únicos adecuados para lograrlos. Se ha producido así un divorcio entre ambos niveles de la acción social, gestándose con ello una poderosa fuente de anomia social que empieza a manifestarse de muy diversa manera y con consecuencias imprevisibles y de la cual las diversas formas de delincuencia común y el abstencionismo electoral y la ausencia de participación ciudadana son sólo aspectos de una misma fuente. Es difícil decirlo en esta etapa del desarrollo de la cuestión, pero esa anomia amenaza con disolver el tejido social básico que conforma, en muchas partes, el tejido social, cultural y psicológico que sustenta a la nación como tal. Quizá, en este divorcio entre una partidocracia autosatisfecha y una población crecientemente frustrada y con un sentimiento de impotencia frente a aquélla y los poderes del Estado que le resultan cada vez más lejanos y ajenos, nos podríamos estar dirigiendo a graves problemas de desintegración social y nacional, de consecuencias insospechadas y graves, si no se corrige pronto y a fondo el rumbo actual del deterioro político en la región.

Todos los elementos parecen conjugarse aquí para abrir una gama amplia de posibilidades, que dependerán para imponerse de una serie de

imponderables difíciles de determinar en el momento actual. Existe la posibilidad, en cuanto a los partidos políticos, de que éstos se reestructuren y cambien finalmente el rumbo y prácticas de exclusión y cúpula cerrada que los han venido caracterizando. También, es posible que tal apertura de espacio para el desarrollo larvado de nuevas formas de participación y representación política, que preservando la forma partido, en realidad permitan la aparición de modalidades de organización política inéditas.

Existe también un probable recrudescimiento de la tendencia a desarrollar movimientos políticos de tipo no partidario que sirvan de vehículo para la irrupción de un nuevo liderazgo, quizá bajo la forma de los recién llegados trófugas políticos, siguiendo con variantes las experiencias del Perú, Venezuela, Ecuador y, en cierto modo, Colombia.

Este movimentismo político podría ser, en un futuro inmediato, un importante competidor de las formas clásicas del partidismo, gracias precisamente a la crisis generada por las limitaciones y deslegitimaciones de las agrupaciones tradicionales. Las candidaturas libres, la apertura de los mecanismos de representación política, la misma lucha de tendencias en el seno de los partidos, parecen apuntar a un periodo de búsqueda ciudadana de nuevos instrumentos de intermediación hoy frustrados por la crisis de credibilidad y confianza en los partidos políticos.

La rigidez de los sistemas electorales juega aquí un aspecto importante, no siempre considerado a la hora de evaluar la crisis partidaria. Aquéllos tienen un peso decisivo en la conformación final del sistema de partidos y actúan a modo de molde dentro del cual los partidos deben estructurar forzosamente sus vínculos y relaciones. No es dable esperar que una irrupción del tipo de padecimiento que sufren los partidos políticos pueda dejar indemne a los sistemas electorales. La frustración, finalmente, no es por la democracia sino por su deformación o ausencia, por las debilidades de su *modus operandi* y por la insatisfacción que producen las modalidades con que se ha venido operando y aún opera la representación política. Es probable, entonces, que en las tareas de consolidación democrática, una de las cuestiones pendientes a abordar sea la de los sistemas electorales y, por ahí, los de la representación política y el sistema de partidos.

La cuestión de cómo es posible que, a pesar de los datos que suministran las encuestas, los ciudadanos continúen yendo a las urnas y votando en las elecciones, gritando vivas y levantando banderas de éste o aquel candidato, no hace sino nublar los ojos de los políticos que invocan este argumento. Como los dioses griegos que cegaban a quien querían perder, este argumen-

to logra ennegrecer a los líderes partidarios y los hace persistir en una ruta equivocada.

La crisis de los partidos parece tener tres fases bien determinadas y, como sucede en la vida social, no siempre de cumplimiento obligatorio. Una primera etapa está constituida por lo que podría llamarse la crisis histórica de los partidos, que se caracterizan por ser sólo un pequeño grupo de individuos que se percatan de las disfuncionalidades y pérdida de vigor de la institución. El grueso de la masa no atiende a ello y el deterioro continúa con su propio ritmo, con unas dirigencias politico-partidarias altamente satisfechas de su desempeño, poder y control. Le sigue luego una segunda fase: la crisis política partidaria. Aquí la percepción original de la minoría pasa a extenderse a amplios sectores del conglomerado social y político de la nación. Pero aún así la inercia institucional y legal que acompaña y estructura el funcionamiento del sistema de representación política se hacen sentir y permite que la masa ciudadana continúe entusiasmándose cada periodo electoral, levantando banderas y viviendo candidatos. Es éste el último momento para introducir reformas, tomarle la delantera a la crisis y revitalizar al sistema político.

La incapacidad para autotransformarse, abrir el sistema partidario, generar nuevas propuestas y atender a las demandas de la población, puede conducir, y de hecho ha conducido en varios lugares, a una tercera fase de la crisis: la crisis electoral de los partidos. Aquí, el sistema como tal se cae y, abarca a todos los integrantes del sistema partidario. Algunas de sus expresiones son la emigración de los votantes hacia candidaturas de recién llegados, tránsfugas políticos provenientes de antiguas tiendas partidarias y autodeclarados candidatos independientes, y la adopción de conductas de abstencionismo generalizado, que si bien permiten a los partidos seguir su juego, en el fondo se convierten en un factor deslegitimador no sólo de partidos y dirigencias, sino del sistema electoral y político en su conjunto, con la consiguiente apertura de interrogantes sobre la evolución final de un sistema sometido a tales presiones y cuestionado desde muy diversos ángulos por todos los sectores de la población. La democracia no compagina, ciertamente, ni encuentra una fuente nutricia favorable, al combinarse con una sistemática parálisis decisional, con una endémica ineficacia administrativa, con una inocultable y cotidiana corrupción gubernamental, social y política, con la ausencia de una auténtica representación política, con un descontento generalizado que se expresa por medio de un agudo abstencionismo electoral y con la ruina y miseria crecientes y sin perspectivas de importantes capas de la población.

La cuestión no estriba tanto en la existencia o no de los partidos políticos. Muy probablemente, éstos seguirán existiendo, independientemente de las opiniones que podamos tener sobre ellos. Son muchos los intereses y mecanismos que operan en su favor como para que puedan desaparecer de un día para otro o en un proceso ágil y sencillo. Lo que sí está en juego, sin embargo, es más bien lo siguiente:

- a) Su legitimidad y representatividad.
- b) Su relevancia y utilidad.
- c) Su eficacia y viabilidad.

En estos tres órdenes distintos de cuestiones, los partidos políticos parecen estar sometidos a una crisis relativamente insalvable, sobre todo si las acciones correctivas que se emprendan llegan tarde y son insuficientes. La ausencia de sustitutos por ahora no debe llamar a engaño. La gestación y surgimiento de formas de intermediación social y gestión política responde más que a modelos a urgencias y necesidades; y tenderá a expresarse, según el caso, desde dentro de los partidos, desde fuera de ellos o contra ellos.

Todos estos son problemas fundamentales que deberán ser afrontados de una u otra manera en el futuro inmediato de la región, pues dicen no sólo de cuestiones referentes a la estabilidad y gobernabilidad de la misma sino de la consolidación de su régimen político democrático. La cuestión estriba en si las élites políticas dirigentes están realmente en condiciones de afrontar tales tareas; o si será preciso, dada su renuencia a admitir el cambio y la pérdida de poder, dar paso a una renovación sustancial y masiva de esas dirigencias. Lo cual conlleva también a cuestionarse quiénes serán los nuevos dirigentes.

#### **4) ¿HACIA QUE DEMOCRACIA? MODELOS POSIBLES**

Por razones de variada naturaleza, entre las que sobresalen las de orden político y estructural, en las circunstancias que prevalecen en la región, donde los actores partidarios del sistema político surgen fragmentados y en proceso constante de recomposición, superando las unidades político-militares de la lucha insurreccional (y esto tanto para los exguerrilleros como para los representantes del orden combatido, que está frente a un claro peligro de nuevas formas de polarización social y política interna, con la subsiguiente repetición del ciclo histórico de violencia social), los gobiernos aparecen víctimas de parálisis e incoherencia sin poder definir qué tipo de

democracia debe impulsarse, lo cual pasa a ser crucial para el futuro de la región.

No pueden excluirse, entonces, ni posibles retrocesos en la evolución política de la región ni la adopción de rumbos distintos a los de la clásica democracia representativa, que se ha presentado siempre, y sin que necesariamente sea el punto de desemboque final, como el objetivo último de la transición.

En este punto es bueno señalar que existe una muy fuerte conexión entre los problemas específicamente políticos, culturales e institucionales de la construcción democrática en la región y los modelos económicos de desarrollo que se pretendan impulsar. No se trata de un paralelismo inocuo entre un régimen político, de un lado y, del otro, de un modelo de desarrollo económico determinado que simplemente se ensambla con el modelo político existente. Todo pareciera indicar que la relación es bastante unívoca y afecta, sobre todo, al modelo político desde el modelo económico. Habría un alto grado de prioridad de éste que influye en aquél, en buena parte porque su plena realización no parece posible si no se adecúan los instrumentos estatales, gubernamentales y políticos a la consecución de los fines económicos estructurados.

Como ha sido señalado ya por William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra, en su obra *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*,<sup>1</sup> Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1994, de la cual tomamos las ideas principales de lo que sigue, hay una clara posibilidad de que se den varias alternativas, entre las que destacan las siguientes:

#### a) Retorno a una crisis orgánica del sistema

Las condiciones para que tal eventualidad pueda producirse estarían dadas por un conjunto de factores entre los que destacan los siguientes:

- Fracaso en las políticas económicas orientadas a reestructurar la economía.
- Mal desempeño gubernamental que generalice el descontento y profundice la desconfianza y pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado.
- Incremento de las tensiones políticas, sobre todo con decisiones que agudicen la polarización y alimenten la desconfianza recíproca entre

los diversos actores, sobre la base de una frustración generalizada de amplias capas de la población.

- Choque agudizado entre actores sociales y políticos, sobre todo a partir de medidas que omitan los costos sociales del cambio, reciclen formas superadas de autoritarismo y exclusión o pretendan, bajo el socaire de la legitimidad electoral, instaurar nuevas formas de monopolio gubernativo o de despotismo político y social.

#### **b) Democracia excluyente y fragmentaria con una economía neoliberal**

En este caso, las condiciones que se exigen varían y, aunque conservan el ritualismo electoral, adoptan perfiles bien definidos que marcan la naturaleza y carácter del modelo democrático desarrollado. Tales elementos integrativos serían:

- Una mayoría, propia o coaligada, tanto en las elecciones como en el Congreso. Es éste un factor de legitimación y condición esencial de entrada en el juego nacional e internacional para poder viabilizar la política económica y comercial correspondiente. Cumple una función no sólo política interna sino también, y de manera muy importante, de carácter externo, habida cuenta del papel que juega en la actualidad el contexto internacional.
- Una neutralización de la oposición, a efectos de que esté imposibilitada de impedir o dificultar la adopción de políticas y la toma de decisiones eficaces que se requieren para implementar el modelo económico adoptado. Este aspecto de eliminación de resistencias es un factor constante y, habida cuenta del modelo chileno, busca encontrar el sustituto al militar autoritario que ciertos sectores en la región añoran y consideran ideal para la consecución de sus buenos propósitos de reforma del modelo económico.
- Una desarticulación progresiva de las redes sociales, la erosión de las identidades colectivas y las solidaridades políticas. Aquí se cumple el propósito de evitar la resistencia social y lograr una eficacia económica a partir de la acción libre del mercado y la competencia y al margen de las urgencias sociales de la población.
- Silencio y pasividad de parte de la sociedad civil, mediante la fragmentación de los actores sociales y el diseño e implementación de políticas económicas y sociales excluyentes. Nuevamente aquí se reproduce la

tendencia a subordinar el modelo político a los objetivos económicos neoliberales, definidos a partir de criterios mecánicos, abstractos y desentendidos de las dimensiones sociales de la cuestión, de libre mercado y competencia perfecta.

El resultado no pareciera ser otro que un acelerado proceso de polarización económica y social, con polos de extrema riqueza por un lado y de extrema pobreza por otro; con desarticulación de la vida social y política y con un potencial permanente de crisis política e ingobernabilidad sustantiva.

### c) **Democracia incluyente, actores fuertes y Estado activo**

Ésta implicaría abordar la cuestión del desarrollo de manera integral, concibiendo la acción económica dentro de un contexto social y político que aborde las diversas dimensiones de un crecimiento integral de la sociedad y el individuo. Requeriría, entre otras, las siguientes condiciones:

- La reformulación del proceso de toma de decisiones, a efectos de hacerla participativa, funcional y legitimadora, estableciendo una clara distinción entre la enunciación de las políticas públicas y su formación mediante la participación organizada y eficaz de los diversos sectores implicados en las iniciativas gubernamentales.
- El fortalecimiento de los actores sociales fundamentales, a efectos de lograr no sólo una eficacia inmediata que podría traer su exclusión eventual sino además su legitimidad, permanencia y durabilidad, sólo alcanzables mediante actores participativos, bien estructurados en el contexto social respectivo y conscientes de su contribución al proceso económico y social del país.
- La incorporación plena de esos actores sociales en el proceso de diseño e implementación política, fortaleciendo así el estadio de formación de políticas, entendido como resultado de un accionar recíproco e, incluso, contradictorio, de variados componentes de la nación.
- Una estabilidad democrática basada en pactos sociopolíticos que aseguren a los actores colectivos principales que sus intereses no serán seriamente perjudicados por las reformas neoliberales de apertura, libertad de mercados y libre competencia.
- La redistribución de los recursos económicos y políticos de una manera aceptable a todas las partes que participen en los acuerdos y en la ejecución de tales pactos sociopolíticos.

Es claro el componente social de este modelo y las dificultades no sólo de su diseño sino, sobre todo, de su realización. Implica un elevado grado de conciencia política y responsabilidad pública de parte de las dirigencias nacionales, una capacidad especial para la negociación y las transacciones políticas y, muy especialmente, una alta capacidad para la búsqueda de consensos, como parte de un proyecto político superior de convivencia social e integración nacional, con estabilidad y democracia.

#### **d) La democracia dual**

En este caso se combinan elementos de uno y otro modelo; se buscan consensos y arreglos pero sólo parcialmente, sin que exista un propósito deliberado y consistente de participación democrática ampliada. Las particularidades de este modelo serían:

- La alianza entre las élites gubernamentales con minorías estratégicas de la oposición, que si bien representan a ciertos sectores no constituyen por sí una verdadera integración democrática de los sectores sociales afectados en su totalidad. Prevalece una dimensión excluyente en este tipo de alianza.
- La exclusión real de la mayoría de los actores sociales restantes, no incluidos en la alianza parcial a que se refiere el punto anterior.
- La desarticulación y neutralización de la capacidad de estos actores para la acción colectiva común, orientada a la réplica y la contestación de las políticas públicas adoptadas. El carácter elitista, en particular, de esta lógica de gobernabilidad pareciera ser definitorio de estas democracias duales.
- La amplia extensión de la pobreza, expresión de una situación de desigualdad social y económica masiva, que reproduce el esquema mencionado de polarización de la riqueza de un lado y la pobreza de otro, libradas en su moderación a una corrección automática y mecánica que debe derivar del modelo económico mismo que se ha adoptado.
- La debilidad del Estado de Derecho, para aminorar la eficacia de ciertos mecanismos aptos para ejercer la oposición efectiva, manifestar la resistencia social o revertir las políticas sectoriales adoptadas por encima de los intereses globales de la nación.

Todos estos factores tienden a reforzarse mutuamente para producir relaciones sociales despóticas y, en varios sentidos, anárquicas, como lo que

Guillermo O'Donnell ha llamado una "ciudadanía de baja intensidad". En otro orden de cosas, es posible el desarrollo de una democracia delegativa<sup>1</sup>, con la consecuente concentración en el Poder Ejecutivo, la hostilidad y resistencia de éste a la rendición de cuentas y a la institucionalización de mecanismos de representación.

En el caso centroamericano, además, persiste la posibilidad de retornos más brutales a viejas formas de autoritarismo bajo el ropaje y legitimación de procesos electorales caracterizados por el abstencionismo y la debilidad de las instituciones democráticas. Aquí, la antipolítica no parece ser, como lo pretenden ciertos políticos, el resultado de una acción deliberada de elementos contrarios a los partidos, que por frustración, psicología negativa o cálculos aviesos, buscarían finalmente abrir paso a algún tipo de cesarismo político. Por el contrario, la antipolítica parece surgir con claridad de una política perimida, ilegítima, negativa y espúrea, llevada a cabo por los propios líderes políticos partidarios, que ha caracterizado una parte importante de la acción desplegada por ellos, aunque desde luego no en su totalidad, desde el inicio de la transición.

Los procesos electorales, con sus mayorías y resultados, no deben permitir que se ponga de lado el peligro notorio de una u otra forma de tiranía de la mayoría, que es una de las formas de despotismo más intolerables, como ya lo recordaban los clásicos en su momento. Ni tampoco que, por obra de los votos, revivamos el caudillismo larvado que, con uniforme militar o sin él, pero siempre con autoritarismos peligrosos para la democracia, subyacen en la vida política de la región. Todo lo cual permite prever, en un futuro inmediato, un complicado proceso de crisis y recomposición de las formaciones y sistemas electorales, en medio de fenómenos de anomia social, con los correspondientes incrementos de fenómenos delincuenciales y agudización del abstencionismo electoral. Contradictoriamente, parecen estarse afirmándose las tendencias positivas a la negociación entre las élites políticas para resolver las controversias, aunque es fuerte también la tentación de hacerlo de una manera parcial y excluyente de otros actores sociales y políticos y sólo en la medida en que no sea posible hacerse con el control monopólico del poder. Subsisten problemas agudos de ajuste, reacomodo y tensión de los sectores e instituciones civiles con los militares y policías; y hay serios problemas de eficacia gubernamental en la implementación de políticas y en la administración gerencial del cambio propuesto en tan diversos niveles a las sociedades centroamericanas.

---

1 O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy* in *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, January 1994.

Nuevamente, el rumbo democrático del istmo pasa por la apertura de sus élites, la responsabilidad de sus dirigencias y el fortalecimiento de los mecanismos de participación real de la sociedad, entre los que destaca la construcción de ciudadanía mediante la educación para la democracia y la libertad.