

Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina

Colección: "Temas de la democracia"
CONFERENCIAS MAGISTRALES 4



Dieter Nohlen

DIETER NOHLEN

Democracia,
transición y gobernabilidad
en América Latina

DIETER NOHLEN

**Democracia,
transición y gobernabilidad
en América Latina**

COLECCIÓN

TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Serie

Conferencias Magistrales 4

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

DEMOCRACIA, TRANSICIÓN Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Tercera reimpresión, noviembre de 2012

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: 968-6581-83-9

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

PRESENTACIÓN	7
Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina	11
<i>Introducción</i>	11
<i>I. Las críticas a la democracia</i>	15
<i>II. El orden institucional</i>	20
<i>III. El problema de la reforma económica</i>	23
<i>IV. Democracia representativa y delegativa</i>	26
<i>V. La política en la transición económica</i>	30
<i>VI. Retos actuales de la democracia</i>	35
SOBRE EL AUTOR	39

Presentación

Consideradas globalmente, las democracias en América Latina son democracias jóvenes. Son, por lo tanto, democracias que aspiran a consolidarse, a permanecer y a superarse a sí mismas. Así hay que entenderlas, no para justificar sus deficiencias y limitaciones, sino para contribuir a su perfeccionamiento. En la medida que comprendamos a estas democracias, las condiciones en las que han surgido y en las que se desarrollan, así como los retos que enfrentan, podremos hacer aportaciones a su consolidación. De ahí la importancia de un análisis crítico pero a la vez constructivo, de una "ciencia política latinoamericana comprometida con la democracia". Esta es una de las enseñanzas relevantes que el autor del presente texto, el doctor Dieter Nohlen, expresó en su conferencia magistral ofrecida en el Instituto Federal Electoral.

Es verdad que, como el propio doctor Nohlen afirma, la instauración de la democracia se dio de manera diferente en cada uno de los países de América Latina, así como también que el análisis histórico concreto de cada caso pone de manifiesto la diversidad de su evolución particular y

Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina

de sus circunstancias actuales. No obstante, hay que advertir que una atenta mirada desde la perspectiva latinoamericana descubre una serie de innegables factores comunes. Entre ellos, pueden destacarse las generalmente precarias condiciones económicas y su impacto en la intensidad de las demandas sociales, que se traducen en conflictos que presionan la viabilidad de la democracia y ponen a prueba su fortaleza; el relativo rezago histórico de la cultura política en relación con la aparición de instituciones democráticas, así como, finalmente, la frecuente incompreensión de quienes apresuradamente descalifican a las jóvenes y ciertamente imperfectas democracias latinoamericanas al subrayar sus deficiencias e ignorar sus logros.

Se requiere, entonces –en el marco de la pluralidad y las libertades democráticas–, de análisis equilibrados y constructivos que no oculten lo que debe superarse pero que, de la misma manera, reconozcan lo alcanzado en el continuo e interminable proceso de ampliar y perfeccionar la democracia. Análisis diversos que por vocación sustenten una política o, mejor dicho –y parafraseando al propio doctor Nohlen–, una pluralidad de políticas comprometidas con la democracia.

Una muestra de este tipo de análisis, que aun en lo breve de su exposición destaca por la profundidad argumentativa, es el que el doctor Die-

ter Nohlen nos ofrece en este número de la serie "Conferencias Magistrales" de la colección "Temas de la Democracia". Con su publicación y amplia distribución, el Instituto Federal Electoral continúa en su tarea de contribuir a la reflexión sobre la democracia y, por lo tanto, a su comprensión y fortalecimiento.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DIETER NOHLEN

Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina

Introducción

El título de mi exposición reúne tres conceptos que han desempeñado un papel destacado en el debate sobre el desarrollo político de América Latina desde mediados de los años ochenta. Dicho debate, en efecto, se ha centrado en gran medida en la extensión y valorización de la democracia en la región, la transición desde regímenes autoritarios a sistemas democráticos y los problemas de gobernabilidad. No deseo, sin embargo, abordar estas cuestiones del desarrollo político como hechos históricos, exponiendo y describiendo cada uno de ellos. Más bien, me

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

propongo relacionar los fenómenos de democracia, transición y gobernabilidad a partir de algunas tesis que encontramos en el debate científico sobre el desarrollo de la democracia latinoamericana. Sólo hacia el final me ocuparé de la historia real, es decir, de problemas objetivos del desarrollo democrático.

Observando con detenimiento los hechos particulares, constatamos que la transición política se dio de manera diferente en cada uno de los países que pasaron de un régimen autoritario a uno democrático. Pero si los analizamos en términos más generales, vemos que el proceso se caracteriza por una gran uniformidad. Las transiciones se efectuaron de manera pacífica, se generaron pactos entre las élites en el poder –sobre todo los militares– y los partidos de la oposición; los compromisos emprendidos por las fuerzas civiles fijaron los parámetros de interacción entre las esferas militar y civil, restringiendo la agenda política mediante la exclusión de temas problemáticos para la propia supervivencia de la democracia (el papel del ejército, los derechos humanos, etc.). En este contexto, se postuló en diversas formas la tesis de que la modalidad de la transición determinaría el tipo y el destino de la democracia. Esta tesis constituye entonces una primera relación entre los tres conceptos que es-

tudiamos: la transición determina en cierta forma la democracia y la gobernabilidad.

Consideremos ahora a la democracia como punto de partida para una interrelación de los tres conceptos. Por primera vez en la ciencia política latinoamericana se ha cuestionado por principio y muy extendidamente el tipo de sistema político democrático en la región, es decir, el presidencialismo.¹ En la polémica presidencialismo *versus* parlamentarismo se sostiene la tesis de que el primero constituye un obstáculo para la transición y dificulta la consolidación de la democracia debido a sus deficiencias funcionales. Además, se afirma que el presidencialismo latinoamericano se da en un tipo particular de democracia, la delegativa, opuesta a la original, la representativa.² Según esta perspectiva, la democracia delegativa no es capaz de solucionar los problemas de naturaleza económica y social. Entonces, a partir del tipo de democracia hallamos dos tesis que relacionan de manera causal los conceptos que nos interesan.

¹ Véase al respecto Dieter Nohlen y Mario Fernández (comps.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, y Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Government*, Johns Hopkins, Baltimore y Londres, 1994.

² Esta es la tesis de Guillermo O'Donnell. Véase su artículo "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5 (1), pp. 55-69.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

En el debate latinoamericano destacan las críticas a la democracia y su relación con la transición y la gobernabilidad, tendencia generalizada que no comparto. En mi confrontación con esta clase de crítica me centraré en el análisis científico de algunas de las afirmaciones, conceptos, comparaciones y criterios que la apoyan.

Antes de emprender este ejercicio, quisiera recordar que la fuerte crítica a la democracia latinoamericana en los tiempos que precedieron al autoritarismo de los años sesenta y setenta, promovida por sectores de izquierda y derecha y un gran número de intelectuales, contribuyó sin lugar a dudas a la erosión y caída de las democracias de entonces.

Me gustaría hacer un comentario adicional, referido al papel de la ciencia política en este proceso de reflexión sobre la democracia. Cuando se fundó la disciplina en Alemania, en los años cincuenta, Dolf Sternberger, catedrático en la Universidad de Heidelberg, hablaba del concepto de lo político como denominador de la ciencia política, y proponía entenderlo como "responsable" o "consciente de las consecuencias de la investigación y de las afirmaciones científicas". Postulaba una ciencia política comprometida con la democracia. En América Latina hay una gran tradición de pensamiento comprometido, de literatura comprometida, e incluso –en su

época— de ciencias sociales comprometidas.³
Vale la pena preguntarse entonces si ya existe o si se generará una ciencia política latinoamericana comprometida con la democracia.

I. Las críticas a la democracia*

La crítica de intelectuales y politólogos a la democracia en América Latina sugiere, en particular, las siguientes observaciones:

1. *Se guía por las insuficiencias.* Nadie niega que el desarrollo democrático en la región adolece de muchos problemas. Sus insuficiencias son obvias, y resultaría ingenuo negarlas o no tomarlas en serio. Sin embargo, reducir el análisis sólo a ellas no parece acertado. Habría que tener en cuenta también las circunstancias, los recursos, las viabilidades, los logros, los cambios efectuados para profundizar la democracia y, desde allí, delinear estrategias para su consolidación. Hay

* Subtítulos de los editores.

³ Véase Juan C. Agulla, *Dependencia y conciencia desgraciada. La experiencia sociológica en América Latina y en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1984, y Dieter Nohlen, "¿Ciencia comprometida? Las ciencias políticas frente al subdesarrollo", en *INTI. Revista de Literatura Hispánica*, núms. 22-23, 1985-1986, pp. 293-304.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

que construir la democracia. Cuando se advierte acerca del peligro de aplaudir prematuramente a las democracias jóvenes⁴ convendría preguntarse: ¿por qué no elogiar lo ya alcanzado?; ¿por qué negar a la democracia lo que –como sabemos a partir de la psicología del desarrollo infantil– es muy importante para la evolución del ser humano: el reconocimiento, la connotación positiva, el encomio de los logros que alienta los esfuerzos para seguir avanzando?

2. *Está parcialmente sujeta a un cierto determinismo*, que define de forma negativa el carácter y las posibilidades de consolidación de la democracia, según las circunstancias específicas de su creación –como, por ejemplo, su imposición desde fuera por parte de un poder dominante, o la escasa participación de las masas–⁵ o, cuando igualmente bajo la guía de los resultados de los estudios sobre la transición, se sostiene la tesis de que la "democracia por imposición" (*democracy by imposition*) no resulta ser una verdadera democracia, sino que se trata más bien de "una determinada forma de gobierno autorita-

⁴ Véase Abraham F. Lowenthal y Peter Hakim, "La democracia en América Latina. El peligro de aplausos prematuros", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, núm. 6, San José, 1991, pp. 55-66.

⁵ Véase Lawrence Whitehead, "The Imposition of Democracy", en Abraham F. Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy, The United States and Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1991.

rio".⁶ De allí a la definición nada rigurosa de un autor alemán de que las democracias latinoamericanas se dan únicamente cuando "las dictaduras toman vacaciones,"⁷ hay sólo un paso.

3. *Hace hincapié en la diferencia entre las democracias latinoamericanas y el concepto de democracia:* así, por ejemplo, se distingue entre democracia de cantidad y democracia de sustancia,⁸ o como hemos visto, entre democracia representativa y delegativa. De este modo, se separan las democracias latinoamericanas del tipo puro de democracia y se las entrega en su forma degenerada a la crítica. En términos de Giovanni Sartori,⁹ la "misconceptuación" o conceptuación errónea consiste en atribuir a las democracias latinoamericanas características que suponen su subestimación, su determinación negativa, su condenación, su fatal desenlace. En vez de trabajar con conceptos más descriptivos y abiertos, dado la relativamente reciente aparición

⁶ Véase Terry L. Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, núm. 23 (1), pp. 1-21, y Terry L. Karl y Philippe C. Schmitter, "Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este", en *RICS*, núm. 128, junio de 1990, pp. 283-300.

⁷ Véase Detlef Nolte, "Diktaturen auf Urlaub?", en *Der Überblick*, núm. 3, 1992, pp. 47-49.

⁸ Véase Guillermo O'Donnell, *op. cit.*

⁹ Giovanni Sartori, "Comparing and Miscomparing", en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 3 (3), pp. 243-257, e *Id.*, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

de la democracia en América Latina y la incertidumbre sobre su desarrollo futuro, se aplican conceptos cerrados, deterministas y de juicio definitivo.¹⁰ El escapismo intelectual frente a las responsabilidades políticas y morales no permite salida alguna a la democracia latinoamericana.

4. *La crítica, en fin, implica a la democracia en toda la problemática del desarrollo.* Se le culpa de toda la miseria del subdesarrollo económico y social, acusación que por cierto sólo puede ser calificada de irresponsable como, por ejemplo, en el caso de un autor guatemalteco que, refiriéndose a su país, atribuye a la democratización institucional la responsabilidad de los problemas económicos y la marginación social de gran parte de la población, que ya existían hace décadas.¹¹ El concepto "democracia de *apartheid*"¹² expresa de manera notoria esta tendencia a una difamación sin límites de la democracia, y de paso exhibe un total desconocimiento de la realidad sociopolítica sudafricana hasta 1994.

¹⁰ Véanse las reflexiones muy acertadas de Ludolfo Paramio, "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en Regine Steichen (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, 1993, pp. 259-278.

¹¹ Véase Héctor Rosada Granados, "Transición política y democracia en Guatemala", en Regine Steichen (comp.), *op. cit.*, pp. 319-323.

¹² Este concepto fue utilizado por Francisco Welfort, "La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América", en Luis Bustamante *et al.*, *Estrategias para el desarrollo de la democracia*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1990.

En todo caso, resulta de vital importancia definir lo que se entiende por democracia. Aquí aplicaré el concepto de Robert Dahl,¹³ que se fundamenta en dos componentes: la participación (elección) y la oposición (pluralismo). La transición a la democracia (transición y democratización) supone una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas. Vale la pena mencionar explícitamente los derechos humanos y su protección como un componente cualitativo necesario, que se percibe en la teoría democrática como un correlato imprescindible de las características básicas de la democracia en los términos de Dahl. Ahora bien: cuanto más amplio sea el concepto de democracia, cuanto más alejado esté del de Dahl, más se podrá criticar de una manera aparentemente legítima la evolución democrática en América Latina. Por lo tanto, la dimensión y profundidad de la crítica varían, entre otras cosas, en función del concepto básico de democracia. Por otra parte, su definición está sujeta a valoraciones subjetivas: si se ven las cosas de una forma negativa, es fácil concebir los instrumentos analíticos de tal forma que las observaciones confirmen las premisas.

¹³ Robert Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Nueva Haven y Londres, 1971.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

II. El orden institucional

La crítica de intelectuales y politólogos a la democracia en América Latina ha aparecido de manera asombrosamente rápida. Como vimos, algunos de los críticos argumentan en la línea de la tradicional diferencia entre democracia "formal" y "sustancial" o, respectivamente, "política" y "social", y a través de ella responsabilizan directa o indirectamente a la democracia de la miserable situación social de grandes sectores de la población. Otros ven también las condiciones de la transición a la democracia como factores negativos y determinantes para el desarrollo democrático. La crítica se articula asimismo en forma de un escepticismo insuperable sobre el establecimiento duradero de la democracia.¹⁴ Esta visión negativa resulta de seleccionar los parámetros históricos y normativos de tal manera que se impide llegar a un balance favorable, aunque provisional, de la democracia.¹⁵ A esto se suman malentendidos básicos y reducciones analíticas, los cuales se traducen fi-

¹⁴ Véase, por ejemplo, James Malloy, "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador", en René A. Mayorga (comp.), *Democracia y gobernabilidad, América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992, pp. 131-148.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Manuel Alcántara Sáez, "Sobre el concepto de países en vía de consolidación democrática", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1992, pp. 113-130.

nalmente en una evaluación negativa de la democracia que no parece justa ni funcional para su consolidación.

De esta manera, se olvida que el orden institucional de la democracia se ha introducido –en la mayoría de los casos– en países sin tradición democrática. No se tiene en cuenta el hecho de que las instituciones de la democracia han precedido a la cultura democrática, y que la socialización política de la población se ha efectuado, en su mayor parte, bajo regímenes autoritarios. Mientras que el establecimiento de un orden institucional democrático se puede dar de una manera relativamente rápida, e incluso estar determinado desde el exterior, la creación de una cultura política democrática requiere periodos más prolongados.

Resulta poco realista la suposición –implícita en muchas de las aportaciones al debate sobre la democracia en América Latina– según la cual un orden institucional democrático establece simultáneamente actitudes y modelos de comportamiento favorables a la democracia. Es funesto para la evolución de la democracia en América Latina que la crítica no tenga en cuenta el casi inevitable desfase en el tiempo y que, por ello, se atribuyan exclusivamente al orden institucional los problemas políticos de la vida democrática.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

Recordemos que en la República Federal de Alemania de la segunda posguerra la democracia, como orden institucional, también precedió a la cultura democrática, y que con el transcurso de las décadas, y sólo con la consolidación económica, la confianza en la democracia creció y las encuestas evidenciaron un perfil político de Alemania semejante al de otros países democráticos occidentales.¹⁶ Ciertamente, se ha comprobado que esta transformación se produjo bajo condiciones económicas y sociales muy favorables, por lo cual se ha denominado a Alemania Federal (con cierto escepticismo) una "democracia de buen tiempo". En América Latina, la cultura política tiene que desarrollarse bajo condiciones sumamente desfavorables, muy al contrario que en Alemania. Tal como demostraremos, los desafíos económicos y sociales son enormes y sólo pueden ser afrontados con éxito a mediano y largo plazos. En las condiciones actuales, el margen de maniobra para cualquier forma de gobierno es reducido.

Sin embargo, es justamente la coincidencia de subdesarrollo socioeconómico y democratización lo que da lugar a las interpretaciones más erróneas.

¹⁶ Véase Gabriel Almond y Sidney Verba (comps.), *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963, e *Id.* (comps.), *The Civic Culture Revisited*, Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1980.

Esta "coincidencia de lo no simultáneo" no debería ser entendida como una relación de causalidad, como si la democracia fuese la responsable de las condiciones sociales actuales. Pero es precisamente en esta simple hipótesis, la de una relación de causalidad entre la democracia y las precarias situaciones sociales, en la que se basan —explícita o implícitamente— la mayoría de las críticas más recientes a las democracias latinoamericanas, por muy científicamente elaboradas que pretendan mostrarse. Esta tendencia aparece muy claramente en los intentos de elevar a características constituyentes de la democracia en América Latina las anomalías sociales existentes y las consecuentes limitaciones de participación política de gran parte de la población.

III. El problema de la reforma económica

Por otra parte, no se tienen en cuenta seriamente las dificultades que imponen las políticas económicas —de ajuste y neoliberales— a las democracias recientemente (re)establecidas. Esto se debe a diferentes motivos: la crisis de los ochenta (la crisis de la deuda), el agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en la industria-

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

lización por sustitución de importaciones y centra da en el Estado y, finalmente, la falta de alternativas, como lo demuestra la aplicación generalizada de políticas neoliberales en todos los países latinoamericanos. En sus distintas variantes, estas políticas tienen un alto costo, perjudican a grandes sectores de la población y no generan expectativas y cambios a corto plazo en sincronía con los tiempos electorales. De este modo, resulta difícil recibir y mantener el apoyo de la sociedad en las urnas.

El dilema que se presenta radica en que los nuevos gobiernos tienen que emprender, por un lado, este tipo de políticas que difícilmente obtienen respaldo popular, y que incluso pueden llevar a una falta de identificación con la democracia, mientras que, por otro lado, su gran tarea consiste precisamente en consolidar esta última.

Parece justificada la pregunta que se plantea en América Latina y que expresa esta supuesta incompatibilidad: ¿es democrático el neoliberalismo? Por cierto, los costos de las nuevas reglas del juego en la economía hacen difícil imaginar una relación positiva entre neoliberalismo y democracia. Recuerdo haber escrito alguna vez, refiriéndome al caso de Chile, que la política neoliberal sólo podría llevarse a la práctica bajo condiciones autoritarias, que el neoliberalismo en América Latina tendría en el autoritarismo

una condición necesaria. Hoy por hoy, pienso, por un lado, que cuestionar el neoliberalismo mediante el criterio democrático significa introducir en el análisis un concepto de democracia que va más allá de lo institucional-procedimental y que favorece el empleo de los contenidos de la política como criterios para juzgar la democracia.

Si estas políticas de ajuste y neoliberales no son democráticas, si lo que hace el Estado no es democrático, ¿cómo es posible calificar de democráticos a los Estados en los cuales se llevan a cabo programas neoliberales? La pregunta insinúa una respuesta negativa y abre brechas de desafección con la democracia.

Por otro lado, dado que es imposible negar la existencia de condiciones adversas que operan en ambas direcciones, es decir, la democracia como obstáculo para la transición económica y el neoliberalismo como escollo para la consolidación democrática, es imperioso tratar el tema con mucha responsabilidad (en los términos de Dolf Sternberger) y compromiso con la democracia.

Es allí donde Ludolfo Paramio¹⁷ identifica, con justa razón, el elemento "provocativo" del razonamiento de Guillermo O'Donnell, cuando

¹⁷ Ludolfo Paramio, *op. cit.*, p. 266.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

éste distingue entre democracias representativas y delegativas, atribuyendo a las últimas la responsabilidad de la ineficacia de las reformas económicas en América Latina. La distinción hace referencia a elementos tradicionales de la política latinoamericana, como son el presidencialismo y la cultura política caudillista, y los vincula como factores causantes de la falta de responsabilidad (*accountability*), en los sistemas políticos de la región, del Ejecutivo ante el Parlamento y ante el electorado.

IV. Democracia representativa y delegativa

En una reciente reseña empírica de los conceptos que se vinculan en la literatura de las ciencias sociales con la democracia, David Collier y Steven Levitsky¹⁸ confirman el carácter primordialmente negativo de los numerosos adjetivos con que se hace resaltar la diferencia entre la democracia en América Latina y la democracia tal cual (pura, normativa, virtual, etc.). Al mismo tiempo, estos autores destacan

¹⁸ David Collier y Steven Levitsky, *Democracy "with Adjectives". Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research*, mimeo, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, Berkeley, agosto de 1995.

por su solidez la conceptualización de Guillermo O'Donnell, de modo que vale la pena analizarla más a fondo.

A primera vista, la posición de O'Donnell parece más que plausible; sin embargo, su razonamiento no está libre de problemas conceptuales y de evaluación. En primer lugar, conviene destacar la diferencia en el nivel de la formación de los dos conceptos contrapuestos. Mientras que en el caso de la democracia representativa O'Donnell trabaja con un concepto de carácter teórico, en el caso de la delegativa se trata de un concepto empírico: en otras palabras, contrasta el mundo abstracto y puro de la teoría –en su concepto de democracia representativa– con el reino gris de la empiria –en su concepto de democracia delegativa. Sin embargo, respecto de la representativa, O'Donnell parece desconocer la crítica de la teoría democrática empírico-dialéctica que compara la función de la representación en la democracia representativa con "un cheque en blanco que habilita a los políticos para tomar decisiones políticas prescindiendo del consenso popular", según cita Claus Offe en su muy difundido estudio sobre el capitalismo tardío.¹⁹

¹⁹ Claus Offe, *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, 1972.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

En otros términos, la crítica de O'Donnell ignora lo "delegativo" de la democracia representativa en cuanto a su funcionamiento en los países industrializados. Cuando lo delegativo es parte de la democracia representativa, la distinción entre los dos fenómenos aplicada a la realidad política no puede ser tajante, sino que debe admitir grados, y así pierde mucho de su función y fuerza descalificadora. Obviamente, los rasgos y tradiciones regionales cuentan en el funcionamiento de las democracias representativas, lo que hace suponer la existencia de diferentes conformaciones según el país. Sin embargo, diferenciar entre aquellas regiones que pertenecen a la buena teoría y aquellas que no —y que por ello obtienen malos resultados económicos— contradice la lógica de la investigación comparativa²⁰ y sobrepasa los límites de un análisis serio. La misma lógica de la investigación aplicada por O'Donnell lleva indefectiblemente al resultado buscado: la calificación negativa o descalificación de la democracia en América Latina.

Por otra parte, en lo que se refiere a la teoría clásica de la representación, vale la pena recordar la idea de la confianza (*trust*) como elemento clave del concepto de representación con libre

²⁰ Véase Giovanni Sartori, *La política...*, op. cit.

mandato; este concepto es vital para entender la función de las elecciones, que se expresa bajo la forma de un traspaso de confianza por parte de los electores a los elegidos para que tomen [las mejores] decisiones vinculantes en función de los representados. Así, la propia teoría de la representación incluye, en términos de O'Donnell, funciones delegativas. De este modo, como él mismo concede, se diluye hasta cierto punto el contraste tipológico entre democracia representativa y delegativa que establece en función de su propósito normativo-crítico.

En los casos latinoamericanos citados por O'Donnell no se trata, pues, de un nuevo tipo de democracia, sino de un fenómeno bien conocido en la teoría y la práctica de la democracia representativa: una autonomía relativa del elegido frente a sus electores. Pero mientras que dicho fenómeno es visto por Edmund Burke como la esencia misma de la representación –con mandato libre– y valorado positivamente, O'Donnell lo considera opuesto a lo que define como la esencia de la representación –la *accountability*– y lo valora, por lo tanto, negativamente.

No pretendo de ningún modo minimizar las diferencias entre conceptos y sistemas políticos, dado que el análisis de las convergencias y divergencias constituye el núcleo y el método de la investigación en el área del gobierno comparado.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

Sin embargo, las diferencias entre las democracias latinoamericanas y las de los países industrializados son más de grado que de esencia, más coyunturales que resultado de un legado histórico determinista; asimismo, no sólo tienen que ver con tradiciones sociopolíticas, sino con retos estructurales a la política en tiempos de crisis económica.

V. La política en la transición económica

En efecto, parece de suma importancia tener en cuenta la situación histórica concreta que atraviesan los sistemas políticos en América Latina en el proceso de transición económica. Intentaré caracterizar dicha situación con base en los seis puntos siguientes:

1. Según una convicción generalizada entre los teóricos, la estrategia de desarrollo mediante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se agotó a principios de los años ochenta, y la crisis de la deuda fue expresión de dicho agotamiento. Por lo general, ahora se reconoce la necesidad de abrir las economías, estimular la competencia y privatizar parte de las empresas estatales.

2. El Estado que toma cuerpo con y bajo la ISI es un elemento vital para promover y mantener esta estrategia de desarrollo: un Estado voluminoso, costoso e ineficiente. Su constitución es de clientelismo y su legitimación ante quienes lo respaldan se basa en la distribución de puestos de trabajo, favores, privilegios, prebendas, etc. Asimismo, en el Estado de la ISI los partidos políticos, respondiendo a la demanda del clientelismo, se inclinan a propiciar programas de corte populista, y los intereses sociales particulares capaces de organizarse se dirigen directamente al Estado para acordar –sin la intermediación del sistema representativo– lo que pretenden obtener. Como confirma Paramio, la ISI "ha creado actores sociales populares y de clase media de los que depende la legitimidad del Estado, y a la vez estos actores sólo pueden sobrevivir si las políticas públicas mantienen la protección del mercado interno y niveles de salarios y prestaciones sociales que no corresponden ni a la capacidad productiva ni a la competitividad de las economías nacionales".²¹ Dicho Estado parece en la actualidad poco adecuado para alcanzar las propias metas de desarrollo socioeconómico de la ISI y los objetivos políticos como la conserva-

²¹ Ludolfo Paramio, *op. cit.*, p. 270.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

ción y consolidación de la democracia. Por el contrario, parece más bien representar un serio obstáculo no sólo para dichos objetivos, sino además, y fundamentalmente, para lograr cierta *accountability*, la cual resulta naturalmente incompatible con los conceptos de clientelismo y particularismo.

3. No obstante, es precisamente a este Estado emanado de la ISI al que se demanda que emprenda un giro de 180 grados en la política económica, lo que de hecho significa cortar los lazos de relaciones tradicionales entre el Estado y la sociedad en América Latina, y que implica, al mismo tiempo, una reforma del Estado como actor y como estructura en cuanto a sus funciones y relaciones con la sociedad.

4. Las políticas de ajuste y neoliberales afectan sobre todo a los marginados por la austeridad en el gasto público y, lo que importa mucho más en términos políticos, a grandes sectores de la clase media, especialmente a la dependiente del Estado (producto mismo del Estado de la ISI), debido a las políticas de reestructuración y privatización de la economía y a la propia reforma del Estado como aparato administrativo.

5. Estos sectores medios dependientes del Estado no están de ningún modo dispuestos a aceptar reformas que amenacen su situación social vinculada al Estado de la ISI. ¿Cómo podrían es-

tos sectores medios aprobar una reducción de tal Estado? Por lo tanto, una gran parte del electorado no está dispuesta a votar a favor del "paquete de reformas".

6. Dada esta herencia histórica, en América Latina resulta particularmente difícil conseguir la aprobación de la mayoría electoral a las reformas neoliberales. Echemos una mirada a varios países de la región. En Uruguay, un intento de reforma en el sentido señalado no pudo concretarse: el electorado uruguayo consta de una mayoría de votantes que dependen del Estado como empleados públicos en activo o jubilados; en esta democracia hiperintegrada²² no hay manera de consensuar las reformas necesarias, lo que puede producir a mediano plazo graves inconvenientes a la democracia debido al inmovilismo de la política en ese país. En Perú, Mario Vargas Llosa fracasó en su intento de ganar las elecciones de 1990 con un programa neoliberal; su contrincante, Alberto Fujimori, quien no se había manifestado tan claramente en tal sentido, triunfó en los comicios y llevó dicho programa a la práctica aun sacrificando la democracia, que sólo pudo reestablecerse por la presión internacional. Las elecciones en

²² Véase Germán W. Rama, *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

Venezuela en 1988 y en Argentina en 1989 confirman la regla, a pesar de que los triunfadores, Carlos Andrés Pérez y Carlos Menem respectivamente, iniciaron programas económicos de corte neoliberal. En la victoria de Menem resultó decisivo su perfil de peronista; en la de Pérez, el recuerdo de sus políticas durante su anterior presidencia en la década de los setenta. En ambos casos, los electores no se decidieron en absoluto por candidatos de corte neoliberal. El resultado político resultó muy diferente: en Argentina, Menem logró estabilizar la economía tras una hiperinflación sumamente grave, y con ello pudo compensar a los ojos del electorado los elevados costos de las políticas de ajuste estructural y de liberalización de la economía,²³ lo que explica las victorias electorales de 1991, 1993 y 1995. En Venezuela, la política neoliberal de Pérez sólo podía distribuir costos entre la población. Las expectativas, sobre todo de las clases medias, se frustraron por completo. Finalmente, Pérez fue desplazado del poder en circunstancias en las que aquí no incursionaré. En las elecciones de 1993, Rafael Caldera triunfó con un programa de corte populista. De este modo, se comprueba empíricamente la complejidad de la

²³ Ludolfo Paramio, *op.cit.*, pp. 271-272.

relación entre democracia y neoliberalismo en América Latina, la cual exige un análisis muy cuidadoso de la política cuando se trata de superar el dilema entre lo inmediato y lo estructural.

VI. Retos actuales de la democracia

La democracia retornó a América Latina en un momento en que la región atravesaba una crisis económica y social mucho más aguda que la prevaleciente cuando se instalaron por doquier regímenes dictatoriales. Por consiguiente, resulta llamativo que la democracia se mantenga en la mayoría de los países a pesar de todos los serios problemas que encara en su proceso de consolidación. Perú constituye la única excepción, pero hay que destacar que Fujimori, ante las presiones internas y externas, se apresura a reinstaurar las condiciones democráticas, o sea, constitucionales. El hecho de que la democracia haya perdurado este tiempo –condición indudablemente insuficiente, aunque necesaria, para su consolidación– se subestima muy a menudo si consideramos los peligros a los que se enfrenta. Pero este fenómeno merece una consideración especial, puesto que las condiciones sociales bajo las cuales se produjo la caída de la

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

democracia en décadas anteriores nunca fueron tan desfavorables como las actuales.

Si situamos los retos de la democracia en América Latina en un contexto más amplio, se hace patente la interdependencia de los diferentes grupos de problemas. Allí está, en primer lugar, el entramado institucional democrático como tal, su estructura y capacidad de funcionamiento, incluido el de las élites que compiten políticamente entre sí y que dirigen las instituciones; luego la cultura política, la actitud de la población y de los diferentes sectores sociales hacia las instituciones y las élites políticas y, finalmente, los resultados económicos y sociales del sistema democrático. La relación entre estos tres conjuntos de problemas se establece mediante el concepto de legitimidad y, en el nivel operativo, del concepto de gobernabilidad.

Como destacamos antes, la (re)instauración de las instituciones democráticas se da en ausencia de una cultura política democrática. Los sondeos muestran, en efecto, que la democracia como valor no está consolidada ni es aceptada en América Latina. Más bien, predomina una actitud ambivalente. No obstante, la democracia es el sistema de gobierno que la gente declara preferir. En 1992, en los tres países andinos de inestabilidad política recurrente la mayoría calificó a la democracia como el sistema bajo el cual se vive

mejor: Bolivia, 74%; Ecuador, 63%, y Perú (antes del golpe), 59%. Pero sólo el principio abstracto goza de esta confianza. De los encuestados, manifestaron estar satisfechos con la democracia concreta y actual únicamente 39% en Bolivia, 23% en Ecuador y 36% en Perú.²⁴

El abismo entre el principio abstracto y la realidad democrática está condicionado básicamente por los resultados en las principales áreas del sistema político, es decir, la económica y la social. Y aquí intervienen como elementos capitales la seguridad y la subsistencia económica y social del individuo. Si los resultados son insuficientes, ello repercute directamente en la valoración del sistema. En los citados países andinos, ante la alternativa entre la democracia concreta y actual y una dictadura con justicia social (disyuntiva totalmente hipotética ya que no ha habido ninguna experiencia histórica similar en los países actualmente democráticos), una mayoría de los encuestados se declara a favor de un sistema dictatorial.

En otras palabras: la población aprecia, de hecho, la democracia, en particular en lo que concierne a las libertades de expresión y elección, pero ante su situación desesperada, y sobre todo

²⁴ Datos de las encuestas de LAPA, 1992.

Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina

ante la posibilidad de que ésta se torne más amplia y duradera, prefiere la forma de gobierno que sea más capaz de satisfacer las exigencias económicas y sociales o la que se sabe presentar como tal.

Las actuales condiciones económicas latinoamericanas hacen imposible que cualquier tipo de sistema rinda frutos rápidos y contundentes, de suerte que las críticas a la democracia caen en un terreno fértil. No obstante, en la medida en que los problemas económicos y sociales se puedan resolver con decisiones institucionales democráticas la democracia, dentro del marco de una legitimación que se está recuperando, echará raíces en el sistema de valores y actitudes de la población. Es necesario contemplar los problemas actuales –la falta de simultaneidad, las ambivalencias, las crisis, etc.– no como el resultado de prácticas democráticas, sino precisamente en su posible función catalizadora de un cambio fundamental hacia una mayor democracia, también en el sentido participativo y social.

Sobre el autor

Dieter Nohlen realizó estudios de ciencias políticas e historia en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Se doctoró con un trabajo sobre el parlamentarismo español en el siglo XIX y se ha especializado en política comparada, específicamente en las áreas de instituciones políticas y sistemas electorales. Actualmente es catedrático en la Universidad de Heidelberg, en Alemania, país en que obtuvo el premio de investigación Max Planck.

Entre sus más importantes publicaciones se encuentran *Sistemas electorales del mundo* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981), así como la compilación de una enciclopedia del Tercer Mundo (*Handbuch der Dritten Welt*, 1982-1983) en ocho tomos y una enciclopedia de la política (*Pipers Wörterbuch Zur Politik*, 1983-1987), en seis tomos.

Entre sus trabajos más recientes publicados en español destacan: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993, y *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

**Democracia, transición y gobernabilidad
en América Latina**

se terminó de imprimir en la Ciudad de México
en el mes de noviembre de 2012.

La edición consta de 3,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL