

EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y PRÁCTICA

Zbigniew W. Iwanowski¹

RESUMO: Este texto dá uma atenção especial ao estudo dos fatores que favorecem ou dificultam a consolidação democrática, dos perigos da reversibilidade dos processos democráticos e do possível refluxo da terceira onda de democratização.

PALAVRAS-CHAVE: democracia; democratização

Durante las últimas décadas aparecieron muchos estudios, dedicados a diferentes aspectos del proceso global de transición del autoritarismo a la democracia, bautizado por el cientista político norteamericano S.Huntington "la tercera ola de democratización" que abarcó regiones tan diferentes, como Europa Meridional, América Latina, Europa Central y el espacio postsoviético. El análisis comparativo de la transformación de los sistemas políticos y de la implementación de gobiernos democráticos permite formular algunas regularidades universales de estos procesos, igual que algunas particularidades del proceso democrático en América Latina. Merece especial atención el estudio de los factores que favorecen o frenan la consolidación democrática, de los peligros de la irreversibilidad de procesos democráticos y del posible reflujo de la tercera ola de democratización como tal.

Al periodizar los procesos democráticos algunos investigadores (S. Mainwaring, G. O'Donnell, S. Valenzuela, etc.) hacen una diferencia

¹ Doutor em Sociologia e Professor do Instituto da América Latina de Moscou, Rússia.

entre la liberación que se efectúa dentro de los marcos del régimen autoritario y se limita con el levantamiento de algunas restricciones para la actividad política y con el aumento de los derechos individuales y colectivos del individuo, y la democratización que se comprende como un proceso histórico complejo, vinculado con el establecimiento de un nuevo régimen político, basado en la redistribución del poder de acuerdo a la voluntad popular, expresada durante las elecciones libres y con plena garantía de todos los derechos y libertades¹. Otros autores, como, por ejemplo, L.Diamond, diferencian el período de transición, la consolidación y la profundización de la democracia². Desde nuestro punto de vista, es más lógica una definición más amplia que interpreta la democratización como una ampliación cuantitativa y cualitativa del espacio democrático, un proceso universal relacionado con cualquier cambio positivo del régimen político desde la liquidación del sistema autoritario hasta la estabilización y consolidación de las nuevas democracias, igual que su perfeccionamiento ulterior. En tal interpretación el proceso de democratización no tiene límites fijos e incluye como sus partes integrantes la liberalización del previo régimen autoritario, el período de transición de la dictadura a la democracia, la consolidación democrática y el perfeccionamiento del régimen democrático. Estas etapas pueden desarrollarse paralela o consecutivamente de acuerdo a la correlación de fuerzas y al grado de solución de los problemas, existentes en uno u otro país. Entre ellas no existen barreras impenetrables. Tal interpretación no contradice a la posibilidad de formalizar algunas etapas y de hacer su cronograma para objetivos teóricos o prácticos.

La mayoría de los científicos políticos que estudia problemas de las nuevas democracias llega a la conclusión que el período de transición en América Latina (igual que el Europa Central / Oriental y en el espacio postsoviético) ya se ha terminado. Dejaron de existir regímenes políticos híbridos que combinaban rasgos democráticos y autoritarios, gracias al acuerdo entre las viejas y las nuevas élites o debido a la nueva correlación de fuerzas tuvieron lugar elecciones relativamente libres con una participación más o menos activa de las masas, de acuerdo a las constituciones nuevas o modificadas se institucionaron sistemas políticos democráticos, en algunos casos tuvieron lugar cambios sucesivos del poder, por lo menos se declara el pluralismo político. En tal situación la

atención de los investigadores se concentra en los problemas de estabilidad y de la consolidación de la democracia y en las perspectivas de la irreversibilidad de los procesos democráticos.

Al determinar el grado de consolidación del régimen político algunos científicos, como, por ejemplo, S. Huntington, se guían por algunos indicadores formales (doble cambio del poder, imposibilidad de la revancha autoritaria y de la derrota del régimen constitucional) o la condicionan con el acuerdo de todos, o por lo menos de principales actores políticos de observar las normas democráticas (J. Higley y R. Hunter)³. A su vez, W. Hofmeister señala que no necesariamente la consolidación democrática alcance un "estadio final", porque siempre existe la posibilidad de que el desarrollo democrático sufra algún revés y porque aún las democracias más antiguas pueden verse expuestas a considerables presiones en caso de pérdida de eficacia y legitimidad del sistema y de sus principales actores⁴.

Una parte considerable de científicos políticos relaciona la consolidación democrática con el desarrollo político y económico estable. Sin duda alguna, los regímenes autoritarios que no permiten que funcione la sociedad civil y que controlan completa o parcialmente la actividad política y social de la población pueden ser muy estables durante largo tiempo. Al contrario, el nacimiento de las nuevas democracias, como regla general, se acompaña con el surgimiento de numerosos actores políticos y sociales, un pluralismo político prácticamente ilimitado, la aparición del extremismo de izquierda y de derecha, a menudo con el debilitamiento del control de las estructuras de poder sobre los procesos en desarrollo, con el crecimiento de la corrupción. Sin embargo, sin desarrollo estable como una condición mínima la consolidación democrática no es posible. Al mismo tiempo hay que señalar que ésta no se basa en las restricciones políticas y el temor de posibles represiones, sino completamente en otras bases.

Es evidente, como justamente señalan muchos investigadores, que la estabilidad política es una condición necesaria, pero no suficiente para la consolidación democrática. Por ejemplo, S. Valenzuela considera que una prolongada estadía del régimen democrático en el poder no siempre equivale a su consolidación⁵. J. Linz subraya que se puede hablar de una democracia consolidada solo en el caso, cuando los

principales actores del proceso político, partidos o grupos organizados, fuerzas o instituciones están convencidos que se puede ganar el poder exclusivamente por vía democrática y nadie pone en duda acciones de los gobernantes democráticamente elegidos ⁶. Según la definición de L.Diamond, la consolidación significa un proceso, debido al cual la democracia tiene raíces tan profundas en la conciencia de los ciudadanos que su colapso se considera absolutamente indeseable. Es imposible sin cambios institucionales y en la conducta que normalizan la práctica política y la hacen bien determinada, a veces aún trivial ⁷. Durante el proceso de consolidación, afirma Ph. Schmitter, acuerdos ocasionales, normas inestables y decisiones impredecibles que tuvieron lugar durante el período de transición se convierten en las relaciones de cooperación y competitividad que son ampliamente conocidas, se practican de forma regular y se aceptan sin algunas condiciones por individuos y colectivos. G. Pridham señala que el objetivo final en el proceso de consolidación puede considerarse logrado sólo cuando la democracia (ya no nueva) se ha enraizado profundamente en el país y se ha reforzado por la evolución significativa de su cultura política, lo que puede ser llamado la democratización de valores. En este caso se trata no sólo de que han desaparecido perspectivas para imponer sistemas alternativos rivales ("consolidación negativa"), sino de la afición democrática tanto de las élites, como de la población ("consolidación positiva") ⁸.

Si aceptamos tal concepto, se hace evidente que el proceso de consolidación puede durar unas décadas o aún necesita cambio de generaciones. En tal caso todavía sería prematuro hablar de la consolidación democrática definitiva en América Latina.

Sin embargo, basándose en la información anterior, es conveniente evaluar las perspectivas de los regímenes democráticos: analizar la actividad de los actores antisistemas y el grado de probabilidad del retorno al autoritarismo con ayuda de los golpes militares o debido a la actividad de las fuerzas políticas que proponen proyectos alternativos del desarrollo ("muerte rápida" de la democracia) por un lado, y los riesgos de la desestabilización y de la degradación paulatina de los regímenes democráticos debido a la influencia de los factores que modifican el sistema ("muerte lenta") por el otro.

En los países latinoamericanos, donde los regímenes autoritarios

estaban representados por las dictaduras militares, tiene suma importancia el control completo de los gobiernos civiles sobre las fuerzas armadas, su depolitización y profesionalización. Para lograr este objetivo, nuevas constituciones de cierta manera ponen límites en la participación de los militares en la política. El presidente electo es el comandante en jefe de las fuerzas armadas. En muchos países los militares en servicio activo están privados del derecho al voto y no pueden militar en los partidos políticos y movimientos sociales, los civiles encabezan el ministerio de defensa, los servicios de seguridad y la policía. La nueva doctrina militar anula las funciones represivas del ejército, su papel se reduce a la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial del Estado.

Muchos países realizaron importantes reformas militares. Durante la última década los cambios más considerables tuvieron lugar en América Central, donde las FF.AA. habían estado detrás de la fachada de los gobiernos civiles y en las condiciones de la guerra civil estaban aniquilando a la oposición armada y a la población civil. Gracias a la realización práctica de los acuerdos de paz el ejército de El Salvador se redujo a la mitad, y el de Guatemala, en un tercio. Los primeros en abandonar las FF.AA. eran los culpables en la corrupción y en la violación de los derechos humanos. En los puestos claves se encontraron los partidarios de la paz. La policía militar también se encontró bajo el control civil. Después de la derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990 se depolitizó y se redujo considerablemente el ejército nicaraguense y aún se habla de su liquidación completa. Después de la intervención militar norteamericana de hecho dejó de existir el ejército panameño. Entre los países de América del Sur la reducción más esencial de los gastos militares y del personal se observa en la Argentina, donde ya no existe el servicio militar obligatorio.

En la etapa actual entre los cinco modelos teóricamente posibles de la participación de los militares en la política (junta militar en el poder; el gobierno civil de jure con el control militar de facto; el ejército como grupo de presión en la toma de decisiones; las FF.AA. como grupo de interés que defiende sus intereses corporativos y el ejército profesional y apolítico bajo el completo control civil) los dos primeros ya no están representados. Sin embargo, en muchos países los militares siguen siendo un actor político muy importante. El más activo es el ejército paraguayo,

por lo menos, una parte de éste, representada por los partidarios de L.Oviedo. Durante los acontecimientos en el Ecuador en enero de 2000 sólo la presión internacional permitió conservar el régimen constitucional. Un papel importante en la política (aunque dentro de los marcos constitucionales) lo interpretan el ejército colombiano y peruano. En algunos países (Uruguay, Chile) las FF.AA. se activizan, cuando la opinión pública vuelve a plantear el problema de la violación de los derechos humanos durante las dictaduras militares. Los militares brasileños y argentinos se satisfacen con el papel del grupo de interés, los mexicanos tradicionalmente se encuentran bajo el control civil. Como muestran los acontecimientos en Venezuela, Ecuador y en el Paraguay, en el caso de la agudización política o social los militares pueden volver a aparecer en la escena política y aún tratar de realizar el golpe de Estado, pero su triunfo debido a la situación interna y la presión internacional es poco probable. Por lo general, las FF.AA. no están interesadas en la toma del poder y han dejado de ser un factor desestabilizador.

Con el fin de la guerra fría, desaparición del socialismo real y en gran medida, la desacreditación de la idea socialista como tal perdieron su popularidad las organizaciones antisistemas de izquierda radical. Algunos ex-guerrilleros como el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua o el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador conservan una parte considerable de su anterior base social, pero se transformaron en la izquierda moderna de corte social demócrata y al formar parte del nuevo sistema político-partidista han dejado de intervenir contra el sistema político existente. En el Perú la influencia del Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru se ha reducido al mínimo debido a las operaciones antiterroristas y a la pérdida de su base social. El único país donde la guerrilla sigue siendo un factor desestabilizador, donde hasta el momento ni las operaciones militares, ni los intentos del proceso negociador no han dado ningún resultado y de hecho se ha formado una situación de empate en Colombia. Los guerrilleros actuales han dejado de ser los Robin Hood y se perciben por la opinión pública como anacronismo histórico. Aunque los acontecimientos de Chiapas y las dificultades en la solución del conflicto colombiano muestran que este capítulo de la historia latinoamericana no ha sido cerrado definitivamente, la lucha armada ha dejado de interpretar

algún papel importante y el reforzamiento de la guerrilla en un futuro mediano es poco probable.

La neutralización de los actores antisistemas permite llegar a la conclusión que en el futuro cercano no se espera la reducción del número de los regímenes democráticos. Mucho más peligroso es el problema del empeoramiento de la calidad de democracia y de su degradación paulatina.

Los intentos de analizar la calidad de la democracia con ayuda de los métodos matemáticos sobre la base de las variables correspondientes volvieron a replantear el concepto de la democracia y al fin y al cabo provocaron dificultades conceptuales tanto en la teoría política, como en la politología empírica. (Basta decir que la colección de epítetos que han reunido los investigadores norteamericanos de la Universidad de Berkeley D.Collier y S.Levitsky ya supera unos centenares)⁹.

La mayoría de los investigadores norteamericanos y en el menor grado de los europeos comprende la democracia como el sistema del poder político y no la condiciona con algunas características económicas o sociales. Al contrario, la masa principal de los politólogos de América Latina y de Rusia insiste en la necesidad de tomar en consideración la dimensión humana de la democracia, ante todo, su componente social. En los trabajos de los científicos de estas regiones se señala que el nuevo sistema político debe garantizar el progreso tecnológico, acelerar las reformas económicas y la integración en la economía mundial sobre una base justa, incorporar en el proceso político amplias masas de la población, excluir la violencia como método de la solución de problemas políticos¹⁰. La variedad institucional de las formas de democracia permite plantear el problema del centro y de la periferie democráticas, donde las instituciones y procesos políticos se desarrollan de acuerdo a su propia lógica.

Los modelos de la democracia económica y social, propuestos por los investigadores rusos y latinoamericanos, reflejan mejor la realidad de estos países y tienen indiscutible valor teórico, aunque su realización práctica en un futuro cercano es poco probable.

Las variedades de la democracia propiamente política pueden ser resumidas en tres modelos principales:

-la democracia liberal desarrollada (libre, consolidada, etc.)

que preve la entrega del poder real a los actores políticos elegidos, el control parlamentario rígido sobre el poder ejecutivo, un sistema jurídico verdaderamente independiente, los resultados electorales no programados de antemano, la posibilidad real para la oposición de llegar al poder, garantías de los derechos de las minorías, existencia de diferentes canales de expresión, una sociedad civil desarrollada, la libertad de expresión y el acceso a los medios alternativos de información, la igualdad política de todos los ciudadanos, plena vigencia de los derechos y libertades humanas, protección contra la arbitrariedad y la intervención en la vida privada no sólo del Estado, sino también de las estructuras organizadas no estatales;

-la democracia formal (no liberal, electoral, no consolidada, delegada, etc.) que se limita con la competencia de los individuos por los votos de los electores y las garantías mínimas de las libertades, debido a la cual la competencia y la participación tienen algún sentido; muy a menudo el Estado no es capaz de garantizar los derechos declarados;

-la seudodemocracia (restringida, autoritaria, régimen híbrido, etc.) formalmente posee todas las características de la democracia electoral y declara el pluralismo político, pero restringe las posibilidades de la competitividad electoral honesta que pueda provocar el cambio del poder.

En este sentido tiene cierto interés el análisis de los cambios en el nivel de derechos políticos y libertades públicas en los países latinoamericanos, hecho de acuerdo a la metodología, elaborada por Freedom House a base de los métodos cuantitativos. (1 representa el nivel máximo y 7 - el nivel mínimo de éstos). El análisis no se basa exclusivamente en la evaluación del gobierno y del sistema político o en las condiciones políticas en uno u otro país, sino en el efecto que tienen estas condiciones en la libertad. Para llegar a las conclusiones definitivas, se usan varias fuentes de información, incluyendo noticieros nacionales e internacionales, publicaciones de las organizaciones no gubernamentales, análisis académicos y contactos individuales y personales¹¹.

Evaluación de derechos políticos y libertades públicas

en los países latinoamericanos

Países libres (L) en 1999 – 2000	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1. Costa Rica	1,1 L	1,1 L	1,1 L	1,1 L	1,2 L	1,2 L
2. Uruguay	5,5 PL	6,6 NL	5,4 PL	1,2 L	2,2 L	1,2 L
3. Panamá	7,6 NL	5,5 PL	4,3 PL	7,6 NL	2,3 L	1,2 L
4. Bolivia	6,5 NL	3,3 PL	2,3 L	2,3 L	2,3 L	1,3 L
5. Chile	7,5 NL	6,5 PL	6,5 PL	4,3 PL	2,2 L	2,2 L
6. Argentina	2,4 PL	6,5 NL	2,2 L	1,2 L	2,3 L	2,3 L
7. Ecuador	7,5 NL	2,2 L	2,2 L	2,2 L	2,3 L	2,3 L
8. El Salvador	2,3 L	5,3 PL	3,5 PL	3,4 PL	3,3 PL	2,3 L
9. República Dominicana	4,2 PL	2,3 L	1,3 L	1,3 L	4,3 PL	2,3 L
Países parcialmente libres (PL) en 1999 – 2000						
10. Honduras	6,3 PL	6,3 PL	2,3 L	2,3 L	3,3 PL	3,3 PL
11. Nicaragua	5,4 PL	5,5 PL	5,5 PL	5,5 PL	4,5 PL	3,3 PL
12. Brasil	4,4 PL	4,3 PL	3,3 PL	2,2 L	2,4 PL	3,4 PL
13. México	4,3 PL	3,3 PL	4,3 PL	4,3 PL	4,4 PL	3,4 PL
14. Guatemala	4,3 PL	3,5 PL	5,6 PL	3,3 PL	4,5 PL	3,4 PL
15. Paraguay	5,5 PL	5,5 PL	5,5 PL	4,3 PL	4,3 PL	4,3 PL
16. Venezuela	2,2 L	1,2 L	1,2 L	1,3 L	3,3 PL	4,4 PL
17. Colombia	2,2 L	2,3 L	2,3 L	3,4 PL	3,4 PL	4,4 PL
18. Perú	6,6 NL	5,4 PL	2,3 L	2,4 PL	5,4 PL	5,4 PL
19. Haití	6,6 NL	6,5 NL	7,6 NL	7,5 NL	5,5 PL	5,5 PL
Países no libres (NL) en 1999 –2000						
20. Cuba	7,7 NL	6,6 NL	6,6 NL	7,7 NL	7,7 NL	7,7 NL
Total países	4 L 9 PL 7 NL	5 L 11 PL 4 NL	9 L 9 PL 2 NL	9 L 8 PL 3 NL	7 L 12 PL 1 NL	9 L 10 PL 1 NL

Datos iniciales tomados de la fuente: Freedom House Rating, www.freedomhouse.org

De tal modo, durante la última década se notan cambios

positivos en el avance de la democracia en América Latina: en 1999-2000 entre 20 países latinoamericanos (en la tabla no se toman en consideración países anglófonos del Caribe) nueve pueden considerarse libres, 10 – parcialmente libres y sólo un país - no libre. Durante los últimos cinco años en el primer grupo entraron El Salvador y República Dominicana. En el segundo grupo mejoró la situación en Nicaragua, México y Guatemala. Después de las elecciones generales de 2000 el caso mexicano figura entre los cinco mayores éxitos de la democracia en el mundo, lo que supuestamente permita incluir México en el primer grupo. Al mismo tiempo, la situación ha empeorado algo en Brasil, Venezuela y Colombia. Cierran la lista de los países parcialmente libres Perú y Haití que tienen los peores indicadores.

En un futuro cercano la situación va a depender en gran medida de la pacificación del conflicto armado y de los resultados del Plan Colombia y de la estabilización política en Haití. Después de las elecciones presidenciales en el Perú la crisis se va resolviendo. En todos los casos por lo menos se puede excluir escenarios catastróficos.

Al mismo tiempo, sin menospreciar la importancia del ranking, hecho por Freedom House, hay que señalar que esta institución se basa en los criterios minimalistas de la democracia y de la libertad. (La democracia se determina como el sistema político, en el cual la población elige libremente a sus autoridades de la lista de grupos e individuos competidores, no designados por el Estado. La libertad representa la oportunidad de actuar espontáneamente en diferentes campos fuera del control de gobierno y de otros centros de dominación potencial). De tal modo, la metodología refleja los puntos de vista de la mayoría de los investigadores norteamericanos y en el menor grado de los europeos que comprende la democracia como el sistema del poder político y no la condiciona con algunas características económicas o sociales. Una vez incluidas otras variables el cuadro podría ser diferente.

Entre los factores propiamente políticos un papel primordial para la consolidación y estabilización del proceso democrático han tenido reformas institucionales. A finales de los años 80 y en los 90 entraron en vigor nuevas constituciones en el Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Uruguay (1997), Ecuador (1998),

Venezuela (1999). Importantes enmiendas fueron hechas en las leyes principales de Bolivia (1994), Argentina (1994), Nicaragua (1995) y Brasil (1997). Las reformas constitucionales están en el orden del día en muchos otros países del continente.

La mayoría de los científicos políticos, entre ellos tales especialistas prestigiosos como A.Lijphart, J.Linz, G. Di Palma, S. Mainwaring, B.Lamounier y otros, hablan de las ventajas del parlamentarismo¹². Entre los argumentos más importantes figuran el funcionamiento más estable y exitoso de las democracias parlamentarias, mejor representación de diferentes minorías, una reacción más flexible a la situación cambiante, baja probabilidad de conflictos entre las ramas del poder, la caída de la mayoría de regímenes presidencialistas durante la segunda ola de democratización, etc.

Sin duda alguna, las conclusiones de estos especialistas, basadas en rico material estadístico y empírico, tienen base y sobre todo son muy convincentes cuando se apoyan en la experiencia europea. Sin embargo, el cuadro se hace más opaco, cuando se analiza la experiencia latinoamericana y postsoviética. En varios casos la representación proporcional tampoco garantiza la participación en el proceso político de muchos partidos, o por el contrario permite que las fuerzas extremistas propongan las condiciones incomparables con el grado de su influencia. Es poco probable la estabilidad de una república parlamentaria en una sociedad polarizada con intereses antagónicos de los actores políticos. Al mismo tiempo, muchas repúblicas parlamentarias, a pesar de todas las dificultades e insuficiencias, demostraron su eficiencia. Al fin y al cabo, como justamente señala el norteamericano K. Gladdesh, no existe un modelo universal de la democracia, óptimo para todos los países¹³. Los méritos y los defectos de una u otra forma de gobierno se determinan por tradiciones históricas, particularidades de la cultura política, composición étnica de la población, situación económica y social, las tareas que tiene por resolver el Estado, el nivel del desarrollo de la sociedad civil, etc. En varios casos tiene lugar el efecto contrario: el cambio de la forma de gobierno posteriormente deja huellas en la psicología nacional y la cultura política.

No es casual que a pesar de las recomendaciones académicas los arquitectos de las reformas en diferentes regiones del mundo en la

mayoría de los casos se inclinan hacia el sistema presidencialista. En América Latina tal opción se determinó en gran medida por el restablecimiento de los regímenes políticos que habían existido antes de los golpes de Estado, por las tradiciones históricas y la cultura política que se asocia con el caudillismo, el poder y la responsabilidad personal. Aun en algunos casos, como, por ejemplo, en el Brasil, donde para el período de transición el problema de la forma de gobierno quedó abierto, durante el referendo nacional de 1993 la mayoría aplastante de la población se proclamó por una república presidencial.

Antes de las reformas constitucionales, mencionadas anteriormente, en todos los países latinoamericanos existía un desequilibrio considerable de poder a favor del presidente. Las reformas políticas conservaron el modelo presidencialista, pero debilitaron en mayor o menor grado el poder del jefe del Estado, lo que permite hablar de la transformación del superpresidencialismo al presidencialismo moderado.

Algunos países modificaron considerablemente su legislación electoral. Brasil y Argentina establecieron elecciones presidenciales directas a base de la votación universal. En Argentina, Brasil y Colombia se hizo posible la segunda vuelta de elecciones, en Colombia se prohíbe categóricamente la reelección inmediata del presidente, en Bolivia la reelección de permite sólo una vez como mínimo dentro de un término presidencial. Al contrario, a diferencia del período anterior en Perú, Argentina, Brasil y Venezuela es posible la reelección inmediata del presidente. (La posibilidad de la reelección inmediata no contradice a la consolidación democrática, ya que los electores pueden utilizar el voto de castigo).

Algunas constituciones establecen diferente calendario para elecciones presidenciales y parlamentarias. Casi todas las reformas confirmaron la elección directa de los alcaldes y gobernadores, aceleraron la descentralización (sobre todo financiera) del poder local. La constitución colombiana restringió los poderes extraordinarios del presidente, las medidas de emergencia se declaran sólo con el acuerdo del Congreso, se reforzó la autonomía de las instituciones financieras. En Argentina se redujeron las posibilidades del decretismo presidencial y la actividad legislativa del presidente. El mecanismo más simple de

impedimento (impeachment) abrió algunas posibilidades para luchar contra la corrupción.

Se puede mencionar también otros cambios positivos: se cumple el calendario electoral, tuvo lugar tercer o cuarto ciclo de elecciones democráticas, ocurre, aunque de forma limitada, circulación de las élites, en uno u otro grado avanza la descentralización del poder político, se forman institutos electorales independientes, desminuyen las posibilidades del fraude electoral, se perfecciona el sistema judicial, etc.

Es muy importante también la introducción o ampliación de los elementos de la democracia participativa, el particular, de plebiscitos, referendos, consultas populares e iniciativa legislativa popular, la posibilidad de revocar en algunos casos a los funcionarios elegidos. En la mayoría de los países existe el cargo de vice-presidente que en algunos casos cumple las funciones del primer ministro.

Como ejemplo de contratendencia pueden servir Perú y Venezuela. En el primer caso después del autogolpe de abril de 1992 la nueva constitución reforzó considerablemente los poderes de presidente que fácilmente puede disolver el congreso y tiene más posibilidades para el decretismo. Debido a las restricciones políticas y los obstáculos en el funcionamiento de los partidos y la tercera reelección de A.Fujimori como presidente se hicieron más evidentes las tendencias autoritarias del superpresidencialismo peruano. La constitución venezolana de 1999 concede al jefe de Estado poderes prácticamente ilimitados, le garantiza 12 años en el poder, mantiene el desbalance de las ramas del poder a favor del ejecutivo.

En las condiciones económicas favorables debido al control completo del poder ejecutivo sobre el legislativo puede tener lugar un período largo de estabilidad, como, por ejemplo, en el caso mexicano, pero, por un lado, este régimen no puede considerarse plenamente democrático, y, por el otro, la destabilización brusca de la situación política en este país en los años 90 y, por fin, la pérdida del poder por el Partido Revolucionario Institucional muestra que temprano o tarde el modelo superpresidencialista se agota y se necesita una transformación radical del sistema político.

Es evidente que la consolidación de los regímenes democráticos

es imposible sin un sistema partidista estable que sirva como puente entre el Estado y la sociedad civil. Según S.Mainwaring y T.Scully, para institucionalizar el sistema partidista se necesitan cuatro condiciones:

- estabilidad de reglas y de la naturaleza de la competición interpartidaria;
- principales partidos deben tener algunas raíces en la sociedad;
- los mayores actores políticos aceptan la legitimidad del proceso electoral y de los partidos;
- la importancia de las organizaciones partidistas que no están subordinadas a los intereses de líderes ambiciosos, tienen status independiente y sus propios valores, adquieren autonomía con respecto a los movimientos y organizaciones que inicialmente podían haberlos creado como sus instrumentos, deben tener influencia territorial y sus propios recursos económicos.

De acuerdo al grado de institucionalización estos investigadores mencionan tres tipos de sistemas partidistas: institucionalizados competitivos, incoativos y hegemónicos en estado de evolución¹⁴.

Al reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos los reformadores a menudo se encuentran ante un dilema: por un lado, deben garantizar el pluralismo político que permita representar máximamente los intereses de diferentes grupos sociales, y por el otro, evitar la extrema fragmentación y polarización de los partidos que pueda provocar la desestabilización social. Como afirman los investigadores norteamericanos S. Haggard y R. Kaufman, un sistema partidista compacto, donde uno o dos partidos centristas con amplia base social estén en condiciones de ganar la mayoría electoral, puede contraestar mejor a los estrechos intereses de grupo, mantener la continuidad política durante el cambio de administración y reducir la influencia de las fuerzas extremistas. Los sistemas multipartidistas pueden realizar una política económica estable sólo formando coaliciones de centro-derecha o centro-izquierda¹⁵. (Desde nuestro punto de vista, esta afirmación puede considerarse sólo como una tendencia predominante, ya que existen varios ejemplos de gobiernos estables en los países con sistemas multipartidistas).

El grado de fragmentación de los partidos políticos en gran medida depende del mecanismo de registro y de la legislación electoral.

La mayoría de investigadores, especializados en los procesos electorales, apoya la famosa Ley Duverger, según la cual los distritos con un mandato tienden a reducir la cantidad de partidos hacia dos, mientras que los distritos con varios mandatos con representación proporcional favorecen la formación del sistema multipartidista. Otros científicos hablan también de tales variables, como la magnitud del distrito, fácil registración, baja barrera electoral, elecciones no competitivas, elecciones concurrencias, la posibilidad de la segunda vuelta, estructura del boletín electoral, desproporción de distritos, sistema presidencialista, posibilidad de unir las listas, etc. Como muestra el estudio de M. Shugart y J. Carey, ciertos problemas pueden surgir en caso de combinación del presidencialismo y del sistema proporcional en las elecciones parlamentarias¹⁶.

La legislación electoral y partidista de América Latina es bastante contradictoria y por lo general favorece el sistema multipartidista. El procedimiento de registrar los partidos es simple, la barrera electoral, cuando existe, es baja (la única excepción es la última reforma en el Perú, cuyas consecuencias provocaron una aguda crisis política). Casi todos los países eligen parlamentos por sistema proporcional. En la mayoría de los casos el presidente se elige según el sistema mayoritario absoluto y es posible la segunda vuelta de votación. Sin embargo, a pesar de la legislación similar el grado de fragmentación y atomización de los partidos es extremo en el Brasil, Perú y Ecuador, moderado en Bolivia, Paraguay y Chile y bajo en Colombia, Argentina y Costa Rica.

La experiencia latinoamericana muestra que la legislación electoral y partidista es muy importante, pero no siempre decisiva, sobre todo en sociedades multiculturales con intereses sociales, económicos, étnicos y religiosos contradictorios, donde hay más motivos para formar un sistema multipartidista y para su fragmentación. En la situación económica y política complicada diferentes grupos sociales tratan de formar sus propios partidos. Cuanto éstos son débiles y conflictivos, las ambiciones individuales y discrepancias personales entre sus líderes se hacen extremadamente importantes y fácilmente provocan escisiones y divisiones. Generalmente los partidos gobernantes tienen más posibilidades para

utilizar directa o indirectamente los medios de comunicación y aprovechar los recursos del Estado en sus intereses. Por una u otra razón algunos partidos tienen diferentes condiciones de partida debido a su historia, estructuras organizacionales, posibilidades financieras, experiencia previa, etc. Muy a menudo (como, por ejemplo, en Colombia o en Uruguay) la afiliación tradicional de la población a uno u otro partido crea obstáculos para la aparición de nuevos partidos y como resultado, frena la fragmentación del sistema partidista. Frecuentemente los partidos hegemónicos, como, por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional en México o el Partido Colorado en el Paraguay creían trabas para la oposición y bloqueaban la evolución del sistema político. Es también muy importante la situación política concreta. Frecuentemente algunas razones pragmáticas ayudan a superar las divergencias y a formar alianzas de las fuerzas anteriormente intransigentes (la decisión de 14 partidos de Nicaragua de formar Unión Nacional Opositora para derrotar a los sandinistas en las elecciones de 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia, formada por los demócrata-cristianos y los socialistas de Chile, etc).

La debilidad de los partidos políticos en gran medida se explica también por la cultura política y la psicología nacional. América Latina es propicia para el populismo y el carisma personal, la población cree en milagros políticos y tiene expectativas que un buen gobernante pueda resolver de una vez todos los problemas existentes. En la reciente historia política de América Latina se puede encontrar varios ejemplos de la elección de políticos poco conocidos gracias a la utilización de consignas populistas, que han cautivado el apoyo de los desilusionados ciudadanos que buscan un milagro (F. Collor de Mello en el Brasil, A. Fujimori en el Perú, Abdala Bucaram en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela, etc.) En algunos casos se trata del fenómeno de nuevo autoritarismo que ha llegado al poder por métodos democráticos y se encuentra tras las fachadas de regímenes democráticos.

El espectro político latinoamericano sigue siendo amplio e incluye fuerzas políticas desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, pero entre los actores políticos sistémicos en la mayoría de los casos figuran fuerzas políticas que representan la centroizquierda o la centroderecha, lo que garantiza la continuidad de la política y la hace

más pronosticable. En nuevas condiciones en la mayoría de los casos el péndulo oscila alrededor del centro, tiene lugar la europeización de los sistemas políticos latinoamericanos, se nota la tendencia hacia su homogenización. La discusión que se desarrolla no se refiere a los modelos del desarrollo social, sino a las vías de modernización de la economía y las formas de las garantías sociales a la población.

En la etapa de la consolidación se va reduciendo la cantidad de partidos políticos, los sistemas incoativos se transforman en institucionalizados. Pueden servir de ejemplo la institucionalización de la estructura partidista en el Brasil, los índices de la formación del sistema bipartidista en el Paraguay, la estabilización de los actores políticos en Bolivia, etc. Después de las elecciones generales de 2000 en México se aceleró la transformación del sistema partidista hegemónico en el tripartidista.

Al mismo tiempo hay que señalar una serie de factores negativos, cuando dejan de funcionar los sistemas partidistas que servían de ejemplo de continuidad y estabilidad y cuando pueden desaparecer partidos con una larga tradición histórica. Como muestran los casos venezolano y en el menor grado peruano, si durante un período largo el gobierno no soluciona los problemas más urgentes, aún el sistema partidista más estable con larga historia constitucional puede debilitarse. En Colombia la crisis de los partidos tradicionales se debe en gran medida a su incapacidad de solucionar el conflicto armado interno, acabar con la violencia y el narcotráfico. Luchas intestinas agudas prácticamente acabaron con el Partido Conservador, sobre la base del cual se formaron varias organizaciones, y provocaron disidencias notables en el Partido Liberal. No es casual que durante las elecciones de 1998 los políticos colombianos tuvieron que buscar otras fórmulas, sin negar su herencia liberal o conservadora.

En Nicaragua y El Salvador sistemas bipartidistas en formación están representados por los partidos que ocupan posiciones opuestas en el espectro político. Debido a tal correlación de fuerzas políticas, cuando en el parlamento ocupan las posiciones claves los ex rivales militares, la estabilización política tiene muchas dificultades. En estos países la consolidación democrática es posible si estos partidos evolucionan hacia el centro o si ocurre la reagrupación de las fuerzas

políticas y aparece un fuerte partido centista, como ha sido en el caso brasileño. En muchos partidos se nota débil organización nacional, personalismo, fraccionamiento en varias corrientes rivalizantes, falta de identidad ideológica, crisis de participación.

La fragilidad de partidos y del sistema partidista en algunos países y la ausencia de la fidelidad partidaria produce una migración intensa de los diputados de un partido para otro en búsqueda de la mejor posición política. Como muestra el estudio del politólogo brasileño C. R. Felix de Melo, el 30% de los diputados brasileños, elegidos durante las últimas cuatro legislaturas, cambiaron de partidos, de 686 migrantes 95 lo hicieron dos veces, 18 - tres veces y cuatro - cuatro o más veces¹⁷.

Al analizar tendencias negativas en el funcionamiento de partidos, algunos investigadores, como, por ejemplo, el venezolano J.A.Rivas Leone, llegan a la conclusión que ya "rige el fracaso de un determinado modelo de hacer política (democracia de partidos), en el cual los actores individuales y colectivos (partidos políticos) entraron en una fase de disfuncionamiento y dejaron de ser canales idóneos para la representación, canalización de demandas y participación ciudadana"¹⁸.

Sin duda alguna, la preocupación que se observa en predios académicos latinoamericanos tiene su base. Sin embargo, en la mayoría de los países sobre todo, en Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, etc. los partidos siguen siendo el canal fundamental de la articulación política, en muchos casos su papel mediador entre el Estado y la sociedad civil se ha reforzado. Se puede hablar del efecto estabilizador de los partidos, que no han agotado sus posibilidades y a pesar de todos los problemas y defectos y fallas, siguen interpretando un papel esencial en las transformaciones políticas y económicas.

Un problema clave para institucionalizar del sistema partidista y estabilizar el desarrollo político en general es la posibilidad del partido gobernante de resolver la crisis económica, mejorar o por lo menos mantener el nivel de vida existente. Si estos objetivos se consiguen, aunque sea parcialmente, es posible la reelección de los partidos gobernantes y la estabilización del sistema partidista. Como muestra el análisis del proceso electoral, en la "década perdida" de los 80 prácticamente todos los partidos gobernantes perdieron las

elecciones. En los 90 un número considerable de partidos o presidentes fueron reelegidos (C. Ménem y el Partido Justicialista en la Argentina en 1989 y 1995, La Concertación de los Partidos por la Democracia en 1989, 1994 y 1999, el Partido Liberal de Colombia en 1986, 1990 y 1994, A.Fujimori y Cambio-90 en el Perú en 1990, 1995 y 2000, la Alianza Republicana Nacional en El Salvador en 1989 y 1994 y 1999, F. H. Cardoso en 1994 y 1998, etc.).

Es evidente que el funcionamiento adecuado de los regímenes democráticos y el futuro de las democracias depende ante todo de las instituciones políticas. Sin embargo, como señala el politólogo venezolano J.A.Rivas Leone, "los anelos y promesas de la democracia en América Latina chocan y contradicen con la realidad, incertidumbre y deterioro de nuestros niveles de vida y de ciudadanía" ¹⁹.

La consolidación democrática tampoco es posible sin luchar contra la corrupción que provoca una caída brusca de la legitimidad de los regímenes gobernantes y en muchos casos puede ser causa de la destabilización política y social y aún de los golpes de Estado. A menudo la corrupción en los gobiernos democráticos se revela en mayor grado que en los autoritarios, sus formas son más sofisticadas y el peligro del castigo no parece inevitable. Ultimamente la corrupción ha penetrado en todos los niveles del poder: durante los últimos años se vieron obligados a dimitir cinco presidentes latinoamericanos, gran escándalo estaba vinculado con muchos políticos colombianos, bolivianos y mexicanos, acusados de los vínculos con el narcotráfico.

Uno de los principales obstáculos en la consolidación democrática es la ausencia de una sociedad civil desarrollada, libre de la intervención estatal y del control del Estado. A diferencia de las instituciones políticas, diseñadas por los arquitectos de las reformas, la sociedad civil no puede ser creada por decreto presidencial, sino debe madurar de forma natural durante un largo período histórico.

De tal modo, como muestra la experiencia latinoamericana, el éxito de la consolidación democrática no se garantiza automáticamente y depende en gran medida de la eficiencia de los actores políticos, de la situación económica y política favorable, de la memoria histórica y de la herencia del pueblo. Aún en el caso del éxito de reformas económicas e indicadores macroeconómicos favorables la polarización

social puede hacer su apoyo muy problemático. A menudo los líderes políticos tratan de prorrogar o eternizar su poder personal en caso de éxitos económicos o utilizando la demagogia populista.

A pesar de la existencia de los indicadores formales gran parte de los regímenes postautoritarios no puede considerarse verdaderamente democráticos. Entre los factores que se reflejan negativamente en la consolidación democrática, figuran la debilidad y baja eficiencia de instituciones democráticas, el uso de los métodos autoritarios, el bajo nivel de libertades civiles y de responsabilidad, la criminalización de la sociedad, la corrupción y el fraude electoral, etc.

Debido a estos problemas ya pasó la euforia inicial, se notan el pesimismo y la apatía social entre una parte considerable de la población. Es evidente, como señalaron Ph. Schmitter y T.L.Karl que "la democracia no necesariamente provoca el crecimiento económico, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política, los mercados libres o el "fin de la ideología". Mucho menos se puede hablar del "fin de la historia". Sin duda alguna, la presencia de algunos factores mencionados puede hacer la consolidación democrática más fácil, pero éstos no son ni sus prerequisites, ni sus productos inmediatos"²⁰. Con las constituciones democráticas no surgen automáticamente regímenes democráticos, las elecciones libres no son garantía de gobiernos honestos y eficientes. En algunos países se violan los derechos humanos, crece la inestabilidad, tiene lugar la criminalización de la sociedad. La incapacidad de la mayoría de los gobiernos de resolver en la perspectiva cercana los problemas sociales más agudos desestabiliza la situación y convierte en una formalidad muchos regímenes democráticos.

Sin embargo, a pesar de las dificultades evidentes todavía no se puede decir que el péndulo político empezó a moverse hacia el autoritarismo. A pesar de todas las dificultades se nota el arraigo de las ideas democráticas en la cultura política. Gran importancia para prevenir las reincidencias del autoritarismo tiene la posición de la comunidad internacional, sobre todo, de los países postindustriales. Otro obstáculo en este camino constituyen los procesos integracionistas.

Todo esto permite expresar un optimismo moderado. Como señala W. Hofmeister de la Fundación K.Adenauer, "La democracia

sigue enfrentando en América Latina considerables trabas. Por lo tanto no se pueden excluir reveses en su evolución. Sin embargo, la aceptación de la democracia representativa y el desarrollo de una infraestructura democrática han ganado en coherencia"²¹.

Notas:

- ¹ Issues on Democratic Consolidation / Ed. by S.Mainwaring, G.O'Donnell, S.Valenzuela. Notre Dame,1992, p.295; G.O'Donnell, Ph.Schmitter, L.Whitehead. Transitions from Authoritarian Rule. Baltimore-London, 1986, 1988, 1991, 1993, etc.
- ² Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas / Ed. by T. Farer. Baltimore, 1995.
- ³ S. Huntington. The Third Wave. Democratization in the Late XX Century. Norman - London, 1993; Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe / Ed. by J.Higley and R. Hunter. New York, 1992.
- ⁴ Transformación de los sistemas políticos en América Latina / Ed. por W. Hofmeister y J. Thesing. Buenos Aires, 1995, p. 438.
- ⁵ Issues on Democratic Consolidation, p. 59.
- ⁶ World Politics, 1994, vol. 1947, N1, p. 145.
- ⁷ Democracy and Communism / Ed. by Sung Chul Young. Seoul, 1995, p.162.
- ⁸ Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America, and Eastern Europe / Ed. by G.Pridham. Aldershot, 1995, p.550-555, xxi.
- ⁹ D. Collier , S. Levitzky. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. Berkeley, 1996 (Manuscript).
- ¹⁰ Modernização política e desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1990, p.76; N.Lechner. Los patios de la democracia. Subjetividad y política. Santiago de Chile, 1990; H.Jaguaribe et al. Brasil: reforma ou caos. Rio de Janeiro, 1991, p.303; La democracia en América Latina. México, 1995; A.Maestre. El vértigo de la democracia. Madrid, 1996; A.Ramos Jiménez. Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización en América Latina; La democracia en América Latina. México, 1995; Переход от авторитаризма к демократии: латиноамериканская специфика. М., 1997 (Transición del autoritarismo a la democracia: las particularidades latinoamericanas. Moscú, 1997 (en ruso); Бразилия: реформы и прогресс. М., 1997, с.35 (Brasil: reformas y progreso. Moscú, 1997, p.35 (en ruso).
- ¹¹ Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. New York, 1975- 2000.
- ¹² A.Lijphart. Electoral Systems and Party Systems. New York, 1995; The Failure of Presidential Democracy. Baltimore, 1994; Institutional Design of New Democracies.

- Comparative Perspectives from Central-Eastern Europe and Latin America. Ed. by A.Lijphart and C.Waisman. Boulder, 1996; Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Ed. by S.Mainwaring and T.Scully. Stanford, 1995.
- ¹³ World Politics. - 1994. - Vol. 47. - N 1. - P.160.
- ¹⁴ Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, p.5.
- ¹⁵ The politics of Economic Adjustment. Ed. by S.Haggard and R.Kaufman. Princeton, 1992, p.345, 348.
- ¹⁶ B.Geddes. Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Berkeley, 1994; A.Lijphart. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, 1995; D. Nohlen. Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre la reforma electoral. Lima, 1993; M.Shugart, J.Carey. Presidents and Assemblies. Cambridge, 1992.
- ¹⁷ Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2000, vol.43, N 2 , p.209-210.
- ¹⁸ Nueva Sociedad, Caracas, 2000, N 170, p.10.
- ¹⁹ Ibid., p.6.
- ²⁰ Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America, and Eastern Europe, p, 15.
- ²¹ Transformación de los sistemas políticos en América Latina, p.451.