

La Corporación de Estudios para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269-Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de octubre de 1975.

Serie Estudios Socio / Económicos N° 41

“GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL ENTUSIASMO POR LAS POSIBILIDADES Y EL TEMOR AL DESAMPARO”

Enrique Correa Ríos

Julio 2007

Este trabajo forma parte del Proyecto “Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina”, llevado a cabo por CIEPLAN y el Instituto Fernando H. Cardoso, con financiamiento del BID, el PNUD y la AECI.

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264) tiene el propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN. Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

“GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL ENTUSIASMO POR LAS POSIBILIDADES Y EL TEMOR AL DESAMPARO”

Enrique Correa Ríos¹

RESUMEN

Hablar de gobernabilidad es preguntarse por el *orden* de una sociedad y por los grados de inclusión y cohesión que tiene un sistema político. No resulta posible separar el “orden” –o, dicho con otro nombre, la “gobernabilidad”– de la política. La calidad y el estilo de la gobernabilidad de un país resultan de la calidad, la legitimidad y la eficiencia de la política.

El concepto de gobernabilidad tuvo un origen conservador: se entendió como la construcción de sistemas para contener las demandas sociales. Hoy, en cambio, se relaciona con el sentido de pertenencia y con la cohesión social de una nación.

Los latinoamericanos que se sienten excluidos del desarrollo, difícilmente se conformarán únicamente con la igualdad *formal* que establece la democracia como condición necesaria del pluralismo. Quieren una igualdad *real*.

Con ello se potencia y difunde una concepción de la democracia distinta y más compleja: se trata de la democracia como redistribución de las decisiones y del poder; de una democracia que debe igualar en lo político, pero también en lo socioeconómico. En ese sentido, el solo ejercicio de libertades y derechos no suple la exigencia de participación, control social y representación de la diferencia.

En estos años hemos visto que la base conformada por elecciones libres, derechos civiles, instituciones pluralistas, es una condición necesaria pero no suficiente para que los pueblos se gobiernen en libertad.

La emergencia de la democracia y la economía de mercado tienen un sentido bivalente para la gente. Entusiasmo por las oportunidades, pero también temor al desamparo.

Pensar que la democracia se reduce a lo meramente procedimental, mientras las grandes mayorías buscan mejores condiciones de vida, movilidad e inclusión social, es riesgoso. Al mismo tiempo, no se debe confundir la democracia (como régimen político) con la gestión gubernamental o la gobernabilidad democrática. Todo ello es parte necesaria pero no suficiente para el funcionamiento virtuoso del sistema en su conjunto.

Por tanto, no es la democracia la que está en crisis en América Latina; son los sistemas políticos los que han carecido de la capacidad necesaria para imponer la ecuación feliz entre el ejercicio de las libertades, el crecimiento económico y la protección social.

Ahora bien, hay que destacar que la peculiaridad de la nueva oleada contestataria que hoy observamos en Latinoamérica es que no propone cancelar las instituciones representativas. Sin embargo, debemos ver si el populismo democrático, con su aspecto amable de hoy, se convierte o no en un cascarón que encubre regímenes autoritarios. Como fuere, lo cierto es que en este momento la polémica planteada en nombre del populismo en contra de las instituciones políticas de la democracia representativa es la causa más importante de ingobernabilidad en la región.

Finalmente, se puntualizan algunos atributos de un sistema político gobernable y se afirma que sólo con ellos es permanente, predecible e invulnerable al populismo y sus excesos.

Palabras clave: *Gobernabilidad / democracia / cohesión social / crecimiento económico / populismo / Latinoamérica.*

¹ Escrito en colaboración con Sergio Molina Monasterios.

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA GOBERNABILIDAD EN DEMOCRACIA (CENTRALIDAD DE LA POLÍTICA)	4
III. EQUILIBRIO ENTRE DEMOCRACIA, CRECIMIENTO Y EQUIDAD (ENTUSIASMO POR LAS POSIBILIDADES)	7
IV. LAS ADVERTENCIAS QUE NOS HACE EL POPULISMO (TEMOR AL DESAMPARO)	10
V. NECESIDADES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA (RECOMENDACIONES DE POLÍTICA)	14
REFERENCIAS	17

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de gobernabilidad es preguntarse por el *orden* de una sociedad, esa es la pregunta básica, la primera pregunta de la filosofía política, pero también lo son, y en forma más contemporánea, la preocupación y el cuestionamiento por los grados de inclusión y cohesión que tiene un sistema político. En ese sentido, cuando acá hacemos referencia a gobernabilidad estamos pensando en la forma en que se relacionan conceptos tales como orden, libertad e igualdad.

Ahora bien, en todas partes donde hay comunidad y orden, en todas partes donde observamos organización social, nos encontramos frente a la acción y los resultados de la *política*.

La política es la actividad humana que asegura el orden al mantenerlo y perfeccionarlo; en este sentido, la política no debe abordarse como una gran hacedora de realidades (o “política de la fe”), sino como una gran creadora de posibilidades y de horizontes para que las sociedades funcionen (o “política del escepticismo”). [Oakeshott 1996].

No resulta posible separar el “orden” –o, dicho con otro nombre, la “gobernabilidad”– de la política. Uno es el resultado de la otra. La calidad y el estilo de la gobernabilidad de un país resultan de la calidad, la legitimidad y la eficiencia de la política desarrollada en ese país. Si queremos saber en qué situación se encuentra la gobernabilidad en América Latina, eso significa que estamos interesados en la política latinoamericana de los últimos tiempos, en sus realizaciones y problemas.

Ciertamente, aquí no hablaremos de la gobernabilidad en general, sino de la gobernabilidad democrática, que es la que nos interesa estudiar y consolidar, pero también la que tiene más pertinencia en la hora actual en nuestro continente, dado que en él, por primera vez en la historia, casi todos los países viven bajo este régimen de gobierno.²

El concepto de gobernabilidad, la noción de gobernabilidad tuvo un origen conservador. Popularizada en la década de los 80, la gobernabilidad se entendió como la construcción de sistemas que pudieran contener las demandas sociales.

Hoy, en cambio, la gobernabilidad se relaciona con algo mucho más profundo: por un lado, el sentido de pertenencia del ciudadano a un país, la que se refuerza en la

² En el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, de enero de 2007, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, hizo referencia al efecto positivo que en términos de gobernabilidad tuvieron los procesos electorales desarrollados en el continente, donde desde diciembre 2005 a diciembre 2006 se realizaron comicios en unos 20 países. “Estas elecciones fueron buenas, limpias, competitivas y participativas”, dijo (www.oas.org).

medida en que éste es gobernado de manera responsable para él; y, por el otro, con la cohesión social de una nación. Una nación es gobernable cuando existen razones y condiciones que la cohesionan. Es ingobernable, en cambio, cuando por alguna razón se ha fragmentado.

En ese sentido, el punto clave de la cohesión es un sistema político potente y legítimo. Y sólo es potente y legítimo si resulta representativo, es expresión de la diversidad social, y además produce políticas públicas que equilibren el crecimiento de la economía y la apertura de las oportunidades y protección de los más débiles.

De todos estos conceptos, cohesión social, sistema político, crecimiento de la economía, apertura de oportunidades y protección social, el punto clave sobre el que reposan los demás es la conformación del sistema político.

La política tiene como función y como límite asegurar las condiciones para que los mercados funcionen, con arreglo a normas de competitividad y transparencia, para que la ciudadanía actúe con libertad de iniciativa y garantía de sus derechos, y para que las instituciones cumplan autónomamente su rol.

II. LA GOBERNABILIDAD EN DEMOCRACIA (CENTRALIDAD DE LA POLÍTICA)

Todo régimen de gobierno es complejo, pero de todos los factores que participan en él, el factor clave, el punto sobre el que descansan los demás, son las instituciones y los procedimientos de selección, control y cambio. Y los procedimientos y las instituciones que corresponden de una manera más idónea con el imparable proceso de modernización al que están sujetas la mayor parte de las sociedades contemporáneas, son los que conocemos como “democrático-representativos” o “democrático-liberales” (Brennan y Hamlin, 1999).

Ahora bien, las condiciones propias de la globalización, sobre todo la producción incesante de una masa de información a la que se tiene un acceso multiforme, la movilidad internacional del dinero, las mercancías y las ideas en tiempo real y la institucionalidad global, hacen que la democracia no solamente sea el régimen de gobierno más racional, como fue siempre, desde su invención por parte de los griegos, sino también que sea el régimen menos oneroso de imponer. Otros son posibles, y su regreso a la arena histórica, su victoria temporal no debe descartarse, pero, puesto que contradicen las tendencias inherentes a las sociedades modernas, tal posibilidad demandaría una dosis extraordinaria de coerción (Giddens, 1999).

Por tanto, la globalización, que ha contribuido a la extensión de un sistema político más civilizado y previsible, no puede considerarse un proceso puramente negativo, como a veces se hace entre algunas corrientes de pensamiento latinoamericanas.³

Sin embargo, tampoco es correcto atribuir el amplio triunfo internacional de la democracia durante las últimas décadas solamente a la mundialización. Esta victoria también es consecuencia de las lecciones históricas que nos ha legado el siglo XX, en particular la prevención frente a cualquier intento de controlar totalmente a una colectividad desde el Estado para imponerle una visión y una ética, con el justificativo de que se trata de *verdades* superiores a las demás (Furet, 1995). Por otra parte, también es una consecuencia del progreso humano, de ese aprendizaje que comenzó en la Revolución Francesa –y que hoy ya han realizado muchos pueblos del mundo– en términos de una nueva concepción sobre la legitimidad del poder. Hoy por hoy, la mayor parte de la humanidad piensa que ésta sólo puede surgir *desde abajo*, de la voluntad de los mandantes. Este ya es el *sentido común* de nuestra época. En el mundo, excepto en algunos países musulmanes, ni siquiera los tiranos pueden gobernar sin convencer a la gente de que lo hacen *con ella y por ella*. Ya prácticamente nadie manda en nombre de la superioridad, o de la divinidad; los únicos argumentos contemporáneos aceptables para ello son la representación y la participación (Sartori, 1987).

Sin embargo, respecto a la democracia todavía hay mucho de qué preocuparse. Un informe del PNUD (2004) nos recuerda que un buen número de latinoamericanos están dispuestos a renunciar a ella a cambio de desarrollo económico y social. Sólo el 43 por ciento son demócratas convencidos, esto es, no abandonarían este régimen ni siquiera a cambio de un significativo avance socioeconómico.

Se trata todavía de una mayoría frente al 26,5 por ciento de “no demócratas”, o gente dispuesta a canjear las libertades individuales por prosperidad. Más numerosos son los “ambivalentes”, esto es, aquellos que en principio prefieren la democracia, pero que dentro de este régimen aplaudirían medidas de corte autoritario, como que el presidente rompa la ley para imponer el orden (30,5 por ciento). Estos son algunos de los datos que muestran cierto malestar en la región respecto a esta forma de gobierno.⁴

³ Escribimos desde Chile, uno de los países que ha enfrentado el proceso de globalización de forma más armónica y abierta; sin embargo, no es el objetivo de este trabajo plantear el caso de este país como una excepcionalidad, nada más alejado de nuestro pensamiento. Chile es parte indisoluble de Latinoamérica, por tanto, su éxito o fracaso dependerá de la forma en que la gobernabilidad democrática sea apropiada en el conjunto de la región.

⁴ Las cifras no han tenido una variación significativa en los últimos 10 años. En 1995 el 40 por ciento de los latinoamericanos decía que la democracia no podía solucionar sus problemas mientras que el 50 por ciento decía que sí. El 2005, 37 por ciento afirmó que la democracia no soluciona los problemas y un 53 por ciento que los puede solucionar (Latinobarómetro, 2005).

FRAGILIDADES DE LA PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA		
Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total (18 países)	Porcentaje que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes	42,8	38,6
Creer que el desarrollo económico es más importante que la democracia	56,3	48,1
Apojarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos	54,7	44,9
No creen que la democracia solucione los problemas	43,9	35,8
Creer que puede haber democracia sin partidos	40,0	34,2
Creer que puede haber democracia sin Congreso	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado a Congreso y los partidos	36	32,9

Fuente: PNUD 2004, sobre Latinobarómetro 2002.

La democracia latinoamericana, entonces, podría perder su base social, dado que menos de la mitad de los latinoamericanos están dispuestos a defenderla por razones éticas, como una decisión voluntaria de una colectividad empeñada en administrar pacíficamente el cambio social, es decir, en su condición de “valor”. La mitad restante es, por el contrario, pragmática. A cambio de su adhesión exige bienestar económico y social, y, si éste se frustrara, amenaza con cambiar de postura. Se impone así en nuestros países el *eficientismo* o la “democracia por resultados”. Para esta tendencia, la democracia ya no se justifica por su capacidad para resolver *el problema político* que le dio origen, esto es, la conjugación entre la diversidad de posiciones e intereses de toda sociedad y la necesidad de un poder único, aceptable y aceptado por todos. Se le debe pedir, además, que resuelva *el problema económico*: la escasez de los medios y productos en relación a las necesidades humanas, el que se precise de la competencia para procurar cerrar esta brecha, y la desigualdad que ello produce constantemente.

Resulta comprensible: quienes se sienten excluidos del desarrollo, las mayorías empobrecidas, difícilmente se conformarán con la igualdad *formal*, puramente legal, que establece

la democracia como condición necesaria del pluralismo. Las mayorías quieren la igualdad *real* en una de las regiones más desiguales del mundo.⁵

Con ello se potencia y difunde una concepción de la democracia, distinta y más compleja a la que hemos explicado más arriba: se trata de la democracia como redistribución, no sólo de las decisiones, sino del poder mismo, y por tanto de sus fundamentos; en otras palabras, de una democracia que debería igualar en lo político pero también en lo socioeconómico, y que por eso no se basa sólo en instituciones sino también en resultados. Asimismo, puede privilegiar la participación del ciudadano por sobre sus responsabilidades, pese a que la historia comparada de sistemas políticos muestra que la inclinación hacia uno u otro de estos polos es igualmente contraria a la estabilidad del sistema.

III. EQUILIBRIO ENTRE DEMOCRACIA, CRECIMIENTO Y EQUIDAD (ENTUSIASMO POR LAS POSIBILIDADES)

Decíamos que cuando se habla de gobernabilidad *democrática*, estamos haciendo referencia a la cohesión social, y cómo ésta debe basarse en un sistema político potente y legítimo. Y sólo puede ser potente y legítimo si es representativo, si expresa la diversidad social y si resulta productivo en políticas públicas que equilibren el crecimiento de la economía con la apertura de oportunidades y la protección de los más débiles.

Como se ve, en esta noción entran en juego una complejidad de elementos económicos y sociales, porque cuando éstos no están presentes y una sociedad se empobrece en exceso, por ejemplo, o es violentamente desigual, la gobernabilidad democrática comienza a tornarse inviable. En ese sentido, el solo ejercicio de libertades y derechos políticos no supe la exigencia de participación ciudadana, control social y representación de la diferencia.

Como en estos años los latinoamericanos hemos tenido la ocasión de comprobar, la elección popular de los gobiernos, el respeto a los derechos políticos y civiles (las libertades de asociación, expresión, etc.), la existencia de instituciones pluralistas, etc., no bastan para sostener el orden social. Son los pilares fundamentales, pero no el edificio completo de la gobernabilidad democrática (es decir, de *la gobernabilidad de la democracia*).

En estos años hemos visto que la base conformada por elecciones libres, derechos civiles, instituciones pluralistas, es una condición necesaria pero no suficiente para que los pueblos latinoamericanos se gobiernen en libertad. Si la política se reduce al núcleo o base constituida por estas instituciones, como ocurrió en los ochenta, entonces sólo tiene un sentido limitado, estrecho, y pierde importancia frente a la economía, frente al mercado. Sin

⁵ Vale la pena recordar que el coeficiente Gini (que mide la desigualdad de los ingresos) para Europa del Este se encuentra en torno al 0,30. En Asia alcanza un 0,41 y en América Latina el 0,51. En Chile este coeficiente es de 0,57. Entre 127 países, es el décimo segundo de menor equidad.

embargo, sólo la política “ampliada” puede producir un determinado orden social, el *orden democrático* que nos interesa. En las naciones latinoamericanas, por tanto, es necesario aplicar la política, y en toda la extensión de la palabra, incluyendo la *economía política*. Es decir, estamos obligados a asegurar, progresivamente, los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, como método para proteger sus derechos propiamente democráticos, esto es, sus derechos políticos y civiles (PNUD, 2004).

Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile, afirma que a su juicio “el mayor problema de nuestras sociedades, y el mayor desafío por consiguiente, es el que nace de la desigualdad. Efectivamente, nuestras sociedades son muy desiguales, y esta desigualdad, en definitiva, conspira contra la estabilidad democrática, abre las puertas a la demagogia, al surgimiento de proyectos de líderes carismáticos que se presentan como redentores y, en consecuencia, amenazan la democracia... En este aspecto, nosotros aplicamos una política, la cual calificamos de crecimiento con equidad. Una política que se inspira en la idea de que, sin crecimiento, no se logra la prosperidad ni el bienestar de nuestros países pero que no basta solo con el crecimiento. El crecimiento debe ir acompañado de una distribución pareja de sus beneficios y de la superación del problema de la extrema pobreza y de las desigualdades sociales.” (Aylwin, 2004).

Esto no significa, ciertamente, que confundamos democracia y desarrollo económico, democracia y política social, porque hacerlo sería dar pábulo a las ideologías que exigen a la democracia metas que no le corresponden del todo, tales como sacar a la población de la pobreza, a los Estados de la dependencia y a las naciones del subdesarrollo. O que únicamente aceptan llamar “democracia” a un régimen que es capaz de garantizar el éxito económico y social, aunque no respete las instituciones y los procedimientos representativos y liberales, aquellos que están asociados a las libertades políticas. En muchas ocasiones, la obsesión por la “libertad real” (socioeconómica) esconde una falta de compromiso con las libertades políticas (Aron, 1966).

A la inversa, pensar que la democracia en América Latina se reduce a lo meramente procedimental o simplemente a la garantía de libertades, mientras las grandes mayorías buscan mejores condiciones de vida, movilidad e inclusión social es un reduccionismo peligroso que pueden poner en duda entre ellas hasta el propio sentido de la democracia.

Cierto que la verdadera misión de la democracia no es otra que asegurar la alternancia pacífica en el poder mediante la competencia pluralista de ideas, partidos y líderes, competencia que debe dirimir la mayoría de la población. Pero no basta con el voto y la división de poderes: es necesario que la democracia genere equilibrios, pesos y contrapesos, *accountability*, etc.

También es cierto que no es posible demostrar una relación de causalidad directa entre democracia y avances socioeconómicos. Actualmente en China cientos de millones de personas salen de la pobreza bajo un régimen que no es democrático. A la vez, países

auténticamente democráticos, como Uruguay, están atascados en el atraso. La democracia no es una condición del desarrollo *per se*.

Por otra parte, suponer que puesto que no lo es, entonces debiera serlo, resulta peligroso. Al final del día se juzgará a este régimen por el cumplimiento de los deberes que se le atribuyan. Por tanto, si se le encarga la tarea del desarrollo económico, tarea que no depende de las instituciones y los procedimientos democrático-liberales sino de otros tales como la calidad de la gestión gubernamental y las condiciones estructurales de nuestros países (de la *política ampliada*), ¿no corremos el riesgo de contribuir al desprestigio de la democracia como método pacífico de alternancia en el poder? Sartori (1987) dice que no hay que caer en esto que “confunde, porque de dos cosas diferentes, el sistema económico y el sistema político, hace una sola”.

Por tanto, no se debe confundir la democracia (como régimen político) con la política económica ni con la gestión gubernamental o, para ir al centro de nuestro razonamiento, con la gobernabilidad democrática, todo ello parte necesaria, pero no suficiente para el funcionamiento virtuoso del sistema en su conjunto. Las distintas formas en que las transiciones democráticas se manifestaron con mayor o menor éxito en Latinoamérica en la década de los 80 dan buena cuenta de esta distinción.

Uno de los peores errores conceptuales del neoliberalismo puro de esos años fue ignorar la importancia de la política.⁶ Se perdió de vista que la política tiene como función y como límite asegurar las condiciones para que los mercados funcionen, con arreglo a normas de competitividad y transparencia, para que la ciudadanía actúe con libertad de iniciativa y con sus derechos garantizados, y para que las instituciones cumplan, cada una, su rol con autonomía. El neoliberalismo redujo la política a su mínima expresión, y una sociedad sin un sistema político consistente se desarma y se desestructura.

Así, en las dos últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos no comprendieron que el mejor modo de salvaguardar las políticas económicas que permiten el crecimiento con equidad era limpiándolas del ultraliberalismo que proclamaban los que abdicaban del Estado y creían en el automatismo del “goteo”. Este ultraliberalismo es el que ha despertado siempre el surgimiento de las grandes corrientes antiliberales: el nazismo y el fascismo en Europa en el siglo XX y el populismo latinoamericano en el siglo XXI.

⁶ Probablemente esta negación de la política, tan propia de los 80, fue una reacción contra el imperialismo arrogante de la política que se dio en los 60, cuando se cometió otro error conceptual: subordinar la economía y la sociedad a un ideal político, recortar el pluralismo social y económico para tratar de imponer una verdad única. Pero el reemplazo de la sociedad por la política termina en dictadura. Si bien la política proporciona remedios indispensables para los problemas que aquejan a toda sociedad, deben evitarse las sobredosis.

En los años ochenta y noventa no se comprendió que sólo es gobernable un sistema que generaliza el sentimiento de inclusión, y que explicita el combate en contra de la exclusión y la discriminación. Y hay que poner un especial acento en la discriminación. El asunto no sólo es socioeconómico; se deriva de un clasismo profundo, insoportable, que niega la meritocracia y adora la cuna de oro. Pensemos en esto: nunca será estable un país en el que sus habitantes están convencidos de que son desiguales desde la cuna hasta la tumba.

Por tanto, no es la democracia la que está en crisis en América Latina; son los sistemas políticos los que han carecido de la capacidad necesaria para imponer la ecuación feliz entre el ejercicio de las libertades, el crecimiento económico y la protección social.

IV. LAS ADVERTENCIAS QUE NOS HACE EL POPULISMO (TEMOR AL DESAMPARO)

Si bien se planteó que la democracia necesita resultados, pensar que sólo debe abocarse a ellos, o que éstos son su razón de ser, es decir, que sería instrumental únicamente, es caer en una trampa dicotómica sin salida. A la inversa, entender la democracia sólo desde la perspectiva formal y procedimental es repetir parte de los errores mencionados más arriba durante la década de los 80.

Dicho esto, queremos hacer referencia a un tema que ha cobrado relevancia inusitada en nuestra región y que tiene un largo desarrollo histórico. Normalmente las alternativas políticas a los procesos de modernización que solemos llamar “capitalistas” no se plantean como una negación de la democracia, igual como se hacía en los siglos dieciocho y diecinueve (Giddens, 1999). El horizonte ideológico y político de nuestra época, marcado a fuego por todos los procesos a los que dio inicio la Revolución francesa, es el de la representación y la participación de los ciudadanos. Por eso en el siglo XX los experimentos socialistas y fascistas se disfrazaron de “democracia popular” y de “democracia social”. Por supuesto simplemente apelaban a un recurso retórico para no contrariar la tendencia histórica hacia la emancipación.

Ahora bien, la peculiaridad de la nueva oleada contestataria al *statu quo* que hoy estamos observando en Latinoamérica es que no propone cancelar las instituciones y los procedimientos representativos, ni por tanto las libertades democráticas, a diferencia de lo que trataron de hacer las democracias “con apellido” (“social”, “popular”, “real”, “protegida”) que en el pasado sirvieron de fachada de diversos regímenes totalitarios. Están dotados, por así decirlo, de una legitimidad democrática formal.

Estos movimientos críticos son un producto típico de la democracia y de la globalización, se aprovechan de sus facilidades y han logrado éxito siguiendo sus reglas fundamentales. Si bien intentan atribuirle a la democracia papeles que muchas veces no le corresponden, proponen también respetar la esencia de este sistema de gobierno, que es el pluralismo y

la representatividad. Todo lo cual configura el regreso del populismo a América Latina. Regreso porque el Estado típico de América Latina, al menos desde las décadas de 1930 y 1940, era el “Estado populista”.⁷

En efecto, luego de la Gran Depresión y la retracción de las potencias mundiales presentes en la región, por obra de la Segunda Guerra Mundial, apareció un nuevo Estado no oligárquico, creado por la movilización de los pueblos latinoamericanos en pos del “desarrollo nacional”. El desarrollismo fue un proyecto nacionalista que buscaba la sustitución de las élites que habían dominado hasta entonces, la captura del poder por los sectores medios y bajos de la población, y el uso de la planificación económica para la construcción de una industria de sustitución de importaciones y un mercado interno poderosos. Era un nacionalismo de rasgos revolucionarios (se oponía frontalmente a Estados Unidos) que pretendía que la región desplegara sus capacidades productivas y se librara de la dependencia de los recursos naturales (Zapata, 1990).

En los años ochenta y noventa del pasado siglo las élites reformaron de forma radical esos Estados, también denominados “nacional populares”, no sólo desde la perspectiva económica (privatizaciones, economía de mercado, etc.), sino en algunos casos desplazando del poder a las clases que los sostenían, los sectores medios y populares (Castells, 2005). En opinión de Castells, los principales responsables de la apertura comercial y la liberalización económica de la región fueron los propios Estados latinoamericanos, y por eso los llama “globalizadores”. De esta manera, dice, perjudicaron la capacidad productiva de sus países, y socavaron la soberanía y la identidad nacionales para conectar las economías locales con la efervescencia de la sociedad global. Un movimiento extraño, pues las élites tenían importantes privilegios que perder dejando atrás el Estado fuerte y patrimonialista junto al que crecieron y se enriquecieron (Calderón y Castells, 2004).

Esto indica que la ligazón entre las élites y el Estado patrimonialista del pasado fue compleja y contradictoria, que entró en crisis por el deterioro estructural de este tipo de Estado, y que diversas influencias, algunas de ellas positivas, como el deseo de modernizar efectivamente a sus países para ponerlos a la altura de la globalización, actuaron sobre los grupos sociales dominantes, mediatizando así las determinaciones económicas que podían aprisionarlos.

Sin embargo, muchos latinoamericanos perdieron, o sintieron que perdían con el proceso. Luego de un periodo relativamente breve de ilusión en el proyecto globalizador (que en muchos países se identifica erróneamente con el fracasado neoliberalismo conservador de los ochenta⁸), los ciudadanos abandonaron las esperanzas iniciales y comenzaron a orga-

⁷ Los casos de Chile y de algunos otros países son diferentes. El “Estado populista” existe en México desde bastante antes, como una de las consecuencias de la Revolución de ese país.

⁸ En toda América Latina, el ingreso per cápita creció cerca de un 1% durante los primeros cinco años de esa década. Desde 1980 a 2000, un total del 9%. Comparando esto con el 82% de crecimiento durante el período 1960-1980, puede considerarse esa etapa como uno de los grandes fracasos económicos de largo

nizarse y a presionar para lograr el retorno del Estado populista, que –olvidada ya la crisis que había acabado con él– se asociaba mentalmente con la protección económica, social y cultural. Un Estado que en lugar de mirar hacia fuera y de animar a todos los actores a proceder de acuerdo a sus propias fuerzas, se concentraba en la organización interior de la sociedad; un Estado que en lugar de fijarse en lo que unía a sus habitantes con el mundo, se ocupaba de aquello que los *diferenciaba* de él.

Como dijimos, la primera señal de la nostalgia colectiva y del giro político que muy pronto daría la política latinoamericana fue lo que se vino a denominar “neopopulismo”,⁹ corriente ideológica que actuó en la región desde principios de siglo, cuyo programa propende a la extensión y el mejoramiento de la asistencia social, y hacía una crítica a la globalización que, en algunos casos, no implica una ruptura con ella (Lodola, 2004). Allí donde ha triunfado (Venezuela, Bolivia, Ecuador), esta corriente está procediendo a la reconstrucción del Estado populista del pasado, paternalista e interventor, animado por la participación corporativa de las clases medias y de los sectores populares.

¿Por qué tantos latinoamericanos están dispuestos –una vez más– a seguir modelos políticos que les ofrecen la distribución económica y por tanto la prosperidad y el desarrollo, aunque sea al costo de sacrificar sus libertades políticas, e incluso de arriesgar sus libertades económicas? La respuesta es sencilla: Porque, pese a las promesas que habían recibido, no obtuvieron prosperidad y desarrollo de las reformas realizadas durante las décadas anteriores en el continente. La privatización y los flujos de inversión que se registraron durante esos años favorecieron preponderantemente a las capas que ya tenían nexos con la economía mundial, y sólo mejoraron muy marginalmente las condiciones de vida de los sectores menos modernos de cada país, orientados hacia adentro, lastrados por la pobreza y la falta de educación. Desde el punto de vista de la gente, de las llamadas “mayorías nacionales”, el proyecto latinoamericano de liberalización fracasó.

Pero no sólo fue un fracaso económico. Aquí debemos complicar un poco la respuesta. Este resultado también se debió a la forma de gestionar la democracia, a la debilidad de las instituciones, a la crisis del sistema de partidos, a la colusión entre oficialismo y oposición, a la corrupción pública, al cumplimiento selectivo de las leyes y de las reglamentaciones,

plazo en la historia moderna de América Latina, y una de las razones de su repliegue. Por el contrario, la globalización, al margen de cualquier juicio de valor, es ya un dato de la realidad en nuestra región (Castells, *op. cit.*; Giddens, *op. cit.*).

⁹ Sobre el uso del término “populismo” o “neopopulismo” para referirse a los movimientos que surgieron en algunos países de América Latina en los últimos años se ha escrito mucho, pero en el dossier “Neopopulismo en América Latina” (VV.AA., 2004) se cita la siguiente frase de Isaiah Berlin que puede ser esclarecedora: “Existe un zapato, la palabra ‘populismo’, para el cual existe un pie en algún lugar. Existe toda clase de pies que casi lo pueden calzar, pero no nos deben engañar estos pies que casi ajustan a su medida. En la búsqueda el príncipe siempre vaga errante con el zapato; y en algún lugar, estamos seguros, espera un pie denominado populismo puro. Este es el núcleo del populismo, su esencia. Todos los otros populismos son derivaciones y variaciones de éste”.

a la falta de soberanía frente a las presiones foráneas, a la subordinación de la política nacional ante el lucro y los intereses grupales, al déficit y las insuficiencias de las políticas públicas para hacerse cargo de las demandas y necesidades de la gente.

De forma que la incapacidad de los países de la región para desarrollarse de manera integral y sostenible (lo que empuja a la gente a las calles), también se desempeña como un poderoso obstáculo para alcanzar ese mismo desarrollo. En efecto, la ausencia de un poder político sólido y cohesivo desincentiva a los actores económicos, deteriora la inversión, disminuye la competitividad y hace más difíciles los emprendimientos. La ingobernabilidad, por tanto, es causa y es consecuencia del atraso económico de la región; configura uno de los tantos “círculos viciosos” que tienen atrapados a nuestros países desde siempre, y que les impide reeditar el enorme crecimiento que se ha producido los últimos años en el sudeste asiático y en otras zonas del mundo.

Finalmente, ¿cuáles son las perspectivas futuras de estos movimientos contestatarios? La experiencia actual de Venezuela muestra que todo intento de redistribuir el poder y la riqueza, cuando es radical, tiende a prescindir de las libertades que asegura la democracia “formal”, porque lo que cuenta única y exclusivamente es el “contenido”, los “resultados”; es decir, porque se antepone la prosperidad –o, más bien, la idea oficial sobre cómo lograrla– a la libertad.

Todavía debemos ver cómo se desarrolla este proceso. Ver si el populismo democrático en esos países, con su aspecto amable de hoy, se convierte o no en un cascarón que encubre regímenes autoritarios que monopolizan el poder con el justificativo de una causa noble: la superación de los problemas socioeconómicos.¹⁰

Como fuere, lo cierto es que en este momento la polémica planteada en nombre del populismo democrático en contra de las instituciones políticas de la democracia representativa *es la causa más importante de ingobernabilidad en la región.*¹¹

¹⁰ Al respecto, Fernando H. Cardoso, ex Presidente del Brasil, afirma que al gobierno venezolano no lo ve como un gobierno totalitario, sino populista. “Veo elementos del populismo que ya se ensayó en Venezuela y otros países sin ningún éxito. A (Hugo) Chávez se lo juzgará por su capacidad o incapacidad para cambiar las estructuras productivas del país usando el petróleo, (pero) no como renta, sino como instrumento de cambio. No se lo va a juzgar por su retórica sino por ese cambio, si se da. Por ahora se ve la tendencia a usar el petróleo como renta, cosa que ya se hizo antes sin éxito.” (Cardoso, 2007).

¹¹ La convocatoria a asambleas constituyentes en distintos países, en el entendido de que al modificar la institucionalidad formal se dará contenido “real” a la democracia y se resolverán los problemas más acuciantes de sus ciudadanos, es un ejemplo de ello. Véase si no la Asamblea Constituyente boliviana que entregará un nuevo texto constitucional en el segundo semestre del 2007; o el previsible desenlace que tendrá la convocatoria que ha hecho el presidente ecuatoriano Rafael Correa a una instancia similar; finalmente, son conocidas las consecuencias que tuvo la Asamblea Constituyente venezolana de 1999. En ese sentido, el camino tomado por el Perú a través del “Acuerdo Nacional” sin ser “refundacional” como los ejemplos mencionados anteriormente, parecería más efectivo en procura de un pacto o acuerdo social.

Esta es la madre de todas las batallas: La emergencia de la democracia y la economía de mercado tienen un sentido bivalente para la gente. Entusiasmo por las oportunidades y temor al desamparo. Si lo que predomina es el temor al desamparo por sobre el entusiasmo por las oportunidades, la gente corre detrás de los caudillos, de sus propuestas de democracia “con apellido”, y entonces los sistemas políticos democráticos pueden colapsar, o sobrevivir apenas en medio de graves crisis, como ocurrió en su momento en Argentina, o como ocurre ahora en Venezuela y Bolivia.

V. NECESIDADES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA (RECOMENDACIONES DE POLÍTICA)

Finalmente, queremos puntualizar algunos conceptos que permiten entender mejor lo que son (o deberían ser) la gobernabilidad democrática, los procesos y espacios desde los cuales es posible dimensionarla de mejor manera.

Desde nuestra perspectiva, es posible afirmar que la gobernabilidad democrática funciona cuando las mayorías gobiernan con arreglo a su programa y la oposición cumple el rol que tiene asignado, levantándose siempre y sin desmayo como una alternativa de poder. Su política no es la noche oscura, en la que todos los gatos son negros. La política necesita disidencia, discrepancia, polémica, mayorías y minorías, ofertas distintas. La sobredosis de consenso es el más fuerte estímulo a las corrientes antisistémicas.

Sin embargo, no es menos cierto que la gobernabilidad funciona cuando se desarrolla una activa negociación de acuerdos entre el gobierno y la oposición en torno a las grandes políticas de Estado.¹² En América Latina tenemos un déficit de políticas de Estado y un superávit de políticas de gobierno que nacen y mueren con los gobiernos de turno. En resumen, un buen mix de consensos y disensos es el cóctel político que se necesita para asegurar la gobernabilidad.

La gobernabilidad democrática funciona cuando hay contrapesos fuertes entre instituciones que gozan de una autonomía garantizada. Eso sí, contrapesos y no contubernios, contrapesos y no promiscuidad. Sólo las relaciones institucionales objetivas y reglamentadas son propias de un país gobernable. En cambio, casos como el de las Cortes Supremas adictas al régimen son, en el mediano plazo, un veneno para la gobernabilidad. Por cierto, la droga que causa esta adicción es muy fuerte, y cuesta mucho rehabilitarse de ella. En

¹² El consenso político parecería ser la fórmula para lograr gobernabilidad democrática en países como Chile. Si en su momento se pensó que fue una consecuencia del conflictivo proceso de transición de la dictadura a la democracia, hoy parece formar parte del ADN de esa sociedad. En una encuesta de octubre del 2006 se demostró que la gente castiga fuertemente la polarización, y quiere colaboración de parte de la oposición (82% de los encuestados); a la vez que reclama apertura y consideración del gobierno hacia la oposición (66%). El liderazgo político en Chile pasa por la capacidad de apelar con credibilidad a la unidad nacional (Imaginacion, 2006).

Chile, por ejemplo, uno de los problemas de gobernabilidad es que la justicia todavía tiene un déficit de prestigio por su antigua sumisión a la dictadura. Han pasado 16 años, pero los efectos de este error continúan. Y algo parecido ocurre en Argentina y Perú. En otros países, lamentablemente se comienza a transitar por ese camino, como es el caso de Venezuela y Bolivia.¹³

También los Parlamentos requieren ganar más prestigio como escenarios de los grandes acuerdos y los grandes disensos. En la percepción propia del ciudadano común, la política y los políticos se identifican con el Parlamento y con los parlamentarios. Cuando cae el prestigio de la política cae con él el prestigio del Parlamento, y viceversa. La influencia de este fenómeno sólo llega mucho después al Ejecutivo.

Cuando los Parlamentos pierden peso y se transforman en máquinas de aprobación automáticas de los proyectos gubernamentales o en máquinas que los obstaculizan, los países son menos gobernables.

En el primer caso, el de la aprobación automática de la ley, los electores dirán que se hallan ante un Parlamento obsecuente, sumiso, que abdica de su obligación de examinar con espíritu crítico las ideas e iniciativas de la administración. En el otro caso, el del Parlamento que se convierte en una máquina productora de obstáculos, los ciudadanos creerán que el Parlamento no deja gobernar al Presidente; y algunos se atreverán todavía más y pedirán que el Presidente cierre el Parlamento para poder gobernar.

Un asunto muy importante en esta materia son las facultades de fiscalización de las que goza (o no) el Parlamento. Las coaliciones gobernantes, sobre todo las de larga duración, como la Concertación chilena, necesitan de un Parlamento que cuente con poderosas herramientas de fiscalización.

La gobernabilidad funciona cuando se evita la politización de la administración pública o, dicho en forma positiva, cuando se garantiza su profesionalización. Mientras mayor sea el botín burocrático, más encarnizada será la lucha por el gobierno y más se extenderá por la sociedad la sensación de desigualdad de oportunidades, de lucro del poder, de corrupción.

Precisamente porque es un atentado a la fe pública, la corrupción puede provocar crisis de gobernabilidad imposibles de controlar, como prueba la serie de escándalos que sepultaron el sistema de partidos políticos italianos surgidos de la posguerra. Por eso, los sistemas de prevención y control de la corrupción de un Estado son tan importantes como sus sistemas de toma de decisiones para las políticas públicas.

¹³ El 66% de la región señala que tiene poco a nada de confianza en el Poder Judicial. Mientras que sólo el 31% tiene mucha o algo de confianza. Un porcentaje que no ha tenido cambios significativos entre el 2001 y el 2005 (Latinobarómetro, 2005).

Otra condición de gobernabilidad es la transparencia del Estado, especialmente importante para la ciudadanía, al mismo tiempo que contradice una de las inclinaciones más típicas del poder: la afición al secreto, el amor por el silencio. Si buscamos gobernabilidad, debemos estar conscientes de que el secretismo es una muy profunda fuente de ilegitimidad política.

Pero una de las peores causas de ingobernabilidad es la siguiente: confundir la relación entre la política y los ciudadanos con la relación entre la política y los gremios. El corporativismo es el origen de privilegios incompatibles con los niveles de cohesión y de igualdad de oportunidades que necesita un país gobernable. Por eso, la separación entre los intereses de la política y los intereses de los gremios debe levantarse como uno de los pilares de un sistema político con gobernabilidad de largo plazo. Hay que ser capaz de transmitir confianza a los ciudadanos sin poder; de lo contrario, serán estos ciudadanos sin poder (incluso sin poder gremial) los que terminarán desatando una crisis de gobernabilidad, apenas la situación vaya más allá de lo tolerable.

Este es el sistema político que requerimos y queremos. Sólo un sistema político con estos atributos es gobernable, y por tanto permanente y predecible. Sólo un sistema así es invulnerable al populismo y sus excesos. Latinoamérica debe velar por la gobernabilidad, no para garantizar que el poder no salga de las manos de sus políticos profesionales, sino para cumplir uno de los requisitos más importantes del desarrollo.

La democracia, para José Miguel Insulza, ya no está sujeta a la amenaza de un golpe de Estado o de una insurrección armada sino a que la gente común y corriente no soporte más al gobierno que tiene.¹⁴ Únicamente en un ambiente de confianza puede florecer una economía de mercado con altos porcentajes de crecimiento, y pueden aplicarse políticas públicas capaces de garantizar altos niveles de protección social, con acento en los más débiles. La otra cara de la ingobernabilidad es la incertidumbre, el deterioro del ambiente para la inversión privada, y sus secuelas de estancamiento económico, desempleo y profundización de la pobreza (y, por tanto, de ingobernabilidad).

¹⁴ Para el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, la gobernabilidad es uno de los cinco principales desafíos de la región. Según él, hay cierto consenso respecto a que el mercado por sí solo no resuelve los problemas de la gente, es común escuchar que se necesita que el Estado asuma otro rol. Entre millones de latinoamericanos existe la sensación de que la democracia no está resolviendo sus problemas más apremiantes, lo cual es muy grave porque implica una desconfianza profunda en las instituciones. La democracia tiene que resolver temas de calidad, transparencia y eficacia, elementos que van a determinar el futuro de América Latina.

Los otros desafíos son: El crecimiento ("el resto sólo es música", afirma) y por tanto estabilidad. En segundo lugar el combate contra la pobreza (ligado estrechamente a disminuir la desigualdad y a luchar contra la discriminación). En tercer lugar la integración y, finalmente, el combate al crimen (ya no hay violencia política en América Latina o se ha reducido sustancialmente, en cambio, se ha incrementado en forma exponencial el crimen). [Insulza, 2006].

REFERENCIAS

- Aron, Raymond** (1966). *Ensayo sobre las libertades*, Madrid, Alianza [4ta. reimpresión española 1990], 235 págs.
- Aylwin, Patricio** (2004). Declaraciones de Patricio Aylwin a “Entrevistas Clave” (*sección de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID*, Washington, enero de 2004).
- Brennan, Geoffrey y Hamlin, Alan** (1999). “On Political Representation”, en *British Journal of Political Science* (Vol. 29, N° 1, Jan. 1999), págs. 109-127.
- Calderón, Fernando y Castells, Manuel** (2003). “Inconclusiones”, en Fernando Calderón (coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, Vol. II, Santiago de Chile, FCE, págs. 395-476.
- Castells, Manuel** (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, FCE, 164 págs.
- Cardoso, Fernando Henrique** (2007). “Brasil no puede darse el lujo de ser ‘anti nada’ por los intereses que tiene”, Entrevista de Alvaro Vargas Llosa en *La Tercera*, 10 de junio de 2007.
- Furet, François** (1995). *El pasado de una ilusión*, México, FCE [2da. reimpresión española 1996], 581 págs.
- Giddens, Anthony** (1999). *Un mundo desbocado*, Madrid, Taurus [1era. ed. española 2000], 117 págs.
- Imaginacion** (2006). *Encuesta de percepción política y cohesión social 2006*, Chile, Imaginacion Consultores.
- Insulza, José Miguel** (2006). *El reto principal es la gobernabilidad*, en VV.AA. Cuadernos de Proyectamerica N° 3, Chile, Proyectamerica.
- Latinobarómetro** (2005). *Informe Latinobarómetro 1995-2005 diez años de opinión pública*, Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Lodola, Germán** (2004). “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, en *Diálogo Político Año XXI N° 2: Neopopulismo en América Latina*, marzo, págs. 11-38.
- Manent, Pierre** (2001). *Curso de filosofía política*, Buenos Aires, FCE [1era. ed. española 2003], 266 págs.
- Oakeshott, Michael** (1996). *La política de la fe y la política del escepticismo*, México, FCE [1era. ed. española 1998], 179 págs.
- PNUD** (2004). *La democracia en América Latina*, Lima, Aguilar, 255 págs.
- Sartori, Giovanni** (1987). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus [1era. ed. española 2003], 483 págs.
- VV.AA.** (2004). “Neopopulismo en América Latina”, Konrad Adenauer Stiftung, *Diálogo Político Año XXI N° 2* [marzo de 2004].
- Zapata, Francisco** (1990). *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México [2da. reimpresión 2001], 299 págs.

