

4 | 2009

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Frank Priess
Peter Fischer-Bollin
Christian Steiner
Olaf Jacob
Berthold Weig

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Desarrollo democrático en América Latina

Índice

EDITORIAL

BERND LÖHMANN 9

DOSSIER

Desarrollo democrático en América Latina

El futuro internacional de Latinoamérica: entre la “dependencia”
y la globalización 11

MANFRED MOLS

Democracia, actitudes políticas y partidos en América Latina 33

NIKOLAUS WERZ

Representación política y legitimidad democrática
en América Latina 57

J. EMILIO GRAGLIA

Democracia en América Latina:
realizaciones, consecuencias, perspectivas 83

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ E.

Evolución 2002-2009 según el Índice
de Desarrollo Democrático de América Latina 123

FABIANA CIANFANELLI

DOCUMENTOS

América Latina - Alemania y Europa: una alianza para el siglo XXI UNIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA ALEMANA (CDU)	149
Principales áreas temáticas de la cooperación internacional en América Latina FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER	165

ENSAYOS

La política de seguridad democrática en Colombia PHILIPP NAUCKE	175
Elecciones en América Latina: el problemático manejo de una institución democrática CLAUDIA ZILLA	191
Llamamiento al diálogo nacional MOVIMIENTO CRISTIANO LIBERACIÓN	199

EDITORIAL

En las vísperas del Bicentenario es alarmante constatar que varios factores amenazan el desarrollo democrático en América Latina. Pasadas tres décadas desde que la mayoría de los países latinoamericanos emprendió la vía democrática de gobierno, el desencanto por las promesas incumplidas comienza a tomar cuerpo en el seno de la población. Por un lado, para amplios sectores el giro democrático no trajo aparejada una mejoría en su situación política, social y económica, más allá de índices de crecimiento ascendentes verificados en muchos países de la región. Por el otro, la democracia asumió como característica preponderante una suerte de gimnasia electoral, ciertamente periódica, pero que en muchos casos parece viciada en su legitimidad por el vaciamiento de la vida partidaria, la ausencia de elecciones internas y la tendencia creciente a cerrar acuerdos entre las cúpulas dirigenciales que dan por tierra con los compromisos asumidos frente a la ciudadanía.

Uno de los efectos indeseados, aunque observables en la actualidad, es el surgimiento de alternativas autoritarias o neopopulistas de diverso cuño y orientación política que hacen pie en los sectores más postergados con la promesa de reconocimiento social y prosperidad económica. Ahora bien, según todas las mediciones, el sistema democrático conserva aún en la gran mayoría de los países latinoamericanos una altísima estimación social; estima que cae en picada en relación con los representantes políticos y su capacidad para llevar adelante este sistema de gobierno según las expectativas depositadas en él. Por esta razón, es inaplazable tomar las decisiones adecuadas para revertir esta tendencia.

Desde el punto de vista histórico, América Latina está inseparablemente ligada a Europa sobre la base de valores compartidos de índole lingüís-

tica, religiosa y cultural. Esto se expresa en confianza y simpatía mutuas e impulsa las mejores condiciones para una alianza buena y duradera entre ambas regiones. Por ello, la Fundación Konrad Adenauer concentra desde hace décadas sus esfuerzos por fortalecer la democracia y sus instituciones en la región. Especialmente se encuentra abocada a ciertas temáticas generales como el asesoramiento a partidos políticos, el rol de las elites, el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de la Economía Social de Mercado, en la convicción de que constituyen los pilares fundamentales sobre los que debe asentarse el sistema democrático, único contexto posible para alcanzar un crecimiento firme y sostenido en un marco de cohesión y equidad social.

BERND LÖHMANN
Director

El futuro internacional de Latinoamérica: entre la “dependencia” y la globalización*

Manfred Mols

En las reflexiones que cerca de un cuarto de siglo atrás se hacían sobre el futuro de Latinoamérica se partía de las tendencias que el proceso histórico contemporáneo parecía indicar, un criterio que ciertamente también se aplicaría en la actualidad. El principal parámetro de evaluación era “la capacidad de forjar su propio destino”¹ y “la acción consciente de hombres dedicados a transformar las condiciones de su existencia”. El férreo cerrojo que según el parecer de muchos políticos e intelectuales mantenía prisionera a Latinoamérica se denominó “dependencia”, causada y controlada por los grandes centros metropolitanos y liderada en el siglo XX básicamente por los Estados Unidos de América. Deshacerse de ella, incluso a través de la revolución, era considerado el verdadero mecanismo para liberar los propios potenciales de desarrollo. Los planteos actuales tienen otro én-

* Publicado en Stephan Scheuzger / Peter Fleer (Hrsg.), *Die Moderne in Lateinamerika. Zentren und Peripherien des Wandels*. Hans Werner Tobler zum 65. Geburtstag, Frankfurt, Vervuert Verlag, 2009, pp. 51-70.

MANFRED MOLS

Dr. phil. Asistente científico en la Universidad de Friburgo (1971-1972). Visiting Scholar en el Instituto de Estudios Políticos / Stanford (1968-1969). Miembro de la Junta de la Asociación Alemana de Investigación de América Latina, profesor visitante en la Universidad Hebrea en Jerusalén y en la Universidad Nacional Australiana de Canberra (1975-1996). Profesor en el Instituto de Ciencia Política en la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia (1973-2001). Áreas de investigación: el regionalismo, la cooperación y la investigación de integración en América Latina, Asia sudoriental y el Pacífico, los conceptos de Estado y la sociedad en una perspectiva comparativa, las relaciones entre América Latina y Asia-Pacífico.

fasis. Se reflexiona acerca de la relación entre desarrollo y globalización, entendiéndose por globalización principalmente un fenómeno económico (Ocampo - Martín, 2003) (lo que tanto en sentido histórico como desde el punto de vista de las ciencias políticas resulta incompleto,² ya que la economía es sólo uno entre muchos terrenos en los que se disputó y disputa la globalización). La globalización se ubica en una continuidad histórica que comenzó hace siglos con la era de los descubrimientos.³ Su carácter actual se define por una irradiación planetaria casi completa, extremadamente rápida y fácticamente ubicuitaria que produce una significativa reducción de tiempo y espacio.

Los territorios y *sociedades* que más tarde se denominarían América Latina se vieron influenciados por los procesos de la globalización que ya antes habían iniciado su independencia formal. Es por ello que en América Latina se observa una clara continuidad de la globalización, aunque los centros de gravedad se hayan desplazado. No importa cuándo y dónde se discuta hoy sobre globalización en Latinoamérica, el foco se centra siempre en sus manifestaciones actuales así como en la relación moderna entre globalización y desarrollo.

A continuación se abordarán tres niveles de argumentación. Primero se presentará una vez más el concepto de globalización. En segundo lugar se discutirá la pregunta acerca de si y cómo los países latinoamericanos intentan acompañar el ritmo de la globalización y quieren o pueden participar en su evolución. En tercer término, y aun cuando se haga evidente que esto resulta difícil para América Latina e incluso imposible de alcanzar para no pocos países, preguntaremos si para la autonomía de América Latina la globalización marca una diferencia sustancial con respecto al antiguo cerrojo de la dependencia.

I. El concepto de globalización⁴

Difícilmente exista un concepto más multifacético que el de globalización. Hecha esta salvedad, cabe señalar que en muchos campos (economía, política, asuntos sociales, cultura en un sentido más estricto)⁵ el mundo ingresó en una interdependencia desconocida en el pasado. Cada vez se impone más una civilización planetaria que puede no regir en todos los rincones de la superficie terrestre pero que, sin duda, abarca casi todos los

Estados y sociedades del planeta; ni que hablar de los crecientes mundos de la transnacionalidad y de las organizaciones internacionales. No importa cuándo o dónde situemos estos desarrollos, lo cierto es que en su recorrido histórico, la globalización no puede analizarse en forma aislada del fenómeno de occidentalización del mundo y de la oportunidad de imponer tal programa a través de fuerzas adecuadas. La occidentalización es una difusión cultural multidimensional que exceptúa pocas cosas y que, dado el caso, arrolla cualquier resistencia o simplemente se sobrepone a ella. En un libro notable que lleva por título *The Triumph of the West*, el historiador británico J. M. Roberts⁶ describió las capas históricas de esta difusión cultural. Por su parte, y luego de comparar las dieciséis civilizaciones occidentales más importantes, un grupo de investigadores de primer nivel de la UNESCO que bajo la dirección del brasileño Helio Jaguaribe de Mattos trabajó durante cinco años en un proyecto que lleva por título *A Critical Study of History*,⁷ llegó a la conclusión de que la “civilización planetaria” del presente tiene claramente su fundamento en la “civilización occidental tardía”. No podemos ignorar aquí el elemento dinámico de la globalización del poder político, que es el fenómeno de su imposición: toda deducción de occidentalidad históricamente fundada comienza con la era de los descubrimientos y la penetración imperialista en el mundo de ultramar que les siguió de inmediato, en donde en muchos casos el argumento de que era necesario asegurar la paz sirvió para sacralizar las posiciones imperiales (cfr. Münkler, 2005). A ello se agregaron muy pronto los primeros antecedentes de la tecnificación y secularización del mundo, a los que con la revolución americana y a partir del siglo XIX les siguió ese intento de imponer un Estado moderno, pluralista y abierto a los espacios de la sociedad que Francis Fukuyama sin duda tenía en mente cuando algo apresuradamente habló del fin de la historia. Finalmente, un impulso actual decisivo parte del crecimiento exponencial de la moderna tecnología de las comunicaciones y la informática. Por lo tanto, insisto en que estas interdependencias enormemente acrecentadas en el campo político, cultural, de ordenamiento político, económico, financiero y tecnológico, son expresiones de una civilización planetaria que claramente va madurando y que determina el sentido de la marcha del proceso histórico que nos toca vivir y que no puede verse en forma aislada de la tendencia ya mencionada hacia una generalizada occidentalización.

En particular existen tres problemas que afectan a América Latina. En primer lugar, la globalización no es, como muchos economistas tratan de hacernos creer, un cheque que garantiza mayor bienestar para todos (cfr. Tempel, 2005). Esto se aplica tanto a los diferentes sectores sociales en un mismo país como a la comparación internacional. Existen ganadores de la globalización y existen perdedores de la globalización (cfr. Grabendorff, 2003). Esto no debe interpretarse como que las ventajas cesantes de los perdedores son las ventajas de los ganadores, sino que hoy más que nunca la globalización se ha convertido en un juego entre *rule makers* y *rule takers* (cfr. Tulchin - Espach, 2001, pág. 2), con lo que quedan planteadas cuestiones estructurales y de poder que siempre estuvieron relacionadas con la globalización y que, tanto en el pasado como en la actualidad, responden a perfiles históricos específicos en las estratificaciones mencionadas más arriba. El segundo componente en la problemática de la convergencia planetaria consiste en el peligro de una pérdida de identidad a la que hacen referencia numerosos sectores en América Latina, Asia y África, así como, por otra parte, también en Europa. El persistente dominio de las universidades norteamericanas de primer nivel (sector educación superior) y aun de Hollywood (sector entretenimiento), así como, a la inversa, una tendencia cosmopolita intacta, en particular entre las élites latinoamericanas, mantienen con vida un *soft power* de Estados Unidos que hasta ahora se muestra poco afectado y que llega hasta los niveles de comprensión lingüística y científica (cultural) de entendimiento incluso del mundo latinoamericano. Esto afecta tanto los modos de comunicación nacionales e interestatales así como una conducta lingüística internacionalmente usual en el marco del inglés, que domina ampliamente las organizaciones internacionales y los conceptos de ciencias sociales, economía y política incorporados desde ese mismo idioma.⁸ Un número creciente de intentos regionales y subregionales gestados en el plano económico, político y aun cultural se han convertido en una suerte de rebelión contra las tendencias niveladoras de la globalización. En cada una de sus manifestaciones concretas responden a variadas raíces históricas y lógicas iniciales divergentes, pero en el proceso de globalización siempre se constituyen en bisagras de la capacidad internacional de participación que los Estados y sus sub-agrupaciones no tendrían por sí solos en el sistema internacional. Todo ello puede desarrollarse en forma más formal o más *blanda*, pero difícilmente

quede en nuestro planeta algún país que pueda sustraerse a estas tendencias de integración. Incluso podemos ir más lejos y decir: cuanto menos vinculaciones de este tipo tenga un Estado, tanto menos aparecerá como actor en la escena internacional. Cuba, Corea del Norte y Myanmar son ejemplos ilustrativos. No obstante, no podemos ignorar que casi a modo de contrapartida, subsisten enfoques exitosos de un regionalismo hegemónico al que está y estará expuesta en particular América Latina (cfr. Mace - Bélanger, 1999).

II. América Latina, ¿acompaña estas tendencias?

La pregunta no permite una respuesta clara y contundente por sí o por no. Las persistentes debilidades de América Latina se enumeran fácilmente. Salvo escasas excepciones (Chile, Costa Rica, *cum grano salis* también Brasil), los sistemas políticos y sus procesos y reglas nunca superaron una situación de imprevisibilidad. Un ejemplo casi paradigmático es la controversia doméstica desatada en México en torno al resultado de las elecciones presidenciales de 2006, que al mismo tiempo implicó una disputa en torno a las orientaciones básicas de la política mexicana.⁹ A pesar de las altas tasas de crecimiento alcanzadas, las economías latinoamericanas (con excepción de Brasil y hasta cierto punto México) siguen desarrollándose en función de la tradicional división del trabajo internacional entre exportaciones de materia prima, energía y productos alimenticios, por un lado, y masivas importaciones de bienes manufactureros y de inversión, por el otro. Si bien fue posible controlar la inflación, crónica en otras épocas, para los sectores populares la cuestión social sigue sin encontrar una respuesta. La distribución de ingresos en América Latina figura entre las más injustas del mundo. Casi todas las sociedades latinoamericanas se desglosan entre conglomerados de bienestar y una difusión patológica de subdesarrollo, desidia, pobreza y una fuerte y a veces, incluso, absoluta marginalidad. En este contexto, difícilmente pueda concretarse la construcción de una nación y, mucho menos, de un Estado. La corrupción se mantiene prácticamente intacta en todos los Estados, algo que más recientemente se hizo notorio una vez más en las elecciones presidenciales de Brasil.

Entre las deficiencias más grandes del subcontinente figura la escasa participación en proyectos de investigación y desarrollo. América Latina se ubica muy por detrás de Estados Unidos, Europa occidental y los principales países asiáticos. La OCDE enumeró en 2004 los presupuestos nacionales para “gastos en I&D (investigación y desarrollo)” en función del producto bruto nacional (OECD, 2005). Estados Unidos alcanzó una relación de 2,60% en términos del PBN. El porcentaje de Alemania se ubica en el orden del 2,55%, en Francia asciende al 2,10%, en Japón al 3,15%, en China y Corea del Sur al 1%, respectivamente. Para Brasil y Argentina, los datos respectivos ascienden a 0,91 y 0,41%, respectivamente; para México, a 0,39%.¹⁰ El promedio latinoamericano difícilmente se ubique muy por encima del 0,2%, lo que muestra claramente la diferencia entre los países industrializados clásicos y los países emergentes asiáticos, y América Latina. Seguramente existe una serie de países latinoamericanos que no desarrollan casi ningún tipo de actividades en este campo, como Perú, Ecuador, Paraguay, Uruguay o los países centroamericanos. Esto disminuye sustancialmente el peso de América Latina en el sistema internacional y hace casi imposible que la región tenga una activa participación en el diseño de la globalización en cuanto a innovaciones tecnológicas en un sentido más amplio. El reparo que pueda formularse con respecto a que las actividades de investigación y desarrollo no son rentables para países chicos no es totalmente cierto. Finlandia destina el 3,49% de su PNB a investigación y desarrollo, lo que es un porcentaje verdaderamente considerable y le ha permitido asegurarse un lugar entre los países modernos. Desde el comienzo de la era tecnológica, la investigación y el desarrollo nunca fueron monopolios del Estado, aun cuando éste intervino tempranamente en esta temática a través de escuelas técnicas, institutos propios, marco legal y, más tarde, universidades e instituciones terciarias con orientación tecnológica. Mucho surgió de iniciativas o empresas privadas. A medida que fue avanzando la globalización se ha hecho más habitual reducir los enormes costos del desarrollo tecnológico a través de formas de cooperación empresaria e interestatal.

Una oportunidad de ese tipo habrían ofrecido sin duda los Comités de Acción del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, creado en 1975.¹¹ El SELA nació como *vocero* paraoficial de América Latina en el marco del diálogo Norte-Sur, desarrollado por aquellos años, y pudo presentar en este contexto algunos documentos programáticos notables. Pero a pesar de que el SELA durante años contó con secretarios permanentes capacitados y experi-

mentados en el negocio internacional,¹² al parecer no se comprendió el rango que debe atribuirse a la cooperación en el campo de la investigación.

De aquel movimiento de integración que comenzó (se retomó) en la década del cincuenta y sesenta del siglo pasado hoy quedan apenas rudimentos en América Latina. Si en 1991 el prestigioso analista Andrés Serbin aún podía hablar de un “nuevo clima de integración” y de una “nueva dinámica regional” (Serbin, 1996), hoy la cooperación en investigación quedó reducida a un montón de añicos (cfr. Mols). El regionalismo de América Latina ha perdido su vieja base histórica e ideológica del bolivarianismo como prenda de unión política de muchos sectores intelectuales y también transnacionales, como por ejemplo las organizaciones partidarias latinoamericanas. Los restos de la idea de unidad que aún se conservan, por ejemplo en el CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano) o también en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), siguen desarrollando sus actividades, pero ya no contribuyen a forjar el perfil de América Latina. En algún momento, la ideología de la sustitución de importaciones desarrollada por la antigua CEPAL,¹³ y que había adquirido una enorme importancia en materia de estrategia para el desarrollo a partir de estudios y propuestas durante muchos años con considerable efecto económico e integrador sobre los gobiernos latinoamericanos, dejó de tener cabida en el nuevo escenario global, dominado por un criterio exportador, economía de mercado y privatizaciones como las propagadas por el Consenso de Washington. Durante mucho tiempo, citando nuevamente a Serbin, no se comprendió que el motor de la integración podía no ser sólo el temor de un “aislamiento económico” del subcontinente, sino más bien un mundo que se estaba globalizando y que prometía ofrecer ventajas estratégicas a otros objetivos.

Intereses y preocupaciones comunes, como una condición esencial para cualquier regionalismo, se asomaron en la historia de la América Latina independiente sólo ocasional y coyunturalmente (por ejemplo durante el diálogo Norte-Sur que se desarrollara al momento de crearse el SELA, con su corrección del sistema económico internacional exigido en forma permanente por parte de América Latina). Por lo demás, dominaron intereses nacionales divergentes y mandatos políticos cuyas causas no pocos expertos en temas latinoamericanos ponen en estrecha relación con la diversidad geográfica, política y cultural de los países en cuestión.¹⁴ Como quiera que sea, la gran idea de unidad lentamente se fue diluyendo en espacios de

cooperación subregionales separados, por ejemplo los sucesivos procesos de integración centroamericanos, el Grupo Andino, el Mercado Común del Sur (Mercosur), así como los intentos de integración de la región del Caribe. Los proyectos de cooperación e integración subregionales demostraron ser sólo parcialmente sustentables, sin excepción: América Central vive de la asistencia externa; la Comunidad Andina enfrenta su autodisolución fáctica; el Mercosur reviste en el pensamiento estratégico y, más aún, económico de su principal socio, Brasil, una importancia secundaria. Fruto del tratado de NAFTA¹⁵ celebrado en 1993, hoy ya no resulta transparente hasta qué punto México puede ser considerado un miembro de la familia latinoamericana. Este tipo de dudas se ven alimentadas por el hecho de que México siempre se opuso a una ampliación del NAFTA hacia el Sur.

¿Por qué no funcionó el proyecto de integración latinoamericano? Y esto a pesar de contar con la ventaja de haber vivido una experiencia histórica como la que no tuvo ninguna otra región del mundo en la materia. ¿Por qué, entonces, la disolución de la idea de integración y de la práctica de integración? No basta con hacer referencia a la diversidad de los países latinoamericanos. Existe una serie de otros momentos explicativos centrales. En el siglo XIX y nuevamente con absoluta claridad después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina fue un continente de crisis permanentes. Así como las causas de las crisis se asemejaron y se asemejan,¹⁶ casi ningún país estuvo en condiciones de manejarlas adecuadamente, quizás con la sola excepción de Uruguay, Chile y Costa Rica.

En su perfil general, las crisis han provocado lo contrario a una *preocupación común* que se manifiesta en una conducta común: casi todos los gobiernos latinoamericanos debieron luchar contra una notoria inestabilidad política, económica y social. Gobernar terminó siendo reiteradamente una gestión de crisis que generaba intentos de sedaciones cortoplacistas, improvisaciones y soluciones *ad hoc* (cfr. Boeckh, 2005). Por lo tanto, siempre resultó difícil mirar más allá de la propia base de sustentación que requería ser asegurada. Una vez más, cabe recordar la influencia de la globalización. Sin embargo, la presión de la globalización que se siente hoy en todo el mundo no sobrevino de la noche a la mañana. No obstante, en ese sentido debe coincidir con Wolf Grabendorff¹⁷ cuando señala que la presión ejercida por la globalización debilitó visiblemente la capacidad de los Estados latinoamericanos de contrarrestar eficazmente la consecuencia del fenómeno, lo que nuevamente derivó en una gestión de crisis, cuyo

objetivo directo es asegurarse una base de sustentación propia. O, dicho en otras palabras, la globalización sobre-exigió y sobre-exige a la mayoría de los gobiernos, economías y sectores sociales latinoamericanos porque sólo puede ser encarada a través de políticas específicas de *rule making*, es decir, de una participación activa en el diseño de las reglas internacionales.

En el habitual gran conjunto de las permanentes improvisaciones se ubican otros fenómenos colaterales problemáticos como una percepción siempre sólo transitoria de *common concerns*, de preocupaciones compartidas, como es la consideración desde la perspectiva europea casi patológica de una soberanía convertida prácticamente en un tema tabú, que no permite comenzar a desarrollar un pensamiento supranacional, o también la falta de capacidad de construir instituciones confiables y sustentables. Esto es aplicable tanto a los temas de la política interior como a cuestiones propias de la política exterior. La noción de Estado referente sigue siendo el Estado fuerte que debe garantizar un desarrollo exitoso, aparecer como benefactor social y tener plenamente controlada la inserción internacional del país. Esta vocación se mantuvo y mantiene en pie a pesar de que el Estado prácticamente nunca estuvo en condiciones de cumplir estas funciones y hacer justicia a las expectativas generadas. La propia debilidad, es decir, la falta lisa y llana de capacidad de gobierno, era y es demasiado evidente. A ello se agregó, en las décadas del 80 y 90 del siglo pasado, la temporaria irrupción del neoliberalismo, que no supo qué hacer con esa concepción de un Estado con un espectro de responsabilidades tan amplio.

En los países occidentales clásicos se podía y puede partir de la base de que con una democratización presente o progresiva y, sobre todo, con un adecuado funcionamiento de la economía de mercado, más bien aumenta y no disminuye la capacidad de gestión del Estado y de la sociedad en virtud de su creciente interdependencia. En efecto, surgen una serie de actores políticos, económicos y sociales de todo tipo que por su inevitable interacción y la necesidad de dirimir conflictos suscitados por la propia competencia entre los diferentes grupos, no permiten que surja una pasividad reactiva. Es probable que América Latina se viera sobre-exigida en este sentido porque los intentos de construir un nuevo Estado rara vez estuvieron acompañados por cambios sociales simultáneos, lo que Víctor Alba (Alba, 1973), entre otros, supo mostrar tan bien. Históricamente, esta realidad marcó la diferencia entre América Latina y Occidente. Allí se aprendió, luego de haber superado el Estado autoritario, que toda su-

pervivencia política del propio país depende de la capacidad de arribar a un compromiso entre los intereses de diferentes individuos y grupos. Se aprecia la importancia de la irrenunciable dupla de transformación y preservación de la paz interna, de la dotación mínima del Estado social y de las innovaciones tecnológicas y normativas. Sumó lo suyo el efecto shock que disparó la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió iniciar y desarrollar iniciativas interestatales capaces de concitar consenso. Fueron elementos que demostrarían ser irrenunciables para la sustentabilidad del proceso de unidad europea y permitieron a Europa hacer una política previsible a las tantas organizaciones y *clusters* de actores del sistema internacional. En la cultura de América Latina, estos elementos de estilo político a lo sumo eran tópicos en los discursos académicos y rara vez adquirieron mayor profundidad.¹⁸ Entre las debilidades del Estado y la democracia en América Latina figuró siempre el carácter socialmente exclusivo que presentan las estructuras y procesos tanto políticos como sociales. Un análisis más profundo revela que se trata de una doble marginación. En efecto, una parte considerable de la clase alta vivió y vive en un mundo internacional que se llama Miami, Nueva York, París o Londres y, por lo tanto, apenas aparece como motor nacional y/o regional de nuevos impulsos, cuando no es absolutamente intrascendente, cosa que indudablemente contribuye a la falta de eficiencia de los diferentes sistemas de acción. La marginalidad de las clases altas encuentra su correlato en la vasta marginalidad de las clases más populares. En Europa, un libro como el que presentó Sinesio López Jiménez con el título *Ciudadanos reales e imaginarios* (López Jiménez, 1997) tiene poco sentido, aun cuando no se puedan negar procesos de transformación iniciados en América Latina. Los “ciudadanos imaginarios” son ficciones jurídicas, es decir marginales y semimarginales que de hecho viven fuera de los circuitos de participación y legitimación, incluso mayormente al margen de la atención gubernamental. Es que los legados de un pasado que se presenta como una múltiple carga siguen siendo inadecuados para instalar una modernidad de la sociedad y el Estado que América Latina puede soslayar cada vez menos en una era de creciente globalización. En esa misma dirección, argumenta López Jiménez (López Jiménez, 1997, pág. 28), “ni la familia, ni la escuela, ni la sociedad civil, ni las instituciones salariales han sido, ni son aquí, espacios adecuados donde los peruanos podemos aprender y cultivar la ciudadanía”. Es posible que esta falta de socialización a favor del propio país sea particularmente marcada en Perú y

en Ecuador, así como en algunos Estados centroamericanos. La situación en México, Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica o Chile se presenta mejor. De todos modos, el impacto de los legados negativos no ha desaparecido prácticamente en ninguna parte. En Chile, en muchos sentidos el país *más occidental* de América Latina, las estructuras del sistema de educación y salud recuerdan la exclusividad estratificada del pasado. Aquí comienza el “morbo latinoamericano”, para usar una expresión de Manfred Wöhlcke, para luego ir extendiéndose por el ámbito internacional. No obstante, en nuestros días la apreciación de la situación internacional se ha vuelto algo más realista. Así es que el prestigioso economista argentino Aldo Ferrer (Ferrer, 1996), que con su anterior libro *Vivir con lo nuestro* (Ferrer, 1983) y su influencia y prestigio en vastos sectores de la dirigencia latinoamericana política como intelectual había contribuido considerablemente a la apertura de la región, señala que también América Latina es testigo contemporáneo de un giro hacia el sistema internacional, sin empero definirlo en forma adecuada.

No se pone en tela de juicio dónde están *los centros de poder mundial*, y nadie en América Latina negaría que Europa y el gran vecino al norte del Río Grande, con formas vez más participativas, ejercieron durante generaciones una influencia determinante sobre la historia mundial. Como nuevo jugador se agrega ahora la región de Asia-Pacífico, cuya dinámica de desarrollo ha cobrado una nueva dimensión para América Latina (cfr. Faust, 2001), sin hacerse ilusiones en cuanto a la posibilidad de igualarla algún día. ¿Seguirá siendo América Latina un eterno *rule taker* en un mundo de *rule makers* en el que en no pocos puntos ya se ha desatado la disputa en cuanto a si y cómo los asiáticos habrán de sustituir el siglo americano del presente mundial, y en el que cuanto menos Occidente deberá correrse a un costado en virtud de una creciente presencia de Asia-Pacífico para hacer lugar a las probables nuevas fuerzas que definirán la política de ordenamiento mundial?

III. ¿La globalización desplazó en América Latina la antigua bisagra de la dependencia?

Llegamos así a la tercera pregunta de nuestro ensayo. Si observamos la fuerza de penetración de la globalización, casi imposible de frenar, la

necesidad de una mayor integración abarca una multiplicidad de aspectos que supera a la planteada en su momento en el marco de las posiciones de dependencia ya casi clásicas. La situación de dependencia fue interpretada por quienes la sufrieron pasivamente, en primer lugar, como un imperialismo económico ejercido por las *metrópolis*, con masivos efectos sociopolíticos colaterales. Casi siempre fue considerada el motor de una dolorosa y desigual distribución. La globalización en su actual manifestación aparece como algo superior que adopta la forma de un proceso de civilización planetario al que, idealmente, un país no debería sustraerse sino participar en su proyección. ¿Tendrá América Latina la capacidad para hacerlo? Habrá que aducir aspectos básicos y más bien puntuales y sectoriales para poder llegar a una cauta respuesta.

En un libro muy leído hace unos veinte años atrás, el sociólogo y diplomático francés Alain Rouquié hace referencia a que América Latina se ubica en la periferia exterior de Occidente (Rouquié, 1987). Si es correcto que la civilización planetaria del presente global tiene su fundamento en la civilización occidental tardía, tal ubicación le permitiría a América Latina cuanto menos sumarse a los estándares de modernidad vigentes hasta nuevo aviso. En efecto, América Latina no tiene un problema fundamental e insuperable con la ecuación *globalización occidentalización*. Cualquiera que sea el juicio que merezca el grado de compromiso de los debates y proyectos sobre política de ordenamiento en América Latina, lo cierto es que se trabaja con figuras teóricas que desde generaciones son habituales en Europa y también Estados Unidos.¹⁹ Hoy quedan pocos interrogantes interpretativos en América Latina en cuanto a derechos humanos o a la importancia que para el proceso de modernización revisten la sociedad civil, la emancipación de la mujer, ni tampoco sobre la necesidad de generar transparencia y eliminar la corrupción. Tampoco se ponen en tela de juicio las deducciones de legitimidad y legitimación, habida cuenta de que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países del este y sudeste asiático, este tipo de patrones del pensamiento es recogido en no pocos países por una prensa calificada. Es posible que muchas cosas no pasen de la categoría de ideales, programas o parámetros críticos, imposibles de cumplir, como también es posible que las fuerzas del conservadurismo sigan constituyendo un freno a la cultura política y social y obstaculicen el accionar de actores estratégicamente importantes. No obstante, si se prescinde de los grupos indígenas que han recobrado cierto protagonismo,

América Latina se mueve en un mundo de entendimiento occidental, lo que ciertamente no le garantiza una presencia internacional pero facilita la comunicación con Occidente. En ese sentido, América Latina cuenta con una ventaja de entendimiento en comparación con Asia, África y, mucho más, respecto de los países árabes y del mundo islámico en su conjunto. Otro tema es saber si esa ventaja es apreciada adecuadamente.

Efectivamente hay varios elementos que obstaculizan una presencia activa de América Latina en el sistema internacional. En primer lugar, América Latina no ha podido deshacerse de su fama de ser un actor de oscilante predictibilidad. Cuando se habla de democracias frágiles (cfr. Weyland, 2002) en referencia a América Latina, se quiere expresar el hecho de que un “*triggering of bold reforms*” (cfr. Weyland, 2002) necesariamente implica poca predictibilidad y, por ende, una limitada aceptación en el orden interno, lo que convierte la política exterior de América Latina en una variable decididamente incierta, dado que no se puede contar con tendencias calculables en y con los regímenes políticos de América Latina. El *fenómeno Chávez* y sus efectos en diversos países latinoamericanos, así como la evidente relación con un neopopulismo que va ganando terreno, contribuyen muy poco a generar confianza en un desarrollo confiable en América Latina. Otro tanto puede decirse de la estatización del sector energético en Bolivia, que en principio puede ser comprensible pero que encierra toda una serie de imponderables. En segundo lugar, cabe señalar que esta evidente imprevisibilidad de América Latina es uno de los mayores obstáculos para un adecuado posicionamiento de la región en el plano internacional. Volvamos una vez más sobre el doble tema de la cooperación y la integración. Durante casi medio siglo América Latina ha intentado crear nuevas organizaciones e instituciones que un día son alabadas como portadoras de esperanzas, sólo para volver a perder ese rango al día siguiente, aunque sigan subsistiendo de alguna manera. Como observador y entrevistador en no pocos países, mi experiencia fue que hasta en los ministerios competentes se carece de una idea clara acerca de las actuaciones concretas y vinculantes del propio país. No existe un seguimiento constante y tenaz de lo comenzado. La famosa frase del ex primer ministro de Singapur Lee Kuan Yew, “*to make haste slowly*”, que expresa una filosofía básica, crucial para el éxito de los países que conforman la ASEAN, difícilmente se comprendería en América Latina. Un tercer pasivo de la región es la ausencia de una diplomacia calificada y confiable.

Wolf Grabendorff y yo realizamos en 1996 un viaje de exploración política que nos llevó por seis Estados latinoamericanos (México, Venezuela, Colombia, Brasil, Chile, Argentina), en un intento de obtener, a través de un total de 120 entrevistas realizadas con representantes de los máximos niveles políticos, un cuadro general de las ideas prevalecientes en los respectivos países en cuanto a la política a seguir en las relaciones con Europa. El resultado fue decepcionante. Con excepción de Brasil y hasta cierto punto Chile, no fue posible identificar un perfil en materia de política europea. Situaciones de cambio como las que se podían observar en menor escala en México no nos parecieron lo suficientemente consolidadas y al poco tiempo dejaron efectivamente de tener sustento. En cuarto lugar, forma parte del contexto de estas deficiencias una considerable falta de coordinación latinoamericana allí donde un planteo como grupo hubiera significado más presencia internacional. La primera cumbre Europa-Latinoamérica, que marcaría el rumbo a seguir, tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 1996 y se caracterizó por 34 posturas nacionales diferentes,²⁰ lo que hizo difícil fijar un derrotero para una política operativa conjunta Europa-América Latina. Las cumbres que siguieron estuvieron más dedicadas a llamar la atención sobre los plazos acordados que a buscar prioritariamente soluciones a los problemas existentes (sin embargo, y en honor a la verdad, hay que señalar que Europa tampoco es un actor totalmente racional). Si los europeos mismos tenemos dificultades para desentrañar cuáles son las competencias y posibles campos de acción de Bruselas y cuáles los que les competen a los Estados miembros de la CE/UE, amén de los divergentes intereses que los Estados nacionales europeos poseen en América Latina, para los no europeos comprender adecuadamente el funcionamiento de las instituciones europeas se convierte en una misión imposible.²¹ Un fenómeno similar se repite con vistas a las relaciones de América Latina con la región de Asia-Pacífico. Si se prescinde de la conexión marítima Acapulco-Manila, que en tiempos de la colonia se repetía anualmente y que cesó con el movimiento de independencia latinoamericano, se observa que los Estados asiáticos durante mucho tiempo fueron marginados de la conciencia internacional de los latinoamericanos, en especial porque el verdadero proceso de descolonización comenzó en Asia recién después de la Segunda Guerra Mundial.²² Es cierto que en el siglo XIX, y más tarde hasta la Segunda Guerra Mundial, se produjeron sucesivas olas inmigratorias chinas y japonesas en América Latina. A la inversa, México, Chile y Perú fueron los primeros Estados *occidentales* que reconocieron diplomáti-

camente la independencia del Japón, país que se modernizaba rápidamente en la era posterior al período Meiji. Más tarde, Japón, algunos países del grupo ASEAN y en los últimos años en forma creciente también China, se acercaron puntualmente a América Latina en el plano económico. También Asia-Pacífico se reunió con una parte de América Latina, a saber, Chile, Perú y México, en la APEC, fundada en 1989. No sorprendió, pues, la propuesta formulada por el entonces premier de Singapur Goh Chock Tong en 1989 de crear una instancia de diálogo entre Asia y América Latina, que efectivamente se fundó con el nombre FOCALAE, o bien FEALAC,²³ pero que hasta ahora demostró ser poco sustentable.²⁴ América Latina sencillamente no aprovechó las oportunidades que implicaba una diversificación de sus relaciones internacionales.

Tal como ya se señalara, y al margen del valor que pueda asignarse a los debates sobre política de ordenamiento en América Latina y su cumplimiento o incluso compromiso, se manejan conocidos patrones de pensamiento europeo y norteamericano, habida cuenta de que a diferencia de la mayoría de los países del este y sudeste asiático, este tipo de patrones también se recogen a nivel de la sociedad. Por más grande que sea la brecha en América Latina entre los niveles programáticos y de implementación, lo cierto es que el rumbo a seguir es conocido. Hay otra diferencia sustancial entre América Latina y Asia: América Latina quiere desembarazarse de atrasos que considera generados *desde afuera* sin rechazar al mismo tiempo el modelo occidental. No se cuestiona a Occidente en forma global como cultura foránea sino que sobre todo se lo interpreta en su nivelación imperialista y su filosofía de explotación, en la que queda poco margen para alternativas dentro del mismo modelo. Oriente, en cambio, reconoce la modernidad occidental, pero la quiere conjugar con el conocimiento acerca de una cultura a veces milenaria que abarca vastos, si no todos, órdenes de la vida, es decir desarrollo, política, orden económico, cultura social cotidiana así como las religiones *propias* como fuente de sentido de la vida. Este pensamiento se refleja de alguna manera en el llamado debate valorativo asiático, que Occidente ha interpretado en forma totalmente errónea. Si prescindimos de Filipinas, que gracias a su inclusión parcial y colonial (!) en el mundo de habla española y por la influencia simultánea del catolicismo mostró cierta apertura hacia la teoría de la dependencia y la teología de la liberación, en el este y sudeste asiático la idea de la dependencia no logró instalarse nunca. “Fuimos violados igual o peor que los latinoamericanos por las potencias imperialistas de Occidente y con unas pocas excepciones (por ejemplo

Tailandia) obtuvimos nuestra soberanía e independencia sólo recientemente”, manifestó el entonces director del renombrado Institute for South-East Asian Studies en Singapur, Kernial S. Sandhu, años atrás.²⁵ “Pero a diferencia de los latinoamericanos no miramos hacia atrás y tampoco esperamos que los culpables se enmienden. Asia mira hacia el futuro, del que quiere ser miembro pleno.” De hecho, sería difícil o imposible encontrar un concepto asimilable al de *reivindicación*, convertido casi en un latiguillo de la política en América Latina (cfr. Mols). Es posible que comience a difundirse lo que el diplomático e investigador de Singapur Kishore Mahbubani formulara con claridad meridiana en un ensayo que lleva el título irónicamente agresivo de *Can Asians Think?* (Mahbubani, 1999). Allí señala que no es posible que Occidente continúe dominando para siempre el “resto del mundo”, que comprende nada menos que el 85% de la humanidad. Aun cuando falten generaciones hasta que sea posible una aculturación simétrica en el sentido de un intercambio recíproco, lo cierto es que el futuro del planeta radica en la fusión de lo mejor de la cultura occidental con lo mejor de la cultura oriental.

Si América Latina quiere tener un futuro internacional, también deberá realizar sus aportes a estas reflexiones. Un desarrollo basado en la imitación, incluida una imitación selectiva que apunta más a alcanzar los niveles de industrialización que exhiben otros países que a perfeccionar aspectos de gobernanza (*governance*) y que esquiva paradigmas de modernización propios en la era de la globalización, no recibirá atención internacional. No es posible ocupar con esta política una posición destacada como *global player*. El presente trabajo ha señalado cuáles son los puntos esenciales por los que América Latina debe comenzar: retomar un proceso de cooperación e integración que merezca ese nombre, generar estabilidad y predictibilidad en los procesos gubernamentales y proyectos constitucionales, prestar mayor atención al principio de la equidad y la justicia sociales, promover enérgicamente el acceso a la investigación y el desarrollo, propiciar un debate fundamental sobre política de ordenamiento como el iniciado hacia finales de la década del setenta y en los años ochenta del siglo pasado, así como agudizar la percepción consciente de opciones sobre las que llamó la atención Peter Smith. América Latina ha dejado de ser el patio trasero de Estados Unidos, paralizado en muchas manifestaciones de la vida (cfr. Mols), pero debería intentar inducir a Washington a adoptar una actitud política de mayor comprensión, aceptable para ambas Américas. Debería recoger las ofertas de diversificación que surgen del cambio en la relación con Asia y también trabajar allí donde sea

posible (por ejemplo en la relación entre China y Brasil, o China y México, o bien entre los tigres asiáticos y países sudamericanos escogidos) en la creación de perfiles de competencia de los que actualmente carece, algo que también guarda relación con una concepción de universidad predominante en muchos países y que se siente comprometida con un estudio superior, pero que no incluye la investigación entre sus objetivos.²⁶ Europa tampoco querrá ni podrá seguir asumiendo el rol de un actor externo que motorice una mayor integración federativa de los países de la región, un rol que quiso asumir en otros tiempos, cuando las grandes familias de partidos internacionales seguían intactas y aún no se había descubierto Asia (en particular en Alemania) en la actual dimensión. América Latina podría presentarse, por ejemplo, con una diplomacia altamente calificada y una mayor presencia cultural en las grandes metrópolis europeas, para que Europa vuelva a tomar conciencia de la importancia que la región reviste para la política mundial en materia política, económica y cultural.

El autor de este trabajo es consciente de las contradicciones inherentes al mismo. No obstante, alisar las contradicciones que existen en la realidad nada tendría que ver con rigor científico. La verdadera contradicción interior de América Latina consiste en que en lo normativo forma parte del *extremo Occidente*, al tiempo que exhibe importantes bolsones de subdesarrollo en el plano político, social y económico, imposibles de ignorar. No se puede descartar que ello impida a América Latina salir de los callejones en los que actualmente se encuentra su política de desarrollo. Pero también es posible que América Latina ingrese nuevamente en una etapa de transformación que le permita, al menos en el plano estructural, una mayor implementación de lo normativo (cfr. Mols, 2007).

Notas

1. Aquí y respecto de lo siguiente, Slavenhugen, R., *The Future of Latin America*, 1974, pág. 207.
2. Véase también M. Mols, „Globale Zivilisation und Religion: Wird eine globale Zivilisation religionslos sein?“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 14/3, 2004, págs. 899-924.
3. Uno de los impulsos más antiguos a la globalización proviene de San Pablo, aunque debe tenerse en cuenta que geopolíticamente vivía en el marco de la cosmovisión romana. Véase, por ej., *Carta de San Pablo a los Galatas*, cap. 2 y ss. También es importante el *Evangelio de San Marco* (16,5).

4. Cfr. entre otros: M. Mols - R. Ötschläger (eds), *Lateinamerika in der Globalisierung*, Francfort del M., Vervuert, 2003. En los siguientes elementos, en particular M. Mols, "Bemerkungen zur Globalisierung in Lateinamerika", op. cit., págs 11-21.
5. Más recientemente también el terrorismo internacional se considera un fenómeno de la globalización, al igual que las epidemias o la migración incontrolada.
6. Roberts, J.M., *The Triumph of the West*, British Broadcasting Corporation, 1985; cfr. también William H. McNeill, *The Rise of the West. A History of the Human Community*, Chicago / London, University of Chicago Press, 1991; también S. Latouche, *The Westernization of the World. The Significance, Scope and Limits of the Drive towards Global Uniformity*, Cambridge/Oxford, Polity Press, 1996.
7. Jaguaribe, H., *A Critical Study of History*, Río de Janeiro, Instituto de Estudos Políticos e Sociais, 2000; Jaguaribe, H., *Un estudio crítico de la historia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000 (2 tomos). El autor formó parte del grupo de investigadores de la ONU.
8. Más detalles en Mols, M., „Staat und Demokratie in Asien“, en Jörn Dosch - Manfred Mols - Rainer Ötschläger (eds.), *Staat und Demokratie in Asien. Zur politischen Transformation einer Weltregion*, Berlin, LIT Verlag, 2007. Allí me remito en particular al colega tailandés Shamsul y a mi colega de Duisburg Claudia Derichs.
9. Cfr. para mayores detalles, entre otros, a Maihold, G., *Regieren nach dem Foto-Finish: Mexiko und die Wahlen vom 2. Juli 2006*, N: GIGA-Focus, 7, 2006.
10. Estos últimos datos corresponden al Ministerio de Tecnología de Brasil, actualizados al 18/07/2006.
11. Respecto de la lógica de trabajo del SELA en su momento, cfr. Mols, M., *Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien*, Stuttgart, F. Steiner, 1996, en particular 154 y s. y pássim.
12. El primero fue Jaime Moncayo (Ecuador). Siguieron luego, entre otros, Carlos Alzamora (Perú), Carlos Moneta (Argentina), Sebastián Alegreti (Venezuela), Alan Wagner (Perú).
13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, creada en 1948/49 en Santiago de Chile bajo la conducción del influyente argentino Raúl Prebisch.
14. Entre ellos, Grabendorff, W., „Globalerfahrungen in Lateinamerika“, en Manfred Mols - Rainer Ötschläger (eds.), op. cit. Sin embargo, y considerando la evolución en otras regiones del mundo, también son válidas las opiniones que sostienen que la diversidad en sí misma no es un obstáculo para la unificación y que, por el contrario, los intereses estratégi-

cos comunes tienen un peso mucho mayor. Compárese, por ejemplo, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático ASEAN con América Latina.

15. North American Free Trade Agreement.
16. Mala gestión de gobierno en el sentido de *bad governance*, reiterada falta de madurez social, dependencia económica, tecnológica y financiera externa de las grandes metrópolis capitalistas, política del *divide et impera*, aplicada casi férreamente por parte de Estados Unidos durante mucho tiempo y que determinó que se ignoraran casi agresivamente los esfuerzos de integración latinoamericanos, desplazamiento del bolivarianismo por el panamericanismo construido por Washington, falta de estímulos externos a un proceso de federación, más allá de los esfuerzos europeos que surtieron efectos positivos, el rol hasta la fecha tradicional de América Latina como proveedor de materias primas y productos alimenticios a cambio de bienes de las nacionales industrializadas clásicas y hoy de sus competidores del Lejano Oriente, entre ellos Japón, los “tigres asiáticos” y en forma creciente China e India, problemas financieros endémicos de casi todas las regiones latinoamericanas, etc.
17. Aquí y respecto de las consideraciones que siguen, Grabendorff, W., *Globalisierungserfahrungen in Lateinamerika*, en Manfred Mols - Rainer Ölschläger (eds.), op. cit., pág. 168.
18. Respecto de los elementos básicos de la cultura política en América Latina, cfr. Mols, M., *Demokratie in Lateinamerika*.
19. Cfr., en representación de muchos, por ej., Basombrío I., C. (ed.), *Activistas e intelectuales en la función política en América Latina*, Lima, IEP Ediciones, 2005.
20. Esa es la cantidad de los participantes latinoamericanos y caribeños de habla inglesa.
21. Mientras funcionó, IRELA (Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina) realizó contribuciones considerables a generar cierta transparencia para los latinoamericanos. El hecho de que la Comisión en Bruselas y Chris Patton como comisario responsable del área sencillamente dejaran caer al IRELA no sólo fue la expresión de una política poco visionaria sino que subraya, además, el argumento aducido más arriba de que América Latina ya no está en la lista de prioridades de la política europea.
22. Desde fines del siglo XIX Japón fue una excepción. China, en cambio, durante décadas quedó a merced de potencias foráneas aún después de creada la República. Lo mismo puede decirse del Estado de Siam o bien Tailandia a pesar de ser un Estado formalmente independiente hace siglos.

23. Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este. FEALAC es la sigla de la denominación en inglés: Forum for East Asia – Latin America Cooperation.
24. Mayores detalles brinda, entre otros, Mols, M., "Latin America and East Asia: Between Bilateralism and Interregionalism"; en Jörg Faus - Manfred Mols - Won-ho Ksu (eds.), *Latin America and East Asia – Attempts at Diversification. New Patterns of Power, Interest and Cooperation*, Seoul/Münster/Piscataway/New York, KIEP, Korea Institute for International Economic Policy, 2005.
25. En octubre de 1985.
26. Pero tampoco debemos ignorar un cierto cambio positivo en universidades mexicanas, brasileñas, argentinas, chilenas y venezolanas.

Referencias bibliográficas

- ALBA, VÍCTOR (1973). *Die Lateinamerikaner. Ein Kontinent zwischen Stillstand und Revolution*, Zurich, Atlantis.
- BASOMBRÍO L., CARLOS (ed.) (2005). *Activistas e intelectuales en la función política en América Latina*, Lima, IEP Ediciones.
- BOECKH, ANDREAS (2005). „Lateinamerika und die USA. Muster wechselseitiger Wahrnehmung in einer asymmetrischen Partnerschaft“, en *Lateinamerika-Analysen* 11, 2005, págs. 87-106.
- FAUST, JÖRG (2001). *Diversifizierung als außenpolitische Strategie. Chile, Mexiko und das pazifische Asien*, Opladen, Leske + Budrich.
- FERRER, ALDO (1983). *Vivir con lo nuestro*, Buenos Aires, El Cid.
- _____ (1996). *Historia de la globalización. Origen del orden económico mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- GRABENDORFF, WOLF (2003). „Globalisierungserfahrungen in Lateinamerika“, en Manfred Mols - Rainer Ölschläger (eds.), *Lateinamerika in der Globalisierung*, Frankfurt del M., Vervuert, 2003.
- JAGUARIBE, HELIO (2000). *A Critical Study of History*, Río de Janeiro, Instituto de Estudos Políticos e Sociais.
- _____ (2000). *Un estudio crítico de la historia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, (2 tomos).
- LATOUCHE, SERGE (1996). *The Westernization of the World. The Significance, Scope and Limits of the Drive towards Global Uniformity*, Cambridge/Oxford, Polity Press.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, SINESIO (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- MACE, GORDON - BÉLANGER, LOUIS Y OTROS (1999). *The Americas in Transition*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers.

- MAHBUBANI, KISHORE (1999). *Can Asians Think?*, Singapur/Kuala Lumpur, Times Books International.
- MAIHOLD, GÜNTHER (2006). *Regieren nach dem Foto-Finish: Mexiko und die Wahlen vom 2. Juli 2006*, N: GIGA-Focus, 7, 2006.
- MC NEILL, William II (1991). *The Rise of the West. A History of the Human Community*, Chicago/London, University of Chicago Press.
- MOLS, MANFRED (1991). „Einführung in die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation Lateinamerikas“, en *Menschenrechtsprobleme in Lateinamerika: Arbeitstagung vom 20. Bis 22. Oktober 1989 in Freiburg/Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission*. Heidelberg, Müller, 1991.
- ____ (1996). *Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien*, Stuttgart, F. Steiner.
- ____ (2003). „Bemerkungen zur Globalisierung in Lateinamerika“, en Manfred Mols - Rainer Ölschläger (eds.), *Lateinamerika in der Globalisierung*, Francfort del M., Vervuert.
- ____ (2004). „Globale Zivilisation und Religion: ‚Wird eine globale Zivilisation religionslos sein?‘“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 14/3, 2004, págs. 899-924.
- ____ (2005). „Latin America and East Asia: Between Bilateralism and Interregionalism“, en Jörg Faus - Manfred Mols - Won-ho Ksu (eds.), *Latin America and East Asia – Attempts at Diversification. New Patterns of Power, Interest and Cooperation*, Seoul/Münster/Piscataway/New York, KIEP, Korea Institute for International Economic Policy.
- ____ (2006). „Lateinamerika – Hinterhof der USA oder ‚global player‘?“, en *Politische Studien*, 57, 2006, págs. 70-79.
- ____ (2007). *Das politische Lateinamerika. Profil und Entwicklungstendenzen*, München, Hanns-Seidel-Stiftung.
- ____ (2007). „Zur Einführung: Staat und Demokratie in Asien“, en Jörn Dosch - Manfred Mols - Rainer Ölschläger (eds.), *Staat und Demokratie in Asien. Zur politischen Transformation einer Weltregion*, Berlin, LIT Verlag.
- MOLS, MANFRED - ÖLSCHLÄGER, RAINER (eds.) (2003). *Lateinamerika in der Globalisierung*, Francfort del M., Vervuert.
- MÜNKLER, HERFRIED (2005). *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin, Rowohlt.
- O CAMPO, JOSÉ ANTONIO - MARTIN, JUAN (eds.) (2003). *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Bogotá, Alfaomega Colombiana.
- OECD (2005). *Main Science and Technology Indicators*, París, OECD.
- ROBERTS, JOHN M. (1985). *The Triumph of the West*, London, British Broadcasting Corporation.

- ROUQUIÉ, ALAIN (1987). *Amérique latine. Introduction a L'Extrême Occident*, Paris, Seuil.
- SERBIN, ANDRÉS (1996). "Venezuela, el Gran Viraje, and Regionalism in the Caribbean Basin"; en Gordon Mace - Jean Philippe Thérien (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers.
- STAVENHAGEN, RODOLFO (1981). "The Future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution"; en Heraldo Muñoz (ed.), *From Dependency to Development. Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality*, Boulder, Col., Westview Press.
- TEMPEL, SYLKE (2005). *Globalisierung, was ist das?*, Berlin, Rowohlt.
- TULCHIN, JOSEPH F - ESPACH, RALPH H. (2001). "Latin America in the New International System. A Call for Strategic Thinking"; en Tulchin, Joseph F. - Espach, Ralph H., *Latin America in the New International System*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers.
- WEYLAND, KURT (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*, Princeton, Princeton University Press.

RESUMEN

En las consideraciones sobre el futuro de Latinoamérica que se hacían hace veinticinco años se tomaba como principal parámetro de evaluación "la capacidad de forjar su propio destino" y "la acción consciente de hombres dedicados a transformar las condiciones de su existencia". El férreo cerrojo que para muchos políticos e intelectuales mantenía prisionera a Latinoamérica se denominó "dependencia"; causada y controlada por los grandes centros metropolitanos. Los planteos actuales tienen otro énfasis. Se reflexiona acerca de la relación entre desarrollo y globalización, entendiéndose por globalización principalmente un fenómeno económico, lo que tanto en sentido histórico como desde el punto de vista de las ciencias políticas resulta incompleto, ya que la economía es sólo uno entre muchos terrenos en los que se disputó y disputa la globalización.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Democracia, actitudes políticas y partidos en América Latina

Nikolaus Werz

En 1991, Samuel P. Huntington publicó *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, libro que postulaba cierta tendencia forzosa hacia la democratización (Huntington, 1991). Sugería que la ola de democratización, iniciada en América Latina antes de 1989, marcaba un ritmo determinado al que nadie podía sustraerse. No obstante, como todo enunciado general, los problemas surgieron a la hora de un análisis más detallado (Zimmerling, 2003). En primer lugar, el supuesto de una tercera ola de democratización global privilegiaba tendencias universales por sobre especificidades regionales. En segundo lugar, la investigación sobre sistemas en transición que surgió como consecuencia del libro de Huntington (en el espacio de habla alemana incluso se investigó el fenómeno del cambio de sistemas políticos) presuponía una tendencia general que no contemplaba la posibilidad de reveses, regresiones y fenómenos como el nuevo populismo. Tampoco se tuvieron debidamente en cuenta ciertas manifestaciones tradicionales de la política, entre las que

NIKOLAUS WERZ

Estudió en la Albert-Ludwigs-Universität de Freiburg. Catedrático en la Universidad de Rostock con especial hincapié en „enseñanza de gobierno comparada“ (*Vergleichende Regierungslehre*). Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (1996-1997). Presidente de la Sociedad Alemana de Ciencia Política (Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft DGfP) (2005-2007). Publicaciones más recientes acerca de América Latina: *Pensamiento sociopolítico moderno en América Latina* (1995); *Lateinamerika. Eine Einführung*, Baden-Baden, 2008 (2. Aufl.); (Hrsg.): *Populisten, Revolutionäre, Staatsmänner. Politiker in Lateinamerika*, Frankfurt a.M., 2009.

cabe mencionar fenómenos como el presidencialismo, el personalismo, el caudillismo, además de patrones autoritarios en la cultura política y la antipolítica, que determinan una dualidad entre la supuesta ola de democratización universal, que implicaría más democracia (electiva), y las tendencias conservadoras o incluso regresivas que actualmente se observan en algunas regiones.

Esta contradicción no es nueva en la historia de la América Latina independiente. En la primera etapa de la independencia de España, iniciada a comienzos del siglo XIX, los países latinoamericanos consagraron constituciones modernas, inspiradas en modelos occidentales, relativamente progresistas, una noción idealista que se repetiría, por ejemplo, en la constitución mexicana de 1917, que contemplaba una serie de derechos democráticos y sociales. Sin embargo, su implementación continúa pendiente hasta la fecha. En el pensamiento y el discurso de las elites gobernantes y un sector de la población, América Latina se considera parte de Occidente. No obstante, en muchos casos asume una noción de democracia que “no es aplicable a entre un 30 a 50% de la población latinoamericana” (Mols, 1985, pág. 44).

I. Antecedentes históricos de la democracia

El número de publicaciones sobre la democracia sólo comenzó a aumentar en América Latina en las últimas décadas. Las publicaciones anteriores a esta época eran más bien una excepción y pertenecían al género de ensayo político. Es interesante destacar que el escritor y diplomático F. García-Calderón titulara su libro *Las democracias latinas de América*.¹ Es decir que en el título no se habla de la democracia en América Latina sino de democracia latina en América –un primer antecedente de los intentos por concretar el concepto en el contexto regional. Este libro, en su momento de lectura casi obligatoria en Europa para quien quisiera estudiar una región por entonces remota, se editó en idioma español recién en 1979. Un escrito publicado en 1919 en Venezuela lleva por título “Cesarismo democrático” y señala las estructuras sociales y la mentalidad de la población básicamente rural de aquella época como fuentes de apoyo a una conducción fuerte (Vallenilla-Lanz, 1961). Ambos autores intentan a su manera tomar en consideración las condiciones específicas para la democracia en América Latina.

El proceso de redemocratización de la década de 1980 precipitó primero en Sudamérica un debate sobre la democracia y luego la incorporación al *Journal of Democracy* de numerosos trabajos de científicos sociales de la región. Participan del debate tanto investigadores de la región, politólogos especializados en estudios comparados, como también expertos locales, con lo cual se generó un debate que fue calificado acertadamente de laberinto (Carreras, 1998).

Los optimistas remiten a la independencia temprana de comienzos de siglo XIX, la adhesión al mundo occidental y los éxitos obtenidos desde la década de 1980. Los pesimistas destacan fundamentalmente dos argumentos: un grupo asume una tradición ibero-católica anti-liberal y anti-iluminista, cuyas consecuencias se harían notar hasta nuestros días. Los otros conceden a la democracia pocas posibilidades de éxito, dadas las condiciones de subdesarrollo y dependencia así como el predominio de las fuerzas oligárquicas hasta nuestros días. Esta objeción fue esgrimida especialmente en la década de 1970 por el ala izquierda del enfoque dependientista y los seguidores de los movimientos guerrilleros. Para ellos, también los gobiernos elegidos democráticamente no eran más que “democracias de fachada”. Ambas posiciones, al igual que toda la crítica formulada contra la democracia representativa, pareció verse desautorizada por los acontecimientos que se sucedieron desde comienzos de la década de 1980 (Krennerich, 2003).

En el devenir histórico se evidencia un desarrollo hacia más democracia electiva y una cierta democratización social. Durante el siglo XX comenzó a achicarse la brecha entre constitución y realidad constitucional, aun cuando se produjeron reiteradas recaídas en el autoritarismo, como por ejemplo a partir de 1964 bajo los llamados “nuevos regímenes militares”. A diferencia de las dictaduras tradicionales, en algunos países las tres fuerzas armadas (ejército, marina, aeronáutica) constituyeron juntas militares y anunciaron un gobierno tecnócrata que en la mayoría de los países derivó en dictaduras represivas.

Entre las primeras democracias figuran algunos países sudamericanos (Peeler, 1998). En Chile a partir de la “República Parlamentaria” (1891-1924) y en Uruguay como consecuencia del gobierno del presidente José Battle y Ordóñez (1903-07 y 1911-15), de extracción socialista progresista, la democracia quedó instalada en el período entre las dos guerras. En

Argentina, luego de una primera etapa democrática, se produjo una recaída en el autoritarismo en la década de 1930. Costa Rica siguió en la década de 1940. En Venezuela y Colombia la democracia logró consolidarse en la década de 1950 mediante pactos de elites y la introducción de reglas de proporcionalidad entre los grandes partidos. Frente a estas primeras democracias existió un grupo de países que siguieron caracterizándose por condiciones de inestabilidad política y regímenes autoritarios. No obstante, la mayoría de las dictaduras adhirió formalmente a la democracia; incluso regímenes autoritarios, como el liderado por el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI) en México, concedieron un cierto espacio a la libertad de prensa, por ejemplo.

En la década de 1980, en todos los países sudamericanos, y más tarde también en los centroamericanos, los regímenes autoritarios fueron reemplazados por democracias presidencialistas. Los nuevos sistemas se impusieron a pesar de condiciones socioeconómicas poco favorables, lo que relativiza los enfoques modernizadores que partían de la ecuación *primero desarrollo-luego democracia*. Favorecieron esta transformación el fracaso de los conceptos de desarrollo de los militares basados en una teoría autoritaria y burocrática, el ascenso de los movimientos sociales y el cambio de “la revolución hacia la democracia” (Lechner, 1986).

En Sudamérica, el retorno a la democracia (de allí el concepto de redemocratización) se operó en parte en función de transiciones pactadas. En América Central, por el contrario, en lugar de redemocratización se habló también de una “nueva democratización”, teniendo en cuenta la prolongada etapa anterior, signada por regímenes de dominación autocráticos (Suter, 1999, pág. 195). Hacia fines de la década de 1990, todos los Estados salvo México, país en el que recién en 2000 el PAN fue el primer partido opositor en ganar las elecciones, Cuba y hasta cierto punto Haití, estaban gobernados por regímenes democráticos.

La influencia de las viejas elites sólo quedó desactivada en muy pocos casos y su participación en el proceso político latinoamericano terminó por diluir muchos proyectos de reforma. Por otro lado, la exclusión de un factor de poder importante del proceso político suele derivar en un clima de inestabilidad, como ilustra la evolución en la Argentina en la década de 1960, cuando fue proscrito el Partido Justicialista.

II. Sobre el desarrollo y la organización de elecciones

Desde finales de 1980 aumentó enormemente el número de elecciones competitivas en la región. Con anterioridad poseían en parte carácter tentativo, dado que no quedaba claro si los militares aceptarían el resultado de los comicios.

Simplificando, se pueden identificar tres etapas de democratización del sistema electoral:

1. Entre 1910 y 1930, y en la medida en que fueron creciendo las clases medias, se derogaron las restricciones para el voto masculino. Como consecuencia de estas medidas, la participación de la ciudadanía con derecho a voto en América Latina pasó de un 3% a un 15% aproximadamente.

2. Una segunda etapa comprende el período entre 1940 y 1960. Con la democratización de la sociedad y la introducción del voto femenino se triplicó el número de los ciudadanos con derecho a voto.

3. La redemocratización de la década de 1980 estuvo acompañada por una elevada participación electoral. En todos los países mejoró la administración electoral (Krennerich, 1999).

Una de las consecuencias de la revolución mexicana de 1910 fue que en muchos países latinoamericanos se consagró el principio de la no reelección del presidente, con lo que se pretendía evitar el continuismo, o sea, la perpetuación en el poder. A comienzos del siglo XXI, 15 países mantienen el principio de la no reelección inmediata. El jefe de Gobierno y jefe de Estado son electos en forma directa por el pueblo, lo que reduce la importancia de los partidos y los Parlamentos y conlleva el peligro de una legitimación dual. Actualmente se perfila una tendencia a reintroducir la posibilidad de una reelección.

III. La investigación sobre los procesos de transición y transformación democrática

Es notable que la redemocratización en Sudamérica comenzara claramente antes de 1989. Se puede hablar de un efecto dominó democrático. Un análisis empírico de los ciclos de gobiernos elegidos democráticamente en el siglo XX muestra que su número aumenta hacia fines del siglo

XX y que en Sudamérica están considerablemente más difundidos que en Centroamérica y México, es decir que en los países que se encuentran en la órbita de influencia directa de Estados Unidos (Smith, 2004).

Durante mucho tiempo, la realidad de los gobiernos en América Latina se describió como una suerte de modelo circular, es decir, se suponía una alternancia cíclica entre democracia y dictadura. La investigación sobre países en transición o transformación, por el contrario, presupone una cierta liberalización de los regímenes autoritarios que evoluciona hacia la consolidación de la democracia (Linz - Stepan, 1996). La exitosa transición en América Latina (Nohlen, 1995) y Europa del Este generaron en el espacio de habla alemana desde 1994 lo que se conoce con el nombre de investigación de cambios sistémicos. Su meta es superar el carácter regional o nacional de las investigaciones e identificar aspectos comunes y diferencias entre las grandes regiones del mundo (Merkel, 1994). En este contexto, se entiende por transición el pasaje político de un sistema autocrático a un gobierno democrático (Beyme - Nohlen, 1995), es decir que se presupone la transición de una situación hacia la otra.

Muy pronto algunos expertos regionales manifestaron sus reparos frente a los “transitólogos“, posiblemente porque estos enfoques se basan sobre todo en las transiciones exitosas en Europa del Sur (Grecia, Portugal, España) y América del Sur (Bunce, 1995), ignorando las transiciones que no tuvieron igual desenlace. Se advirtió de los peligros que encierra generar “ilusiones con vistas a una rápida consolidación siguiendo el modelo del Norte” (O’Donnell, 1996; Diamond, 1997). En 2002, Carothers postuló el final del paradigma de la transición, caracterizado, a su juicio, por cinco supuestos generalizadores (Carothers, 2002):

1. todo país que deja atrás una dictadura se encuentra en un proceso de transición hacia la democracia;
2. se presuponen ciertas etapas (liberalización, democratización, consolidación);
3. se asigna importancia decisiva a las elecciones;
4. se concede menos importancia a la historia, economía, factores étnicos y otras características estructurales;
5. el paradigma presupone que se puede recurrir a instituciones ya existentes.

De hecho, sin embargo, de unos 100 países en transición en todo el mundo, sólo 20 están bien encaminados, en tanto que la mayoría están en una *zona gris*. Haciendo un uso inflacionario del lenguaje, a estos países se los incluyó en el grupo de las “democracias con adjetivos” (Collier - Levitsky, 1997; Schmidt, 2001). Se sostuvo que ya no debía preguntarse por el desarrollo de la transición, sino por lo que pasaba en la formación del Estado y en la política, por ejemplo en los partidos (O'Donnell, 2002).

En el espacio investigativo de habla alemana se creó el término “democracias defectuosas” (*defekte Demokratien*) (Merkel, 1999; 2003), por el que se entiende aquellos sistemas políticos que si bien se consideran democráticos, presentan defectos respecto de las democracias liberales y del Estado de derecho. Desde esta perspectiva, ya no es importante resaltar el contraste entre dictadura y democracia y, en cambio, se estudia la zona gris intermedia (Bendel - Croissant - Rüb, 2002). No obstante, no está claro qué conocimiento adicional aporta esta clasificación en numerosos niveles intermedios, habida cuenta de que prácticamente la totalidad de los sistemas de América del Sur, con la sola excepción de Uruguay, se consideran democracias defectuosas (Garrido, 2003). Existe, además, el peligro de que se abuse del término (Kailitz, 2004, págs. 295-302). Actualmente se advierte que muchos de los nuevos conceptos y tipos intermedios podrían llevar al “fin del paradigma de la transición” y el retorno a la denominación menos ambiciosa de “desarrollo político” (Zinecker, 2004).

La legitimación de los llamados regímenes híbridos a menudo se fundamenta en una concepción de identidad de la democracia. “En general, estos sistemas prefieren el *componente plebiscitario* de la legitimidad democrática, que es menos ambicioso que el elemento representativo. Parten de un bien común existente *a priori* que es expresión de la voluntad determinada plebiscitariamente y que prevé un proceso de una sola etapa de delegación del poder político en los mandatarios, en general el presidente elegido por voto directo” (Rüb, 2002, pág. 107). Esto es aplicable tanto a los viejos como a los nuevos populismos. Una mirada al mapa político de América Latina muestra un fuerte retroceso de los golpes militares. Entre 1930 y 1980 se produjeron en 37 países 277 cambios de gobierno, de los cuales 104, es decir el 37,5%, se debieron a golpes militares. Entre 1980 y 1990 hubo 37 cambios de gobierno, de los cuales sólo siete (18,9%) fueron el resultado de la intervención militar (Palmer, 2004). Las razones de la inestabilidad no sólo se remiten a las fuerzas armadas, sino que

deben buscarse también en el comportamiento de los actores políticos, el funcionamiento de las instituciones y la implementación de los programas de ajuste económico. Entre 1985 y 2004 hubo 14 jefes de Gobierno que debieron dejar anticipadamente su mandato (Valenzuela, 2004). Decisivo fue el escaso respaldo en el Congreso, la protesta en las calles, que en parte adoptó formas violentas y sostenidas por programas ajenos a los partidos y, en parte, por estructuras sindicales establecidas.

IV. Rankings y medición de la democracia

Una posibilidad para obtener informaciones acerca de la calidad de las democracias son los llamados rankings. El ranking más antiguo es el Índice de Fitzgibbon (Kelly, 2002). En 1945, el profesor Russell H. Fitzgibbon solicitó a investigadores norteamericanos especializados en estudios latinoamericanos establecer un orden de mérito de acuerdo con el estado de la democracia en cada país (Tabla 1).

Tabla 1
Evaluación general según el Índice de Fitzgibbon,
1945-2000*

1.	Costa Rica	17
2.	Uruguay	38
3.5	Chile	65
3.5	México	65
5.	Argentina	70
6.	Venezuela	71
7.	Colombia	75
8.	Brasil	93
9.	Panamá	124
10.5	Cuba	129
10.5	Ecuador	129
12.	Perú	132

13.	El Salvador	158
14.	Nicaragua	168
15.	República Dominicana	170
16.	Guatemala	182
17.	Honduras	186
18.	Bolivia	194
19.	Paraguay	222
20.	Haití	230

* Basado en un total de 12 rankings entre 1945 y 2000.

[** así llamado 'tied ranking']

Fuente: Kelly, 2002, pág.15.

Bajo la impresión de que a partir de 1989 se estaba en presencia de una transformación cada vez más fuerte hacia la democracia y la economía de mercado, la Fundación Bertelsmann publicó en 2004 por primera vez el Índice de Transformación 2003 (BTI), que llevaba por subtítulo “En el camino hacia una democracia con economía de mercado”. En el grupo mejor calificado pudieron posicionarse tres representantes de América Latina (Chile, Costa Rica, Uruguay).

Tabla 2
Estado de la democracia, 2008

Democracias	Democracias defectuosas	Democracias fuertemente defectuosas	Autocracias
(10 a 8)	(< 8 a 7)	(< 7 a 6)	(< 4)
Uruguay	Brasil	Paraguay	Guatemala
Costa Rica	Argentina	Honduras	Colombia
Chile	Panamá	Nicaragua	Venezuela ▼
Jamaica	República Dominicana	Perú	Haití ▲
	México	Bolivia	
	El Salvador	Ecuador	

Fuente: Bertelsmann Transformation Index 2008.

A diferencia de conceptos económico-políticos, el enfoque se centra en actores específicos y permite hacer algunas afirmaciones acerca de una “buena gobernanza” (*good governance*). El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) facilitan datos comparables que pueden bajarse de Internet. Freedom House publica desde 1978 el informe anual *Freedom in the World 2005*, que califica la situación en los países del mundo según los criterios *free* (libre), *partly free* (parcialmente libre) y *not free* (no libre). Desde 2003 también publica un Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (www.idd-lat.org) la Fundación Konrad Adenauer.

V. Cultura política en América Latina

Desde 1995, y siguiendo el modelo del Eurobarómetro que existe desde 1973, se elabora también un Latinobarómetro. Según sus mediciones, el número de los defensores de la democracia disminuyó entre 1996 (61%) y 2007 (54%) un 7% (Tabla 3), en tanto que los seguidores del autoritarismo pasaron del 16 al 21%, es decir que muestran un aumento del 5% (Informe-Resumen 2004). Al mismo tiempo, el número de quienes se muestran indiferentes frente al sistema político aumentó al 21%. En la valoración de la democracia existen marcadas diferencias: en Paraguay, el número de los defensores de la democracia disminuyó desde 1996 en casi un 20%. Sorprendentemente, en México, que en 2000 evidenció un cambio en la dirigencia política, no se registra prácticamente cambio alguno. Claros retrocesos se observaron en países sacudidos por las crisis como Perú, igualmente Guatemala y en una escala mucho menor Colombia, así como Costa Rica, país tradicionalmente estable, donde los juicios contra tres ex presidentes pueden haber contribuido a ensombrecer el cuadro. Sólo en Venezuela, Bolivia y Brasil se observan desarrollos positivos.

Tabla 3
Defensores de la democracia y de sistemas autoritarios en América Latina 2000-2007*

Democracia¹									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/00
Nicaragua	64	43	63	51	39	57	56	61	-3
Paraguay	48	35	41	40	39	32	41	33	-15
Bolivia	62	54	52	50	45	49	62	67	5
Perú	64	62	55	52	45	40	55	47	-17
Guatemala	45	33	45	33	35	32	41	32	-13
Colombia	50	36	39	46	46	46	53	47	-3
Costa Rica	83	71	77	77	67	73	75	83	0
Panamá	62	34	55	51	64	52	55	62	0
Brasil	39	30	37	35	41	37	46	43	4
Argentina	71	58	65	68	64	65	74	63	-8
Ecuador	54	40	47	46	46	43	54	65	11
El Salvador	63	25	40	45	50	59	51	38	-25
Uruguay	84	79	77	78	78	77	77	75	-9
México	45	46	63	53	53	59	54	48	3
Chile	57	45	50	51	57	59	56	46	-11
Honduras	64	57	57	55	46	33	51	38	-26
Venezuela	61	57	73	67	74	76	70	67	6
Rep. Dom.	-	-	75	-	65	60	71	64	na
Total	60	48	56	53	53	53	58	54	-6

Sistema autoritario²						
	2000	2001	2002	2006	2007	2007/00
Argentina	16	21	17	16	20	4
Bolivia	13	17	20	18	14	1
Brasil	24	18	15	18	17	-7
Chile	19	19	14	13	21	2
Costa Rica	6	8	8	9	5	-1
Ecuador	12	23	18	21	13	1
El Salvador	10	10	16	15	20	10
Guatemala	21	21	12	35	33	12
Honduras	15	8	14	12	17	2
Colombia	23	16	11	16	12	-11
México	34	35	20	15	14	-20
Nicaragua	6	22	12	14	10	4
Panamá	18	23	16	19	13	-5
Paraguay	39	43	38	30	36	-3
Perú	13	12	16	20	22	9
Uruguay	9	10	10	10	10	1
Venezuela	24	20	12	11	14	-10

* Porcentaje de demócratas convencidos y porcentaje de encuestados que en ciertas condiciones preferirían un gobierno autoritario.

Fuentes:

¹ *Latinobarómetro* 2004-2007.

² *Latinobarómetro* 2000-2002, constituido según Nolte, 2002, pág. 160; 2006/2007 citado según *The Economist*, 15/11/2007.

El hecho de que en 2004 en el promedio de los países y con claras diferencias específicas por país un 64% de los encuestados abogaba por un liderazgo fuerte, no implica que éstos fueran seguidores de un gobierno militar. Al igual que en otras regiones del mundo, los estudios revelan que el número de seguidores de la democracia es claramente superior a la satisfacción manifestada con el funcionamiento real de los gobiernos elegidos.

Entre un 30 y un 40% de los encuestados opina que no es posible iniciar un cambio genuino a través del voto. Desde 2000, la proporción de

quienes eligen a determinado partido se redujo a un 45%. En cambio, en un total de once países el 55% indicó al momento de efectuarse la encuesta en 2004 que no vota por un determinado partido. Esto puede explicar en parte por qué los candidatos independientes y los políticos populistas tienen grandes posibilidades de llegar al poder. Precisamente los sectores menos educados indican que cada vez entienden menos la política.

Los resultados de la encuesta también revelan que en América Latina existe confianza en determinadas redes y organizaciones sociales, pero no en la sociedad en su conjunto. La mayor confianza (70%) concita en todos los países la Iglesia Católica, seguida (en el medio 1996-2004), por la televisión, con menos del 40%. Le siguen en orden descendente las fuerzas armadas, las grandes empresas, el presidente, los bancos, los municipios, la política, la justicia, el gobierno, el Parlamento y los partidos.

También disminuyó la satisfacción con la economía de mercado (2004 = 19%) y los resultados de las privatizaciones, con las que un 75% se siente “menos satisfecho”. No obstante, mejoraron las expectativas personales. Sólo un 30% manifestó que la situación económica del respectivo país mejoraría al año siguiente, aunque un 41% sigue teniendo la esperanza de que pueda mejorar su situación personal. Los autores de *Latinobarómetro*,² se muestran cautelosos a la hora de las conclusiones: en diez años de mediciones no observan grandes cambios en lo que se refiere a la confianza y el respaldo que merece la democracia ni tampoco en las actitudes contradictorias frente a ella. Los ciudadanos quieren sobre todo una solución a sus problemas, no creen en la eficiencia de las fuerzas armadas y no respaldarían a un gobierno militar. La mayoría de la población se muestra descontenta con el funcionamiento de la economía de mercado. Comparte la opinión de que en estos países no hay justicia y tampoco se gobierna en interés de las mayorías. Cuando se les pregunta si prefieren la “democracia o un sistema autoritario”, se ve claramente que los latinoamericanos, a pesar de todas las críticas, siguen siendo seguidores de la democracia. Es decir que no se critica la democracia en sí, sino su mal o incluso deficiente funcionamiento.

VI. Partidos políticos

En el hemisferio sur, América Latina exhibe la mayor tradición en materia de partidos políticos. En el siglo XIX, en muchos países surgieron al

menos dos estructuras asimilables a partidos políticos: los conservadores y los liberales. Sin embargo, eran más bien clubes de personalidades destacadas o estaban dominados por los llamados caudillos. Los partidos formados por las clases medias urbanas se constituyen recién a comienzos del siglo XX en los países del Cono Sur, aunque también en el período previo a la Revolución Mexicana de 1910.

Los grandes partidos de masas surgieron primero en la década de 1920 para irrumpir luego con mucha más fuerza en la década de 1940. Una parte de estos partidos, sin embargo, fue el resultado del populismo histórico, es decir, de estructuras fundadas *desde arriba*, en las que la persona del fundador del partido jugaba un rol central. La gran importancia que adquirió el populismo fue y es también una consecuencia de la debilidad de los partidos. Hasta mediados del siglo XX eran estructuras chicas que se concentraban en las ciudades. Los populistas tenían un discurso dirigido a distintas capas sociales y se diferenciaban de la oligarquía de los terratenientes y el exterior por su vocación nacionalista. Modernos partidos populares surgieron en Perú (APRA), Venezuela (AD/COPEI), Costa Rica (PLN) y Chile (PDC). Investigadores norteamericanos los calificaron de partidos políticos modernos y recomendaron a toda una generación de universitarios el estudio de los partidos latinoamericanos (Fitzgibbon, 1965).

Entre los movimientos populistas y los partidos populares latinoamericanos existe una relación dual que se ha reavivado en el presente. Con frecuencia, los movimientos nacionalistas y anti-imperialistas se agrupan en torno a una figura integradora. Descuidan la democracia interna de los partidos y en parte poseen una relación ambivalente con respecto a la democracia representativa y pluralista. Llevado a una fórmula abreviada, los populistas propagan la idea de una voluntad popular única que se concreta en el movimiento o el líder del partido. No se oponen a la democracia, sino a las democracias formales actualmente predominantes en América Latina, que a su juicio no habrían sabido solucionar el problema de la desigual distribución de la riqueza y la dependencia del exterior. A diferencia de la crítica que las agrupaciones guerrilleras castristas y guevaristas rurales y urbanas de la década de 1960 formulaban a los partidos, cuentan con una gran adhesión de las masas y surgen de elecciones libres. Defienden el concepto de una democracia plebiscitaria.

Las manifestaciones más recientes de las dos izquierdas en América Latina también se basan en el supuesto de una relación de tensión entre

los partidos populistas y los partidos de orientación socialdemócrata y demócrata cristiana (Petkoff, 2005; Nueva Sociedad, 2005): una variante de izquierda nacionalista con ciertos rasgos autoritarios o militares, representada por la Cuba de los Castro, Venezuela desde 1999 con Hugo Chávez, Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales desde comienzos de 2006 así como Ecuador con Rafael Correa y Nicaragua bajo Daniel Ortega desde fines de 2006; y una *izquierda democrática*, dentro de la que se cuentan en primer lugar los presidentes de Brasil, Chile y Uruguay. Los gobiernos de los países del llamado eje revolucionario La Habana-Caracas-La Paz-Managua tienen en común que en parte surgieron de elecciones democráticas pero luego modifican o quieren modificar los sistemas representativos existentes. Una cierta *función modelo* cumple el camino seguido por Venezuela a partir de 1999 por la vía de la Asamblea Constituyente. Otro aspecto que asimila a estos jefes de gobierno es la externalización de los problemas sociales en clave de desarrollismo nacionalista. Responsabilizan de los problemas a las antiguas elites y adversarios políticos, que en forma bastante generalizadora son calificados de oligarcas, así como a la influencia del imperialismo estadounidense y la globalización. En Bolivia y Ecuador entra a jugar el aspecto del indigenismo. En el pasado, esta línea de conflicto no se manifestaba con tanta claridad (Van Cott, 2005). Algunos autores esgrimen una postura impasible que evita, empero, analizar los partidos (Natanson, 2008).

El discurso de los presidentes mencionados consiste en una mezcla de conceptos provenientes del pensamiento socialista, la crítica a la globalización y el nacionalismo latinoamericano, incluida la figura del caudillo como expresión genuina del “cesarismo democrático”. Este concepto se remite al sociólogo venezolano Vallenilla Lanz y actualmente vuelve a aparecer en la discusión sobre Venezuela. Pero también se encuentran ideas presentes en el entorno de la posdemocracia y la crítica a la globalización.

En la década de 1990 una serie de partidos entraron en crisis. Pero tampoco en este caso se puede hablar de una tendencia general. En cambio, las experiencias vividas por Perú en 2006 con la elección de un candidato de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y en Costa Rica con el triunfo del Partido Liberación Nacional (PLN) parecen confirmar aquello de que los viejos partidos nunca mueren.

Como posible explicación de la debilidad de los partidos y el ascenso de los antipolíticos, independientes y nuevos populistas desde la década de 1990, cabe enunciar los siguientes aspectos:

- El fin de la Guerra Fría y la decreciente importancia de posturas ideológico-programáticas.
- Las menores actividades de las organizaciones partidarias internacionales con presencia importante en América Latina en la década de 1980 (Internacional Socialista, IS; Internacional Demócrata Cristiana, IDC) y el cierre de instituciones de capacitación afines a partidos políticos, como fue el caso en Costa Rica.
- El surgimiento de presidentes carismáticos que enarbolan banderas nacionalistas y antiimperialistas (Chávez, Morales), conjuntamente con una mayor importancia de Cuba como exportador de *capital humano*, es decir, exportador de docentes, médicos y personal de seguridad en conjunción con la diplomacia petrolera del gobierno venezolano.

En el contexto de la debilidad de los partidos y el nuevo populismo llegaron al gobierno:

- Por un lado, una serie de ex empresarios, como Vicente Fox en México (2000-2006), Arnaldo Alemán en Nicaragua (1997-2001), Sánchez de Losada en Bolivia (1993-97/2002-03) y, previamente, en 1989, Collor de Mello en Brasil. En Panamá gobierna desde 2009 y como resultado de elecciones libres el empresario próspero Ricardo Martinelli. Otros empresarios no llegaron a presidente pero intervinieron en las campañas electorales, como por ejemplo el exportador de bananas y multimillonario Álvaro Noboa en las elecciones de 2002 y 2006 en Ecuador.
- Nuevos populistas que ejercen una fuerte crítica a los partidos y que en un principio contaron con el apoyo de una parte de los medios y de la población. Gracias al socialismo petrolero del presidente Chávez existen recursos suficientes que se emplean para apoyar movimientos y *partidos* afines.

En algunos países, los presidentes elegidos intentan crear partidos hegemónicos desde arriba. El Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) es el proyecto más reciente en este sentido, pero sirve fundamentalmente a las ambiciones del presidente Chávez. El Movimiento al Socialismo (MAS), creado en 1997 en Bolivia, que surgió como un movimiento aglutinador de izquierda, hoy está cada vez más al servicio de las ambiciones del presidente Evo Morales, que gobierna el país desde 2005. No está claro

si en Venezuela y Bolivia se aspira a crear un sistema de partido único. Por un lado, este tipo de sistemas partidarios se han planteado muy pocas veces a lo largo de la historia de América Latina, a diferencia de África o Europa del Este. Por el otro, luego de 1989, el socialismo de Estado y el concepto partidario leninista perdieron atractivo. Por lo tanto, es más probable que se trate de una mezcla entre movimientos sociales, clientelismo y líderes políticos. En general, sin embargo, hubo un cierto renacimiento de este tipo de movimientos en Sud y Centroamérica. En Nicaragua resultó electo en 2006 nuevamente Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), luego de haber estado muchos años en la oposición. También en México está recuperando terreno el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que debió ceder el poder en 2000, luego de haber gobernado durante muchas décadas el país.

Es decir que en relación con América Latina se pueden constatar en algunos países retrocesos en el desarrollo alcanzado por los partidos. En particular, cabe mencionar a Venezuela y Bolivia. En ambos países sobrevino prácticamente un colapso del sistema partidario existente. Perú y Costa Rica revelan que es factible que los partidos debilitados se recuperen nuevamente. En América Central debe considerarse que la historia de los partidos es comparativamente reciente y que en algunos casos la redemocratización comenzó apenas en la década de 1980 (Guzmán - Jiménez, 2005; Córdova, 2005).

La importancia de los partidos sigue estando en la agenda de las ciencias políticas. Esto implica:

- ocuparse del tema en forma continua, más allá de las coyunturas del debate sobre la teoría del desarrollo;
- contar con estudios de casos calificados sobre los diferentes partidos con un patrón de análisis común;
- contar con conocimientos sobre el respectivo país y con investigaciones de campo;
- estudios comparados en el marco de las ciencias políticas que pueden resultar útiles pero que deberán ubicarse al final de los estudios de casos;
- estudiar las estructuras internas de los partidos (considerando la ley de partidos, estatutos, etc.);
- estudios sobre los sistemas electorales en América Latina, que pueden servir de orientación, aunque la temática de los partidos es más compleja;

- la conveniencia de contemplar en los estudios la cuestión del reclutamiento de los políticos partidos y de las dirigencias partidarias;
- las fundaciones de los partidos deberían seguir impulsando el análisis de partidos en países del hemisferio sur o bien integrarlo a sus tareas.

VII. Perspectivas: los sistemas políticos de América Latina en el siglo XXI

El debate más reciente sobre democracia ha prestado gran atención al análisis de elecciones e instituciones y, en cambio, asignó mucha menos importancia al estudio del funcionamiento de partidos y de los mecanismos de la política. Con vistas a la llamada tercera ola de democratización, puede constatarse que perdura más que todas las demás olas de democratización en América Latina. El desarrollo en parte poco satisfactorio de la economía ha promovido, sin embargo, el ascenso de nuevos populistas. Al parecer, el desarrollo depende más de factores políticos que económicos. Los regímenes democráticos que se instalaron luego de la etapa de las dictaduras militares más recientes tuvieron mejores oportunidades de supervivencia. Contribuyeron a esta situación la mayor importancia de las relaciones transnacionales, una nueva política de Estados Unidos frente a regímenes no electos y el rol de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Mainwaring - Pérez-Linán, 2005, págs. 56-59). Si bien se observan considerables avances en cuanto a calidad y periodicidad de las elecciones, en la gestión administrativa y en el estilo político persisten constantes que han sobrevivido a la redemocratización. La discusión en torno a la medición del nivel de progreso democrático y las “democracias defectuosas” sólo puede captar parcialmente la dinámica del proceso político. No necesita darse un desarrollo paralelo de economía de mercado y democracia. Más bien, es posible que simultáneamente tengan lugar elecciones libres, reformas de mercado, fracasos en materia de desarrollo y una no consolidación democrática.

A más de 20 años del retorno a la democracia se habla de un fracaso de las dirigencias, producto de los casos de corrupción que se manifestaron en diferentes países y muestras de dificultades en la gobernabilidad, sobre todo en el espacio andino. No obstante, son extraordinariamente escasos los estudios sobre las viejas y nuevas elites en América Latina (Birle et al., 2007).

¿Estamos ante una nueva etapa de inestabilidad en América Latina (Dirmoser, 2005; *Der Spiegel*, 2005; Grabendorff, 2007)? Las sociedades latinoamericanas se han vuelto más abiertas en las últimas décadas. Al prolongado dominio de la Iglesia Católica le siguió una pluralización religiosa; en lugar de las viejas barreras de clases y estamentos, encontramos hoy una nueva informalidad y movilidad, a la vez que ganan en importancia las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y los movimientos sociales e indigenistas. Un sector de los nuevos actores sigue sin definir su relación con la legitimidad y representación democrática así como con los actores tradicionales, entre ellos los partidos políticos y las organizaciones sindicales. Las protestas sociales, diferentes formas de anomia y crecientes procesos de migración transnacionales pueden ser la consecuencia del retroceso del Estado nacional, las políticas de ajuste neoliberal y nuevas constituciones multiculturales (König, 2006, pág. 727 ss.). Una consecuencia de los sistemas de partidos fragmentados parece ser un presidencialismo más fuerte. El lugar de una democracia institucionalizada es ocupado por formas de democracia personalizada. El nuevo populismo también puede ser interpretado como una estrategia de ciertos presidentes para reducir el número de los actores políticos en el sistema político (Castañeda - Walker, 2007; Zakaria, 2007).

Si resumimos los diferentes diagnósticos, vemos que la política en América Latina en el siglo XXI plantea una serie de elementos que ya estaban presentes antes de la tercera ola de democratización. Es posible que en algunos países, manifestaciones tales como populismo, antiimperialismo nacionalista, política de la violencia, clientelismo, redes problemáticas y corrupción –un aspecto sobre el que se informa más que en el pasado– sean efectos colaterales de los sistemas políticos. No existe una *ola perfecta* de democratización. Hay elementos que actualmente, superada la antinomia de los bloques, hablan a favor de que en la investigación sobre América Latina haya que considerar factores universales y, en mayor medida, factores regionales.

Notas

1. La versión francesa apareció en 1911; la alemana, en 1913, en Leipzig.
2. Con la dirección de Marta Lagos.

Referencias bibliográficas

- ADLAF-JAHRESTAGUNG (2004). „Eliten in Lateinamerika“, KAS, Berlín.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2006). *Políticos y política en América Latina*, México.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL - FREIDENBERG, FLAVIA (eds.) (2001/2002). *Partidos políticos de América Latina*, Ed. Universidad Salamanca, Salamanca, 3 vol.
- BENDEL, PETRA - CROISSANT, AUREL - RÜB, FRIEDBERT W. (eds.) (2002). *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
- BERTELSMANN-STIFTUNG (ED.) (2004). *Bertelsmann-Transformation-Index 2003. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*, Gütersloh.
- BEYME, KLAUS VON - NOHLEN, DIETER (1995). „Systemwechsel“, en Dieter Nohlen, (ed.), *Lexikon der Politik*, vol. 1, Munich.
- BIRLE, PETER ET. AL. (eds.) (2007). *Elites en América Latina*, Francfort del Meno.
- BÖHLER, WERNER - HOFMANN, STEFAN (eds.) (2003). *Quo vadis, Lateinamerika?*, Sankt Augustin.
- BUNCE, VALLERIE (1995). „Should Transitologists be Grounded?“, en *Slavic Review*, 54 (1995)1, págs. 111-127.
- CAROTHERS, THOMAS (2002). „The End of the Transition Paradigm“, en *Journal of Democracy*, 13(2002)1, págs. 5-21.
- CARRERAS, SANDRA (1998). „15 Jahre im Labyrinth: Wegmarken und Aporien der Debatte über die Demokratie in Lateinamerika“, en *Lateinamerika Jahrbuch 1998*, págs. 35-53.
- CASTAÑEDA, JORGE - NAVIA, PATRICIO (2007). „The year of the ballot“, en *Current History* 106/697, págs. 51- 57.
- COLLIER, DAVID - LEVITSKY, STEVEN (1997). „Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research“, en *World Politics*, 49(1997).
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO (2005). „The Crisis of Political Parties in Latin America“, en: Diego Achard - Luis E. González (Hrsg.), *Political Parties in Central America, Panama and the Dominican Republic*, New York, págs. 171-217.
- DER SPIEGEL (2005). „Sie sollen alle weg!“ Vormarsch der Populisten, en: Der Spiegel, (2005)19, pp. 124-127.
- DIÁLOGO POLÍTICO (2006). Partidos políticos en crisis. 23/4.
- DIAMOND, LARRY (1997). Is the Third Wave of Democratization over? An Empirical Assessment, University of Notre Dame 1997 (Working Paper # 236).
- DIRMOSER, DIETMAR (2005). „Transformation im Rückwärtsgang? Zur Krise der lateinamerikanischen Demokratie“, en *IPG*, (2005)2, págs. 116-129.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. (ed.) (1984). Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America (Essays on Mexico Central and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s, Vol. 2), Nueva York/Londres.

- ERDMANN, GERO (2006a). „Probleme der internationalen Parteienförderung“, en *KAS* 11, págs. 123-142.
- FITZGIBBON, RUSSELL H. (1965). “The Party Potpourri in Latin America”, en Martz, John D., (Hrsg.), *The Dynamics of Change in Latin American Politics*, New York, S. 203-213.
- _____ (1967). “Measuring Democratic Change in Latin America”, en *Journal of Politics*, 29(1967), págs. 129-166.
- FLACSO, Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004, Santiago de Chile. <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=836>
- GARRIDO, DIEGO (2003). *Die defekte Demokratie in Südamerika*, Münster (Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums Nr. 85).
- GRABENDORFF, WOLF (2007). *Lateinamerika. Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt*, FES: Bonn/Berlín.
- GUZMÁN LEÓN, JUANY - JIMÉNEZ GONZÁLEZ, LUIS EMILIO (comp.) (2005). *La toma de la democracia: nuevos retos para la sociedad civil y la élite política en Centroamérica*, San José.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, Oklahoma.
- INFORME-RESUMEN, LATINOBARÓMETRO 2004. Una década de mediciones, Santiago de Chile (13. August 2004) www.latinobarometro.org.
- KAILITZ, STEFFEN (2004). „Staatsformen im 20. Jahrhundert II: Demokratische Systeme“, en Gallus, Alexander - Jesse, Eckhard (eds.), *Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart. Ein Handbuch*, Colonia.
- KELLY, PHIL (2002). “Fifty-Five Years of Measuring Democracy”, en *ReVista. Harvard Review of Latin America*, 2(2002)1, S. 13-15.
- KÖNIG, HANS-JOACHIM (2006). *Kleine Geschichte Lateinamerikas*, Stuttgart.
- KRENNERICH, MICHAEL (1999). „Wahlen in Lateinamerika: Eine demokratische Routine“, en *Brennpunkt Lateinamerika*, (1999)18, págs. 151-161.
- _____ (2003). „Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren“, en *APuZ*, (2003)B 38/39, págs. 6-13.
- KUMAR, KRISHNA (2005). “Reflections on International Political Party Assistance”, en *Democratization*, 12/4, págs. 505-527.
- LAUTH, HANS-JOACHIM (2004). Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika, en *Lateinamerika Analysen*, (2004)7, págs. 121-146.
- LAUTH, HANS-JOACHIM - PICKEL, GERT - WELZEL, CHRISTIAN (eds.) (2000). *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- LECHNER, NORBERT (1986). “De la révolution á la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud”, en *Esprit* 116, pág. 1-13.
- LINZ, JUAN J. (2000). *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin.

- LINZ, JUAN J. - STEPAN, ALFRED (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London.
- MAINWARING, SCOTT - PÉREZ-LINÁN, ANÍBAL (2005). "Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions", en Hagopian, Frances - Mainwaring, Scott P. (Hrsg.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge.
- MERKEL, WOLFGANG (1994). „Einleitung“, en Merkel, W. (ed.), *Systemwechsel. Theorien, Ansätze, und Konzeptionen*, Opladen.
- _____ (1999). „Defekte Demokratien“, en Merkel, W. - Busch, Andreas (eds.), *Demokratie in Ost und West (Für Klaus von Beyme)*, Francfort del Meno.
- MERKEL, WOLFGANG/ u.a. (2003). *Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie*, Opladen.
- MIDDLEBROOK, KEVIN J. (ed.) (2000). *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*, Baltimore/Londres.
- MOLS, MANFRED (1985). *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart.
- _____ (2007). „Lateinamerika“, en Schmidt, Siegmund - Hellmann, Gunther - Wolf, Reinhard (eds.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden.
- NATANSON, JOSÉ (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires.
- NAVIA, PATRICIO - WALKER, IGNACIO (2007). "Gobernabilidad democrática en América Latina (instituciones y liderazgos)", en CADAL 4/70.
- NOHLEN, DIETER (ed.) (1993). *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen.
- _____ (ed.) (1995). *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Francfort del Meno.
- _____ (ed.) (2005). *Elections in the Americas*, Oxford.
- NOLTE, DETLEF (2002). „Demokratie kann man nicht essen - Zur politischen Lage in Lateinamerika“, en *Lateinamerika Analysen* 3, págs. 149-172.
- _____ (2006). „Die Institutionalisierung politischer Parteien in Lateinamerika: Kontinuität und Wandel“, en *KAS-Auslandsinformationen*, 1 (2006), págs. 93-122.
- NUEVA SOCIEDAD (2005). *La izquierda en el gobierno*, Nro. 197.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1996). "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy*, 7(1996)2, págs. 34-51.
- _____ (2002). "In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'", en *Journal of Democracy*, 13(2002)3, págs. 6-12.
- ODCA (2003). *La reforma de los partidos políticos*, ODCA/KAS, Santiago de Chile.

- OPPENHEIMER, ANDRÉS (2005). *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Ed. Melvin, Caracas (5a ed.).
- PALMER, DAVID SCOTT (2004) citado en Arturo Valenzuela, "Latin American Presidencies Interrupted", en *Journal of Democracy*, 15(2004)4, págs. 5-19.
- PEELER, JOHN (1998). *Building Democracy in Latin America*, Boulder.
- PETKOFF, TEODORO (2005). *Dos Izquierdas*, Caracas.
- PHILIP, GEORGE (2003). *Democracy in Latin America*, Cambridge.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires 2004. www.democracia.undp.org.
- POLITICAL DATABASE of the Americas. <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/elecdata.html>
- RÜB, FRIEDBERT W. (2002). „Hybride Regime-Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie“, en Bendel, Petra - Croissant, Aurel - Rüb, Friedbert W. (ed.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
- SCHMIDT, SIEGMAR (2001). „Demokratien mit Adjektiven“. Die Entwicklungschancen defekter Demokratien, en *E+Z*, (2001)7/8, págs. 219-223.
- _____ (2004). „Transformation und Entwicklung messen. Zur Relevanz des Bertelsmann-Transformationsindex für die Entwicklungspolitik“, en *Internationale Politik*, (2004)11-12, pág. 111.
- SIC 691/2007 (cfr. El Socialismo del siglo XXI, pp. 2-3 y José Virtuoso, Balance y perspectivas políticas, págs. 5-9).
- SMITH, PETER H. (2004). "Los ciclos de democracia electoral en América Latina 1900-2000", en *Política y gobierno*, 11(2004)2, págs. 191-230.
- STRÖBELE-GREGOR, JULIANA (2006). "Indigene Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika", en *APUZ*, Nro. 51-52.
- SUTER, CHRISTIAN (1999). *Gute und schlechte Regimes: Staat und Politik Lateinamerikas zwischen globaler Ökonomie und nationaler Gesellschaft*, Francfort del Meno.
- VALENZUELA, ARTURO (2004). "Latin American Presidencies Interrupted", en *Journal of Democracy*, 15(2004)4, pág. 5-19.
- VAN COTT, Donna Lee (2005). "Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America", en *Democratization* 12/5, págs. 820-837.
- WERZ, NIKOLAUS (1992). „Internationale Parteienföderationen und Lateinamerika“, en *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, Francfort del Meno 1992, págs. 100-126.
- _____ (2008). *Lateinamerika. Eine Einführung*, Baden-Baden.

- ZAKARIA, FAREED (2007). *Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch?*, Munich.
- ZIMMERLING, RUTH (2003). „Samuel Huntingtons demokratische Wellen – viel Lärm um Gischt?“, en *PVS*, 44(2003)2, págs. 196-216.
- ZINECKER, HEIDRUN (2004). „Regime-Hybridität in Entwicklungsländern“, en *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 11(2004)2, págs. 239-272.

RESUMEN

En 1991, Huntington postulaba que la ola de democratización iniciada en América Latina antes de 1989 determinaba un ritmo al que nadie podía sustraerse. No obstante, el supuesto de una tercera ola de democratización global privilegiaba tendencias universales por sobre especificidades regionales. En segundo lugar, la investigación sobre sistemas en transición presuponía una tendencia general que no contemplaba la posibilidad de reveses, regresiones y fenómenos como el nuevo populismo. Ciertas manifestaciones tradicionales de la política, entre las que cabe mencionar fenómenos como el presidencialismo, el personalismo, el caudillismo, además de patrones autoritarios en la cultura política y la antipolítica, determinan una dualidad entre la supuesta ola de democratización universal, que implicaría más democracia (electiva), y las tendencias conservadoras o incluso regresivas que actualmente se observan en algunas regiones.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Representación política y legitimidad democrática en América Latina

J. Emilio Graglia

I. Introducción

A través de este artículo nos proponemos establecer la relación entre la *representación política* y la *legitimidad democrática* en los países de América Latina.

Sabemos que la representación política es el elemento principal de las democracias contemporáneas, llamadas “representativas” a causa de ello (Bobbio, 1991). La representación política es un fenómeno complejo y, a la vez, multidimensional (Cotta, 1994) que puede analizarse desde tres perspectivas,¹ a saber:

- la representación como *representatividad*
- la representación como *rendición de cuentas*
- la representación como *receptividad*

J. EMILIO GRAGLIA

Abogado (UNC, 1988). Licenciado en Ciencia Política (UCC, 1987). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC, 2001), doctorando en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid). Docente investigador de la Univ. Católica de Córdoba y la Univ. Nacional de Villa María. Director de la Colección PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) y miembro del Consejo Editorial. Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) (2003-2007). Asesor y consultor en políticas para el desarrollo de gobiernos provinciales y municipales, asociaciones interprovinciales e intermunicipales. Legislador de la provincia de Córdoba (2007-2011).

Una democracia es “representativa” si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad) (Bobbio, 1991, 2000, Dahl, 1999; Manin, 1998). Dicha *representatividad* se fundamenta en el *mandato representativo* y los *partidos políticos* (Loñ, 1998; Rial, 1998; Zovatto, 2006 a) y, como veremos, se refleja en la *confianza en las instituciones (Congreso y partidos)* y en la *lucha contra la corrupción*.

Una democracia es “representativa”, también, si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (rendición de cuentas) (Avritzer, 2002; O'Donnell, 2004; Pasquino, 2000; Villoria, 2000, 2007). Dicha *rendición de cuentas* se basa en los *poderes de los representados* (Carrillo López, 2006; Mateo Díaz - Payne, 2006; Zovatto, 2006b) y, como veremos, se refleja en la *accountability legal, política y social*.

Finalmente, una democracia es “representativa” si los gobernantes tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (receptividad) (Aguilar Villanueva, 1996; Barber, 2004; Collier - Levitsky, 2000; Martí, 2006). Dicha *receptividad* se basa en la *eficacia de los gobiernos* (Espín Templado, 1997; Leiras, 2002; Meny - Toening, 1992; Porras Nadas, 1997) y, como veremos, se refleja en las *políticas de bienestar y eficiencia económica*.

La *legitimidad democrática* es la convicción de que el régimen y el sistema democráticos son los más convenientes o apropiados para la sociedad (Easton, 1965; Lipset, 1959; Mateo Díaz - Payne - Zovatto, 2006). Dicha legitimidad se fundamenta en el *origen y desempeño de los gobiernos* y, como veremos, se refleja en el *apoyo de la opinión pública* a los valores del régimen democrático y a las realizaciones del sistema democrático.

Desde nuestro punto de vista, en América Latina, para que aumente la legitimidad democrática deben mejorar la/s dimensiones de la representación política (representatividad de las instituciones, rendición de cuentas y/o la receptividad de los gobiernos). Es decir, para que aumente el apoyo a la democracia deben mejorar la confianza en las instituciones (Congreso y partidos) y la lucha contra la corrupción, la *accountability* (legal, política y social) y las políticas de bienestar y eficiencia económica.

II. Representación política y representatividad

A. Mandato representativo y partidos políticos

La *representatividad* se fundamenta en *el mandato representativo y los partidos políticos* (Loñ, 1998; Rial, 1998; Zovatto, 2006a) y se refleja en *la confianza en las instituciones (Congreso y partidos) y en la lucha contra la corrupción*.

En *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio (1991, págs. 33-34) sostiene que la democracia directa es materialmente imposible en sociedades cada vez más complejas, pues se entiende que la propuesta es insensata e indeseable. Luego define la democracia representativa: “En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”. Ni más ni menos.

Ese es el origen y sostén de las democracias representativas: los gobernantes son elegidos por los gobernados. ¿Cómo? Mediante elecciones competitivas caracterizadas por el sufragio (universal, igual y secreto). Los sistemas electorales contienen el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia y según el cual esos votos se convierten en escaños (Nohlen, 1995, pág. 34); constituyen, por lo tanto, el elemento más importante de las democracias representativas (Lijphart, 1995, pág. 29).

Bien observa Bobbio (1991, págs. 35-36) que el debate secular sobre la representación política está dominado al menos por dos temas. El primero se refiere a los *poderes del representante* y el segundo, al *contenido de la representación*.

En relación con la primera de las dos preguntas que plantea Bobbio, es decir, sobre los *poderes del representante*, dos son las respuestas posibles. El gobernante puede representar al gobernado como *delegado* o como *fiduciario*. En el primer caso, el gobernante es un portavoz del gobernado; su mandato es limitado. Se trata del llamado “mandato imperativo”. En el segundo caso, el gobernante tiene el poder de actuar en nombre y por cuenta del gobernado. En el primer modelo, el elegido es concebido como un ejecutor de las instrucciones que el elector le imparte, carente de iniciativa.

Su papel se parece al del embajador. Este modelo es de origen medieval y las actuales constituciones lo rechazan. Se lo encuentra comúnmente en las organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el segundo modelo, en cambio, se atribuye al representante una posición de autonomía y se supone que la única guía para su acción son los intereses de los representados.

En relación con la segunda de las dos preguntas que plantea Bobbio, es decir, sobre el *contenido de la representación*, también se pueden dar dos respuestas. El gobernante puede representar los *intereses particulares* del gobernado, como obrero, como profesional, etc., o sus *intereses generales*, como ciudadano. En el primer caso (representación de intereses particulares), normalmente, el representante debe pertenecer al mismo oficio o profesión que el representado (el obrero representa a los obreros, el abogado a los abogados, etc.). Esta es la llamada “representación orgánica”. En el segundo caso (representación de intereses generales), en cambio, no es necesario que el representante pertenezca a la misma profesión u oficio que el representado. Como dice Bobbio, la representación orgánica no es una aberración, en tanto hay situaciones en las que no solamente es deseable sino inevitable: “(...) No hay nada que objetar al hecho de que en la escuela los estudiantes sean representados por estudiantes, y que en la fábrica los obreros sean representados por obreros; pero cuando se pasa a las demarcaciones territoriales, donde los intereses en cuestión son intereses de los ciudadanos y no de este o aquel oficio, los ciudadanos deben ser representados por ciudadanos, que no se distinguirán por el oficio o profesión que desempeñan, sino por las diversas visiones globales que ellos se hayan formado de los problemas (visiones globales que cada uno posee no por la pertenencia a esta o aquella profesión, sino por la identificación con este o aquel movimiento político)” (Bobbio, 1991, pág. 39).

En síntesis, podemos decir que en las democracias representativas, los gobernantes son elegidos mediante elecciones competitivas, *como fiduciarios para que deliberen y gobiernen en nombre de los intereses generales de los gobernados*. Esa es la clave del mandato representativo y uno de los fundamentos de la representatividad.

Ahora, siguiendo a Eduardo Espín Templado, observamos que la relación bilateral entre electores y representantes ha dejado paso a un esquema trilateral electores-partidos-representantes: “(...) se señala que los electores ya no escogen candidatos, sino siglas de partidos, con lo que la

relación de representatividad se produciría ya con éstos y no aquellos. Pero no solamente esto es así sino que el propio proceso electoral está configurado para potenciar el protagonismo de los partidos, de tal manera que los candidatos no respaldados por una potente maquinaria partidaria carecen de posibilidades reales y, a veces, hasta jurídicas, de ser elegidos” (Espín Templado, 1997, págs. 32-33).

Desde el punto de vista teórico, los partidos políticos desempeñan dos funciones de gran importancia en las democracias representativas, a saber: la selección y postulación de candidatos, por una parte, y, por la otra, la elaboración de estrategias, políticas, proyectos y programas de gobierno.

Seymour Lipset y Stein Rokkan definen el partido político como agente de conflicto e instrumento de integración: “Ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema. (...) fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, a escalonar peticiones y a agregar presiones” (Lipset - Rokkan, 1967, págs. 233-237).

Sin embargo, actualmente, los partidos políticos muestran serias deficiencias. Juan Rial sostiene que hoy un partido político es una máquina dedicada a la competencia electoral (Rial, 1998, págs. 41-42). Según Félix R. Loñ (Loñ, 1998, págs. 69-70), las disfuncionalidades más notorias demuestran que los partidos no perfilan adecuadamente sus objetivos y programas, no contemplan con pragmatismo la realidad y no realizan una selección de candidatos y una conducción satisfactorias. En la función de servir de intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno, han sido sustituidos por los medios de comunicación social, en particular por la televisión (Sartori, 1998, pág. 110).

A pesar de estas deficiencias, el monopolio de las candidaturas a favor de los partidos políticos constituye la ratificación de un esquema de representación política que los reconoce como intermediarios necesarios entre el candidato y el elector, primero, y entre el representante y el representado, después, y es por lo tanto otro fundamento de la representatividad.

B. Valor de la confianza y mal de la corrupción

Desde nuestro punto de vista, el *mandato representativo* y los *partidos políticos* son los fundamentos de la *representatividad* que se refleja en la confianza de los ciudadanos en las instituciones (Congreso y partidos) y en el progreso en la lucha contra la corrupción.

Al analizar el contenido material del mandato representativo, Eduardo Espín Templado observa: “Otra crítica que se dirige con frecuencia a la noción de representación política es la que señala la ausencia de contenido material en la relación de representatividad que se supone que debe mediar entre representantes y representados. (...) Pues bien, lo que debería ‘estar ahí’ sería una relación que asegurase lo más eficazmente posible la coincidencia de intereses entre electores y elegidos, entre representantes y representados. Ese es el objetivo y la dificultad. Coincidencia de intereses tanto más difícil de alcanzar cuanto más general es el ámbito de la representación: tratándose de una representación absolutamente general, como por definición es la representación política, esa dificultad es máxima” (Espín Templado, 1997, págs. 30-31).

La “coincidencia de intereses” de la que habla Espín Templado debería reflejarse en la confianza de los electores en los candidatos, primero, y de los representados en los representantes, después. La desconfianza demuestra que no hay coincidencia sino antinomia o divergencia entre los intereses de unos y de otros.

La confianza en los candidatos supone creer en los partidos porque éstos, como se ha dicho, son los responsables de presentarlos junto con las propuestas de gobierno correspondientes. La confianza en los representantes supone, a la vez, creer en los órganos que ellos integran, es decir, los poderes políticos, en el Ejecutivo y, sobre todo, en el Legislativo porque éste concentra las representatividades del cuerpo electoral. El Congreso y los partidos son las instituciones democráticas por definición (Frías, 1996). Sin ellos no puede haber democracia representativa.

La corrupción es enemiga de la confianza, causa y a la vez consecuencia de la desconfianza. Para que los electores y gobernados confíen en los candidatos y representantes debe haber ética pública. Sin ética pública, no hay confianza. Para que los intereses de unos y otros coincidan, debe erradicarse o reducirse drásticamente la corrupción. Villoria sostiene al respecto: “(...) conviene destacar que las variables que explican la corrupción son, a su vez, explicadas por ésta. Es decir, la corrupción se entiende mejor inmersa en un

círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción y, a su vez, ésta produce la expansión de dichas variables. (...) la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones” (Villoria, 2007).

La corrupción vacía de contenido material la relación de representatividad. Al decir de Pasquino: “La corrupción es un modo de influir en las decisiones públicas que golpea al corazón del propio sistema” (Pasquino, 1994, pág. 379).

A los fines de medir la confianza (tanto en los partidos como en el Congreso) y la corrupción se utilizan varios indicadores. Entre ellos destacamos los indicadores de percepción de Latinobarómetro.

A escala regional, entre 2003 y 2008, considerando esos indicadores, América Latina ha mejorado en términos de representación política como representatividad. Veamos.

Según Latinobarómetro, en 2008 un 32% confía mucho o algo en el Congreso Nacional² (en Perú, 12% y en Uruguay, 50%) y un 21%, en los partidos políticos³ (en Perú, 11% y en El Salvador, 39%). A escala regional se observa una mejoría: en 2003, el 17% y el 11% confiaban mucho o algo en el Congreso o en los partidos, respectivamente. Sin embargo, no podemos ocultar que el 68% tiene poca o ninguna confianza en el Congreso Nacional y el 79%, poca o ninguna en los partidos políticos.

Complementariamente, observamos que el 57% sostiene que no puede haber democracia sin Congreso nacional⁴ (en Ecuador, 42%, y en Uruguay, 78%) y el 56% sostiene que no puede haber democracia sin partidos políticos⁵ (en Ecuador, 39%, y en Uruguay, 79%). A escala regional también se observa una mejoría: en 2003, el 49% sostenía que no podía haber democracia sin Congreso o sin partidos. Sin embargo, no podemos disimular que el 43% y el 44% opinan que puede haber una democracia sin Congreso o sin partidos, respectivamente.

Respecto de la corrupción,⁶ un 38% cree que se progresado “mucho” o “algo” en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos dos años. En los extremos se ubican Colombia y Uruguay (59% y 58%, respectivamente) como los mejores países al respecto, por un lado, y, por el otro, Perú y Argentina (17% y 22%, respectivamente) como los peores. Si bien se observa un acrecentamiento a partir del año 2003 (28%), no podemos ocultar ni disimular que el 62% de la población cree que se ha progresado poco y nada al respecto.

En conclusión, podríamos ratificar que, siguiendo las mediciones de Latinobarómetro, América Latina ha mejorado en términos de representación política como representatividad pero la mejoría ha sido insuficiente.

III. Representación política y rendición de cuentas

A. Poderes de los representados

La *rendición de cuentas* se basa en los *poderes de los representados* (Carrillo López, 2006; Mateo Díaz - Payne, 2006; Zovatto, 2006b) y se refleja en la *accountability legal, política y social*.

Está claro que en la democracia representativa, el representante es un fiduciario del representado y no un simple delegado. Sería imposible que los representantes consultasen a los representados todas y cada una de las decisiones a tomar.

Ahora bien, si nos basáramos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar a un elemento de control sobre el comportamiento del representante, se acabaría por atribuir a éste un poder arbitrario que contrastaría netamente con el sentido de la representación. En este punto podrá hablarse tal vez de un gobierno iluminado pero no de un gobierno representativo (Cotta, 1994, pág. 1386).

Surge así otro elemento de la representación política: los poderes de control de los representados.

Se trata, pues, de los poderes de representación del representante, como vimos al considerar la representación como representatividad, pero también de los poderes de control los representados.

“Mandato no imperativo” y control no son más que dos caras de una misma moneda.

Dice Cotta: “Del modelo del fiduciario se extrae la indicación de la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes que les permita una acción de respiro más amplio de lo que permitía la presencia del mandato imperativo. El modelo del delegado nos da en cambio el elemento del vínculo, al que en alguna medida debe estar también sometido el representante: sin tal elemento resultaría desnaturalizada la misma función de la representación, que es justamente la de garantizar un cierto

grado de control de los ciudadanos sobre el poder político” (Cotta, 1994, pág. 1396). Bien señala Frías que el control exorciza la impunidad. Según Frías, “control significa limitación y coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de gobierno” (Frías, 1996).

Ahora, esa noción de los representantes como fiduciarios controlados supone la participación sectorial y ciudadana de los representados en la toma de decisiones. Al respecto, Pasquino perfilando “la democracia exigente” en la posmodernidad, sostiene: “La democracia continúa siendo un régimen político muy exigente puesto que actividades y contenidos, funcionamiento y futuro, y su propia naturaleza exigen la intervención activa de los ciudadanos. Podrán delegar conscientemente, y retirar su confianza, a equipos gobernantes. Lo que marcará la diferencia será la propensión de los ciudadanos a mostrarse exigentes consigo mismos y con sus gobernantes, y la disponibilidad de instrumentos culturales e institucionales a través de los cuales se hacen valer los criterios en una democracia exigente” (Pasquino, 2000).

Gabriel A. Almond y Sidney Verba, en *The Civic Culture* (1963, pág. 175), señalan el valor de la cultura política de participación en relación con la estabilidad democrática.

Como hemos dicho, la representación política supone que los ciudadanos puedan controlar las acciones y participar en las decisiones de los gobernantes. Dicho control y dicha participación como derechos de los ciudadanos suponen, a la vez, la rendición de cuentas como deber de los gobernantes (Carrillo López, 2006).

B. *Accountability*

Desde nuestro punto de vista, los poderes de los representados son la base de la *rendición de cuentas* que se refleja en la *accountability*.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), al que seguimos en esta parte, el propósito de la *accountability* es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La *accountability* coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.

Sobre la base de la hipótesis de que se premia el control entre los poderes y la rendición de cuentas ante la sociedad, siguiendo la clasificación que hace el IDD-Lat distinguiremos la *accountability legal*, la *accountability política* y la *accountability social*.

La *accountability legal* está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Según el IDD-Lat, “un gobierno será legalmente responsable (*accountable*) si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso”. A los fines de medir la *accountability legal*, el IDD-Lat considera dos indicadores, a saber: elección de los miembros de la Corte Suprema⁷ y actuación del ombudsman.⁸ Se trata de la *accountability horizontal*, en términos de Guillermo O’Donnell (2004), la que define como “la institucionalización de la desconfianza” (O’Donnell, 2004).

La *accountability política* es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Según el IDD-Lat, “un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado”. A los fines de medir la *accountability política*, el IDD-Lat considera un indicador, a saber: mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato).⁹ Zovatto (2006b) se ha ocupado de analizar las instituciones de democracia directa en América Latina, y concluye que la aplicación y el impacto han sido limitados y que la principal preocupación es cómo y cuándo utilizarlos de la manera adecuada.

En relación con la *accountability social*, siguiendo a Leonardo Avritzer, el IDD-Lat sostiene que son “las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar las agencias horizontales” (Avritzer, 2002). A los fines de medir la *accountability social*, el IDD-Lat considera tres indicadores, a saber: condiciones para el ejercicio de una prensa libre,¹⁰ acceso a la información pública¹¹ y *habeas data* (acceso y protección de la información personal).¹² O’Donnell (2004) destaca la propuesta de Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti con respecto a esta *accountability* que al ser vertical no es electoral, y la llaman “accountability societal vertical”.

A escala regional, entre 2004 y 2008 América Latina ha mejorado en términos de representación política como rendición de cuentas. Veamos.

De acuerdo con el IDD-Lat, en 2008 la *accountability legal y política* sube al 5,61 (5,29 en 2004).¹³ El mejor país es Ecuador (10 puntos), seguido por Bolivia (8,85) y Colombia (7,21). El peor país es Uruguay (2,08 puntos), seguido por Nicaragua (3,39) y México (3,54).

Con respecto a la *accountability social*, sube al 6,66 (4,57 en 2004).¹⁴ El mejor país es Panamá (9,05 puntos), seguido por Chile (8,83) y Bolivia (8,59). El peor país es El Salvador (3,08 puntos), seguido por Guatemala (4,35) y Venezuela (4,87).

En conclusión, podríamos ratificar que, siguiendo las ponderaciones de los indicadores del IDD-Lat, América Latina ha mejorado en términos de representación política como rendición de cuentas de 2004 a 2008.

IV. Representación política y receptividad

A. Eficacia gubernamental

La *receptividad* se basa en la *eficacia de los gobiernos* (Espín Templado, 1997; Leiras, 2002; Meny - Toening, 1992; Porras Nadales, 1997) y se refleja en las *políticas de bienestar y eficiencia económica*.

Para aproximarnos a la noción de “representación como receptividad”, partiremos del concepto de “sistema político” de Easton (1965).

Easton considera “sistema” cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas, y denomina “sistema político” aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad. Para describirlos como “persistentes”, los sistemas políticos deben asignar valores para una sociedad y lograr que la mayoría de sus miembros los acepten. Estas dos propiedades distinguen los sistemas políticos de otras clases de sistemas sociales.

Los sistemas políticos están expuestos a una amplia diversidad de influencias ambientales y, a su turno, reaccionan frente a ellas. Easton emplea el término “perturbación” para designar aquellas que modifican el sistema político y el término “tensión” cuando existe peligro de que dichas influencias impulsen las variables esenciales más allá de su margen crítico. Todo sistema tiene capacidad de hacer frente a la tensión, aunque no siempre lo logra.

Con el fin de tratar el impacto del ambiente sobre el sistema político y de éste sobre aquél, Easton ha propuesto el empleo de los conceptos *input* y *output*. Los *inputs* servirán como variables resúmenes que concentran y reflejan todo cuanto es relevante en el ambiente. Así, las influencias ambientales más destacadas se centran en dos *inputs* principales: *demandas* y *apoyo*. A través de ellos se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia serie de actividades. De modo análogo, dice Easton, la idea de *output* nos ayuda a organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente sino de la conducta de los miembros del sistema político. Ahora bien, dentro de un sistema político se lleva a cabo una intensa actividad. Un modo útil de aislar la parte que resulte relevante para comprender la persistencia de los sistemas consiste en averiguar los efectos de las decisiones y acciones de las autoridades (*outputs políticos*). Además de influir en la sociedad de la que forma parte el sistema político, existe un circuito de retroalimentación (*feedback loop*).

Según Easton, si las autoridades han de tomar decisiones para satisfacer demandas o crear las condiciones que las satisfagan, es preciso retroalimentar a esas autoridades con información relativa a los efectos de cada tanda de *outputs*. De lo contrario, tendrán que actuar a ciegas.

La “persistencia del sistema político”, en términos de Easton, supone receptividad política, y ésta es una responsabilidad de los gobiernos elegidos.

A la vez, la receptividad política supone eficacia gubernamental. Seymour Martin Lipset describe y evalúa un conjunto de condiciones que deberían darse necesariamente para el advenimiento de una democracia y su posterior estabilización. Estas condiciones serían, esencialmente, el desarrollo económico y la legitimidad del sistema político. Según decía Lipset, “(...) el desarrollo económico, que implica industrialización, urbanización, instrucción elevada y un aumento sostenido de la riqueza general de la sociedad, es una condición básica para que la democracia se sostenga; es un indicio de la eficacia del sistema (...). Por eficacia se entiende la actuación concreta de un sistema político; en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno, tal y como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella” (Lipset, 1959, págs. 113-150).

Sin esa eficacia gubernamental no puede haber receptividad política, y sin ésta se pone en peligro la persistencia del sistema democrático.

B. Políticas de bienestar y eficiencia económica

Desde nuestro punto de vista, la *eficacia de los gobiernos* es la base de la *receptividad* que se refleja en las políticas públicas.

Aguilar Villanueva sostiene al respecto: “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política” (Villanueva, 1996a, pág. 30).

Collier y Levitsky (2000) cuestionan la “democraticidad” de los Estados en contextos de extrema inequidad social y presentan una clasificación de atributos que sirven para una definición de democracia. Las elecciones libres, el sufragio universal, la participación plena y, además, las libertades civiles, son los atributos que reconocen la democracia observando un “mínimo procedimental”. Las definiciones que consideran un “mínimo procedimental expandido” requieren, también, que los gobernantes electos tengan “poder efectivo para gobernar”. Sin este quinto atributo, dicen Collier y Levitsky, podrá visualizarse una democracia tutelada (Przeworski) o una democracia militarizada (Rubin). Finalmente, las “concepciones maximalistas (o multidimensionales)” requieren, además, igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular (en las instituciones económicas, sociales y políticas) y/o control (en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas).

En términos del IDD-Lat, la receptividad política supone capacidad para generar (diseñar y gestionar) políticas que aseguren bienestar social y eficiencia económica.

A los fines de medir la *capacidad de los gobiernos para generar políticas de bienestar social*, el IDD-Lat considera el desempleo urbano,¹⁵ los hogares bajo la línea de pobreza¹⁶ y el desempeño en salud y en educación. El mejoramiento de las condiciones laborales, por una parte, y, por la otra, la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia, son dos de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, ya que hacen al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Asimismo, un elemento que incide en el desarrollo integral de la democracia latinoamericana es

la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente del gasto público asegurando servicios de calidad en salud y en educación. De acuerdo con el IDD-Lat, el desempeño tanto en salud como en educación se cuantifica utilizando variables de calidad (tasa de mortalidad infantil¹⁷ y matriculación secundaria,¹⁸ respectivamente) y variables de esfuerzo (gastos en salud y en educación como porcentaje del PBI).¹⁹

A la vez, a los fines de medir la *capacidad de los gobiernos para generar políticas de eficiencia económica*, el IDD-Lat considera la libertad económica, el PIB per cápita, la brecha de ingresos, la inversión y el endeudamiento sobre el PIB. El mejoramiento económico es uno de los fines perseguidos por los gobiernos democráticos de Latinoamérica. El Índice de Libertad Económica permite mensurar los umbrales de libertad que el individuo puede gozar en materia económica.²⁰ El PIB per cápita mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país en relación con su distribución en la población.²¹ La distribución del ingreso es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas democráticos para promover la equidad, por lo que constituye una muy buena medida resumen de la desigualdad social.²² La inversión es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía, lo que trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía.²³ Respecto del endeudamiento, se considera la deuda externa total.²⁴

A escala regional, entre 2003 y 2008 América Latina ha mejorado en términos de representación política como receptividad. Veamos.

De acuerdo con el IDD-Lat, en 2008 la capacidad para generar políticas de bienestar social sube al 5,58 (4,93 en 2003).²⁵ El mejor país es Costa Rica (8,51 puntos), seguido por Chile (7,81) y Argentina (6,83). El peor país es República Dominicana (3,50 puntos), seguido por Guatemala y Ecuador (4,13).

Asimismo, la capacidad para generar políticas de eficiencia económica sube al 6,04 (5,50 en 2003).²⁶ El mejor país es Costa Rica (7,54 puntos), seguido por México (7,44) y Argentina (6,94). El peor país es Bolivia (3,85 puntos), seguido por Nicaragua (5,01) y Honduras (5,07).

En conclusión, podríamos ratificar que, siguiendo las ponderaciones de los indicadores del IDD-Lat, América Latina ha mejorado en términos de representación política como receptividad de 2003 a 2008.

V. Legitimidad democrática

A. Apoyo a la democracia en América Latina

La *legitimidad* implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad (Lipset, 1959). En las democracias contemporáneas (representativas), esa convicción descansa sobre dos componentes:

- Por una parte, *el origen de los gobiernos*, que guarda relación con el *régimen político*. Se trata de la *legitimidad de origen* o “legitimidad legalizada”, según los términos adoptados por Bidart Campos (1996), o los atributos de la democracia formal, como los denomina el IDD-Lat (elecciones competitivas y sufragio universal).
- Por la otra, *el desempeño de los gobiernos*, que guarda relación con el *sistema político* (Sartori, 1987). Se trata de la *legitimidad de ejercicio* (Collier - Levitsky, 2000).

Esa convicción (con respecto tanto al origen como al desempeño de los gobiernos) debe reflejarse en el *apoyo de la opinión pública a la democracia* (como régimen y como sistema, respectivamente). Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto, “no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo” (Mateo Díaz - Payne - Zovatto, 2006, págs. 297-331).

De esa manera, la legitimidad democrática se refleja en el apoyo de la opinión pública a los valores y principios del régimen democrático, por una parte, y a las realizaciones del sistema democrático, por la otra. Es decir, el *apoyo difuso* y el *apoyo específico* a la democracia que planteaba David Easton en 1965 y que Pipa Norris en 1999 desagrega en apoyo difuso a la comunidad política, desempeño del régimen, apoyo a los principios básicos del régimen, apoyo a las instituciones del régimen y apoyo a los actores políticos (Mateo Díaz - Payne - Zovatto, 2006).

El apoyo a la democracia (difuso y específico, en términos de Easton) ha sido medido por Latinobarómetro a partir del año 1996, lo que permite hacer comparaciones a través de sendas preguntas: la primera mide el “apoyo a la democracia” y la segunda, la “satisfacción con la democracia”.

Con respecto al *apoyo difuso* (ver Gráfico 1), en América Latina (2008) un 57% apoya la democracia, es decir, entiende que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, cifra que en 2003 era del 53%. En cuanto al *apoyo específico* (ver Gráfico 1), el 37% diría que está muy satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia, mientras que en 2003 era del 28%.

América Latina no ha logrado volver a los valores correspondientes al año 1997: 62% de apoyo a la democracia y 41% de satisfacción con la democracia. Sin embargo, ha logrado aumentar tanto el apoyo difuso como el apoyo específico. Esto se debe, desde nuestro punto de vista, a la mejora en la/s dimensiones de la representación política (representatividad, la rendición de cuentas y la receptividad), como hemos visto.

B. Representación política y apoyo a la democracia: una hipótesis de trabajo

Los países de América Latina son democracias representativas y, por lo tanto, reconocen un “mínimo procedimental”, a saber: elecciones libres, sufragio universal y, además, derechos políticos y libertades civiles. Sin embargo, con respecto al apoyo a la democracia muestran resultados diferentes. Veamos:

- Hay países como Venezuela (82%), Uruguay (79%), República Dominicana (73%), Bolivia (68%) y Costa Rica (67%), en los cuales más de dos tercios de la población prefiere la democracia; pero hay países como México (43%), Honduras (44%), Perú (45%), Brasil (47%) y Guatemala (34%), en los cuales menos de la mitad de la población prefiere la democracia.
- Hay países como Uruguay, con el 71% de satisfacción con la democracia; pero hay países como Perú (16%), Paraguay (22%), México (23%), Honduras (24%), Guatemala (27%) y Bolivia (33%), donde menos de un tercio de la población está satisfecha con la democracia.
- Honduras, Costa Rica, Ecuador, México, Argentina, Perú, El Salvador y Chile han retrocedido en el apoyo a la democracia entre 2003 y 2008. Con respecto a la satisfacción con la democracia, Argentina se ha estancado; Honduras, Chile y Costa Rica han

retrocedido; Colombia, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Venezuela son los países que más progresaron en apoyo y en satisfacción (ver Tabla 1).

Considerando que no todas las dimensiones de la representación política varían simultáneamente, podría entenderse *que las diferencias entre los países de América Latina en relación con el apoyo a la democracia se explican por el diverso comportamiento de las dimensiones de la representación política en cada uno de ellos.*

A partir de esa hipótesis de trabajo, sería oportuno analizar e individualizar cuáles son las dimensiones de la representación política que determinan el aumento o la disminución del apoyo a la democracia en los países de América Latina.

¿Depende de la mejora en la representatividad de las instituciones? ¿Influye la confianza en el Congreso y los partidos? ¿Influyen los progresos en la lucha contra la corrupción? Si mejoran el mandato representativo y los partidos políticos, ¿aumenta el apoyo a la democracia?

¿Depende de la rendición de cuentas de los gobiernos? ¿Influyen la elección de los jueces de la Corte Suprema y la actuación del defensor del pueblo o los mecanismos de democracia directa? ¿Influyen las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, el acceso a la información pública, el acceso y la protección de la información personal? Si mejora la *accountability* legal, política y social, ¿aumenta el apoyo a la democracia?

¿Depende de la receptividad de los gobiernos? ¿Influyen el aumento del empleo, la disminución de la pobreza o los avances en salud y en educación? ¿Influyen la libertad y el crecimiento de la economía, la inclusión social, la inversión o el des-endeudamiento? Si mejoran las políticas de bienestar y eficiencia económica, ¿aumenta el apoyo a la democracia?

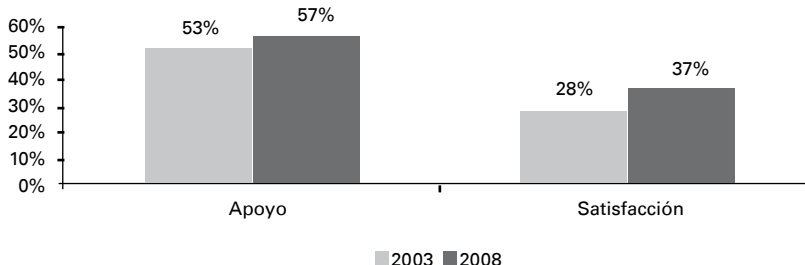
¿Qué hicieron bien los países que mejoraron una o más dimensiones de la representación y, por lo tanto, aumentaron la legitimidad democrática? ¿Mejoraron la representatividad de las instituciones, la rendición de cuentas y/o la receptividad de los gobiernos? ¿Cuáles han sido relevantes a los fines de aumentar el apoyo a la democracia como régimen y como sistema? ¿Cómo podrían hacerlo los demás?

Parece lógico trabajar para que el apoyo de la opinión pública a las democracias latinoamericanas aumente en los siguientes años. Primero,

porque el apoyo refleja la legitimidad democrática y ésta, a la vez, condiciona la consolidación de las democracias y, principalmente, porque si los países de América Latina no logran mejorar la representación política, el apoyo de la opinión pública a la democracia disminuirá, lo cual acrecentará peligrosamente la proporción de la población a la cual no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos, sobre todo en época de desaceleración, estancamiento o recesión de la economía como las que sobrevendrían a la crisis económica mundial que empezamos a sufrir a fines de 2008.

En síntesis, es imprescindible que la dirigencia de nuestros países sepa cuáles son los factores de la representación política que explican los diferentes resultados en la legitimidad democrática entre los países de América Latina y, sobre esa base, que se disponga a mejorarla.

Gráfico 1 **Apoyo a la democracia** **y satisfacción con la democracia** **en América Latina entre 2003 y 2008**



Fuente: Informes Latinobarómetro. Elaboración propia.

Tabla 1
Apoyo a la democracia y satisfacción con la
democracia en países latinoamericanos
entre 2003 y 2008

PAÍS	Apoyo a la democracia			Satisfacción con la democracia		
	2003	2008	Diferencia	2003	2008	Diferencia
1. Argentina	68	60	- 8	34	34	0
2. Bolivia	50	68	18	25	33	8
3. Brasil	35	47	12	28	38	10
4. Colombia	46	62	16	22	44	22
5. Costa Rica	77	67	- 10	47	44	- 3
6. Chile	50	51	- 1	33	39	- 6
7. Ecuador	46	56	- 10	23	37	14
8. El Salvador	45	50	- 5	33	38	5
9. Guatemala	33	34	1	21	27	6
10. Honduras	55	44	- 11	37	24	- 13
11. México	53	43	- 10	18	23	5
12. Nicaragua	51	58	7	31	39	8
13. Panamá	51	56	5	24	35	11
14. Paraguay	40	53	13	9	22	13
15. Perú	52	45	- 7	11	16	5
16. R. Dominicana		73			47	
17. Uruguay	78	79	1	43	71	28
18. Venezuela	67	82	15	38	49	11
América Latina	53	57	4	28	37	9

Fuente: Informes Latinobarómetro. Elaboración propia.

Notas

1. Seguimos la estructura propuesta por la profesora M^a Antonia Martínez en el Curso de Doctorado "Representación política y calidad de la democracia"; Doctorado en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba) / Doctorado en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset), Córdoba (Argentina), 2008.
2. Latinobarómetro pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista: ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?"
3. Latinobarómetro pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista: ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Congreso Nacional/Parlamento?"
4. Latinobarómetro pregunta: "Hay gente que dice que sin Congreso nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?"
5. Latinobarómetro pregunta: "Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?"
6. Latinobarómetro pregunta: "¿Cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos dos últimos años? Mucho. Algo. Poco. Nada"
7. El IDD-Lat mide los procedimientos seguidos e injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República en la selección y elección de los integrantes de la Corte Suprema: 10 puntos si intervienen los tres poderes, 5 puntos si intervienen dos poderes y 0 puntos si interviene un poder solamente.
8. Se considera que la actuación del defensor del pueblo implica un sistema interestatal de controles y supone intercambio dentro de una red de agencias estatales que se controlan y equilibran mutuamente en función de la defensa y protección de los derechos y las garantías tutelados en la Constitución y el sistema normativo vigente. A la vez, señala la posibilidad que tiene la ciudadanía de interponer denuncias o peticiones si sus derechos han sido violados. Se trata de un indicador combinado. Se mide, por una parte, la existencia o la ausencia de la institución y, por la otra, la actuación del Ombudsman de acuerdo con la cantidad de casos presentados por la ciudadanía durante el año en cuestión cada 100.000 habitantes. Por la existencia

10 puntos y 0 puntos por la ausencia de la institución. Por la cantidad de casos presentados, 10 puntos al valor más alto. El valor del indicador se define sumando ambos puntajes y dividiéndolo por dos.

9. El IDD-Lat mide la existencia de procedimientos que permiten a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas y, también, su efectiva observancia y aplicación: 10 puntos si el país cuenta con mecanismos y los aplica, 5 puntos si el país cuenta con mecanismos pero no los aplica y 0 puntos si el país no cuenta con mecanismos.
10. Respecto a las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, este indicador refleja el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística y, a la vez, la eventual existencia de hechos de violencia como medio de presión contra los periodistas. Se considera la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias. Se trata de un indicador combinado. Considera, por una parte, el "Índice de libertad de prensa" (10 puntos al valor más bajo) y, por la otra, la "cantidad de violaciones a la libertad de prensa" (10 puntos al valor más bajo).
11. En cuanto al acceso a la información pública, el IDD-Lat mide el grado de autonomía de los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que los gobiernos poseen. A través del ejercicio de este derecho, se obliga a la burocracia estatal a realizar rendición de cuentas de la información que usa o difunde: 10 puntos si el país cuenta y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.
12. El *habeas data* se refiere a una acción que garantiza el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad y, en caso de ser necesaria, la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar a información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales: 10 puntos si el país cuenta y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.
13. En 2009, la *accountability* legal y política baja al 5,53. El mejor país es Perú con un 7,74 y el peor país es México con un 3,53.
14. En 2009, la *accountability* social sube al 7,00. El mejor país es Uruguay con un 9,55 y el peor país sigue siendo El Salvador con un 3,25.
15. Se considera el desempleo medido por la proporción de población desocupada y la económicamente activa. Se asigna 10 puntos al desempleo más bajo.
16. Se considera la proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una canasta básica total (CBT). Se asignan 10 puntos a la proporción más baja.
17. Medida como la proporción de menores fallecidos antes de cumplir un año de edad por cada mil nacidos vivos.

18. Medida como la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente.
19. Para calcular el desempeño en salud se asignan 10 puntos a la mortalidad infantil más baja y 10 puntos al gasto público más alto y se calcula el promedio de ambos indicadores. A su vez, para calcular el desempeño en educación se asignan 10 puntos a la matriculación más alta y 10 puntos al gasto más alto y se calcula el promedio de ambos indicadores.
20. Sobre la base de un promedio ponderado de 10 factores: política comercial, carga impositiva del gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y mercado negro. Según este Índice que a su vez toma el IDD-Lat, cuanto más alto es el puntaje en determinado factor, mayor es el nivel de interferencia del gobierno en la economía y menor el nivel de libertad económica de un país.
21. Se considera el valor del PIB per cápita ajustado a las "paridades del poder adquisitivo" (PPA) medido en dólares estadounidenses, proporcionando mejores aproximaciones del poder relativo de compra. Se asigna un puntaje 10 al ingreso alto.
22. Se consideran el quintil más bajo y el quintil más alto, según los ingresos totales del hogar. Se asigna un puntaje 10 al valor más bajo.
23. Se calcula como porcentaje sobre el PIB. Se asigna un puntaje 10 al valor más alto de inversión.
24. Se calcula como porcentaje sobre el PIB. Se asigna un puntaje 10 al valor más bajo de endeudamiento.
25. En 2009, la capacidad para generar políticas de bienestar sube al 5,80. El mejor país sigue siendo Costa Rica con un 8,36 y el peor país sigue siendo República Dominicana con un 4,28.
26. En 2009, la capacidad para generar políticas de bienestar sube al 6,32. El mejor país es México con un 8,46 y el peor país sigue siendo Bolivia con un 4,43.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1996a). "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1996b). "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- ____ (1996c). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ____ (1996d). "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ALMOND, GABRIEL A. - VERBA, SYDNEY (1963). "La cultura política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992), Ariel, Barcelona.
- AVRITZER, LEONARDO (2002). "Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño", en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002), *Controlando la política*, Temas, Buenos Aires.
- BARBER, BENJAMÍN (2004). *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*, Almuzara, Madrid.
- BIDART CAMPOS, Germán J. (1996). "La reforma constitucional de 1994 y la Constitución de España", en *La Constitución reformada*, Ministerio del Interior, Buenos Aires.
- BOBBIO, NORBERTO (1991). *El futuro de la democracia*, FCE, Buenos Aires.
- ____ (2000). *Liberalismo y democracia*, FCE, México.
- CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, IDEA y Planeta, Washington.
- COLLIER, DAVID - LEVITSKY, STEVEN (2000). *Democracia "con adjetivos": innovaciones conceptuales en estudios comparativos*, Working Papers, Chicago.
- COTTA, MAURICIO (1994). "Representación política", en BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno, México.
- DAHL, ROBERT (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- EASTON, DAVID (1965). "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992), Ariel, Barcelona.
- ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO (1997). "Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales", en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Gambino, Silvio (1997). *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, Universidad de Jaén, Valencia.
- FRIAS, PEDRO J. (1996). "El Congreso y los órganos de control", en *La Constitución reformada*, Ministerio del Interior, Buenos Aires.
- LEIRAS, MARCELO (2002). "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina. Una revisión de la literatura existente", en *Contribuciones. La crisis de representación:*

- caminos para los partidos políticos*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- LIPHART, AREND (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992), Ariel, Barcelona.
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN - ROKKAN, STEIN (1967). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamiento electorales", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992), Ariel, Barcelona.
- LOÑ, FÉLIX R. (1998). "La representatividad y los partidos políticos", en *Contribuciones: ¿Crisis de representatividad en América Latina?*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- MANIN, BERNARD (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- MARTÍ, J. LUIS (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Filosofía y Derecho.
- MATEO DÍAZ, MERCEDES - PAYNE, MARK (2006). "Tendencias de participación electoral", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, IDEA y Planeta, Washington.
- MATEO DÍAZ, MERCEDES - PAYNE, J. MARK - ZOVATTO G., DANIEL (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, IDEA y Planeta, Washington.
- ____ (2006). "Las principales tendencias de reforma democrática en América Latina", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, IDEA y Planeta, Washington.
- MENY, YVES - THOENING, JEAN-CLAUDE (1992). *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- NOHLEN, DIETER (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política N° 11*, págs. 11-31.
- PASQUINO, GIANFRANCO (1994). "Corrupción política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994) *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno, México.
- ____ (2000). *La democracia exigente*, Alianza, Madrid.
- PORRAS NADALES, ANTONIO J. (1997). "Modelos de representación y formas de gobierno", en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Gambino, Silvio (1997) *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Universidad de Jaén, Valencia.

- RIAL, JUAN (1998). "La representación política en cuestión", en *Contribuciones: ¿crisis de representatividad en América Latina?*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- SARTORI, GIOVANNI (1987). *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid.
- ____ (1998). *Homo videns*, Taurus, Buenos Aires.
- VILLORIA, MANUEL (2000). *Ética pública y corrupción*, Tecnos, Madrid.
- ____ (2007). *La ética en las organizaciones públicas: políticos y funcionarios ante los dilemas morales*, REIS 117.
- ZOVATTO, DANIEL (2006a). "Regulación de los partidos políticos en América Latina", en *Diálogo Político. Partidos políticos en crisis*, págs. 11-39, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- ____ (2006b). "Instituciones de democracia directa en América Latina", en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, IDEA y Planeta, Washington.

RESUMEN

Se propone establecer la relación entre la *representación política* y la *legitimidad democrática* en América Latina. La *representación política* es el elemento principal de las democracias contemporáneas. Puede analizarse desde tres perspectivas: como *representatividad*, como *rendición de cuentas* y como *receptividad*. Una democracia es "representativa" si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad). Una democracia es "representativa", también, si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (rendición de cuentas) y si los gobernantes tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (receptividad). La *legitimidad democrática* es la convicción de que el régimen y el sistema democráticos son los más convenientes o apropiados para la sociedad. En América Latina, para que aumente la legitimidad democrática deben mejorar la representatividad de las instituciones, la rendición de cuentas y/o la receptividad de los gobiernos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Democracia en América Latina: realizaciones, consecuencias, perspectivas

Miguel Ángel Rodríguez E.*

I. Presentación

Las naciones de Latinoamérica atravesamos el umbral del siglo XXI orgullosas por los avances alcanzados en nuestra organización política, y lo hicimos con justa razón. Pero con unos pocos años andados en el nuevo milenio ya hemos experimentado desencanto, frustración y angustia por los resultados de esa vida en democracia. ¿Qué podemos esperar para el bienestar de nuestros pueblos en los años por delante? Los resultados dependerán de nuestro recorrido histórico, pero también de las acciones que los ciudadanos en adelante adoptemos. Y la decisión sobre las acciones será influida por nuestros modelos mentales. Por eso creo que valen la pena el análisis, la reflexión y el debate sobre estos temas.

II. Avances en democracia¹

A. De la Independencia a la crisis de la deuda externa

Las muy diferentes gestas de Independencia de principios del siglo XIX condujeron a las nacientes naciones de la América española a una

* El autor agradece a la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica el tiempo para preparar este artículo.

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ E.

Ex presidente de Costa Rica. Ex secretario general de la OEA. Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

importante contradicción entre las instituciones formales recién adoptadas y las costumbres, tradiciones y reglas que determinaban las formas de producción, de estratificación social y de organización comunitaria que se heredaban prácticamente sin cambios de la vida colonial. Y claro, como es bien conocido, en esas circunstancias con facilidad prevalecen las segundas condiciones, las instituciones informales, que son las normas más arraigadas tanto a nivel social como simbólico y, por consiguiente, son más reuentes al cambio y actúan como un poder conservador en la sociedad.

De esta forma, la estructura formal democrática, copiada de la Constitución de los Estados Unidos e influida por las ideas de la Revolución Francesa y la Constitución de Cádiz, fue en la mayoría de los nuevos países del continente una mera fachada tras la cual surgieron gobiernos caudillistas y a cuya sombra se dieron las luchas entre los liberales, que deseaban hacer prevalecer las instituciones formales, y los conservadores, que pretendían mantener la estructura estatutaria, regulada y jerarquizada de la organización productiva colonial.²

En esas condiciones, la democracia fue en casi todas las naciones y casi todo el siglo XIX más una aspiración que una realidad.

Por supuesto que durante ese siglo se dan excepciones a esta esquemática descripción de la vida política latinoamericana que acabo de esbozar, y en especial en el Cono Sur y en Costa Rica se viven períodos de construcción democrática, al tiempo que en todas las naciones se avanza en ir extendiendo el derecho al voto a un mayor universo de los hombres mayores de edad.

Durante el período entre las dos guerras mundiales, y con las transformaciones que vive en esos años el mundo con nuevos totalitarismos, industrialización, urbanización y alfabetización, en América Latina las dictaduras caudillistas decimonónicas dan paso a golpes de Estado y gobiernos militares y a experimentos populistas.

Surge en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1962, una nueva ola de democratización, y América Latina (Huntington, 1991, págs. 14-15) participa en ella. Pero fue de poca duración su efecto en nuestra parte del mundo, pues solo Colombia y Venezuela siguieron democráticas durante esa ola.

Lo cierto es que a finales de la década de los setenta en el siglo XX, únicamente tres países en América Latina viven en democracia, con elecciones transparentes y alternancia entre partidos en el ejercicio del gobierno.

A pesar de eso, a pesar del predominio de los gobiernos dictatoriales en los organismos interamericanos, las décadas anteriores a la crisis de la deuda externa a inicios de los ochenta fueron tiempos de fortalecimiento del Sistema de Derechos Humanos.

Así, en 1959, en Santiago, se establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual obtiene vigencia contractual con el Protocolo de Buenos Aires, que la incorpora en 1967 a la Carta Constitutiva, y en 1969 nace el Sistema Convencional Interamericano de Derechos Humanos, basado en la Convención Interamericana de Derechos Humanos adoptada en San José en ese año. En 1979, al amparo de estas nuevas normas y radicada en San José, entra en operación la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

B. La primavera democrática

Al tiempo que se avanzaba en el reconocimiento formal de la libertad y la dignidad de los y las americanas, las décadas de 1970 y 1980 vieron la culminación, crisis y declive de las políticas de sustitución de importaciones y de sangrientas dictaduras militares, así como el surgimiento de políticas de estabilización y liberalización económicas, y de la democracia.

A lo largo de esas décadas, predominan en el Cono Sur y en la Zona Andina los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado, en Centroamérica se sufren las confrontaciones revolucionarias de las guerrillas de izquierda con gobiernos militares y civiles que se dan al amparo del conflicto global con el comunismo, y en México continúa el sistema unipartidista con reclamos constantes por fraudes electorales. ¡Al mismo tiempo que se fortalecía el Sistema Interamericano de Derechos Humanos murieron alrededor de 600.000 personas víctimas de las guerras y de la represión totalitaria!

Con la crisis de la deuda externa latinoamericana, en el paso de los setenta a los ochenta entra en fase terminal el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, cuyas distorsiones de precios, desaliento a las exportaciones y costos monetarios y fiscales ya no eran sostenibles. En la década perdida de 1980, el aumento de la pobreza, los costos de la inestabilidad política, económica y social y la influencia de los cambios contemporáneos en el resto del mundo ya no permitían mantener un modelo cuyas fases iniciales habían sido de acelerado crecimiento, pero que por sus elevados costos de eficiencia había perdido dinamismo y cuya sostenibilidad no era ya posible.

Cuando el modelo de sustitución de importaciones perdió su impulso inicial se trataron varias formas para volver a acelerar el crecimiento: sustitución de importaciones de bienes de capital y materias primas por una parte y expansión de la actividad económica del gobierno por otra. Pero ninguno de esos caminos podía dar buenos resultados. La primera agravaba la ineficiencia producida por la sustitución de importaciones de bienes finales y revertía las rentas creadas en esa primera etapa, y la segunda significó la expansión de los servicios públicos estatales, de la producción industrial de empresas públicas y del empleo gubernamental.

Los consiguientes déficit fiscal y de balanza de pagos se financiaron con masivos endeudamientos externos que fueron posibles gracias a los excesos de ahorro disponibles para otorgar créditos internacionales en virtud de las extraordinarias alzas del petróleo de 1973 y fines de esa década. Al tiempo que crecía la deuda externa, también se expandía la regulación de precios y las medidas de regulación cuantitativa y discrecional sobre diferentes productos, hasta llegar incluso a la prohibición de algunas exportaciones. Hasta que la magnitud de esos desajustes llevó a los acreedores privados y públicos a suspender sus remesas de capital hacia la región y detonaron la crisis de la deuda externa.

En esa década de 1970 también se dieron cambios en el resto del mundo que influyeron en favor de las transformaciones económicas y políticas de los años ochenta en América Latina.

El mito de la racionalidad del socialismo y de sus ventajas frente a las economías de mercado para provocar un rápido crecimiento se había desmentido, no ya con el análisis económico abstracto que desde muchos años antes lo había desnudado,³ sino con la fuerza incontestable de los hechos: altas tasas de ahorro y restricciones al consumo en los países comunistas, que no creaban riqueza sino solo carencias para las familias; las naciones desarrolladas experimentaban simultáneamente inflación y desempleo, con lo cual la curva de Phillips y el keynesianismo perdieron su anterior predominio; la más grande democracia del mundo, la India, con su planificación central, era una de las naciones con menor crecimiento en el globo; y los tigres asiáticos, con políticas de mayor apertura comercial y ortodoxia fiscal y monetaria, experimentaban las tasas de crecimiento más aceleradas y se distanciaban de los niveles de desarrollo de las naciones latinoamericanas, a pesar de haber partido de situaciones de menor bienestar económico.

La respuesta en el campo económico fueron políticas de estabilización y liberalización económica que en pocos años cambiaron la estructura productiva y financiera de la región. Esas políticas no se difundieron sin antes probar en varios de los países latinoamericanos fórmulas de regulación y controles monetarios, de precios y cambiarios que como resultado tuvieron ataques especulativos contra el tipo de cambio, crisis financieras y altos niveles de inflación.⁴ El mal llamado Consenso de Washington constituye un catálogo de las políticas fiscal de ingresos, egresos e impuestos, monetaria, cambiaria, liberación financiera, apertura comercial y a la inversión externa, privatización, desregulación y seguridad de los derechos de propiedad que los gobiernos fueron adoptando con ensayos fracasados y exitosos, y los académicos y entes financieros regionales e internacionales recomendaron para suplir el modelo de sustitución de importaciones.

Y esas políticas lograron impresionantes resultados de estabilidad (ver Lora, 2008, Cuadro 1). En la mayor parte de las naciones latinoamericanas, los déficit fiscales como proporción del PIB bajaron entre esas dos décadas en un 50%. La inflación, que en el período 1984-1993 había sido en promedio de 184,3%, bajó a 24,7% en los años 1994-2003 y disminuyó a entre 8 y 10% en los últimos de esos años, para continuar descendiendo a poco más de 5% en 2006 y a 6,3% en 2007 (FMI, 2008).

Se pasó de muy pocos miembros latinoamericanos en el GATT a la adhesión de 15 nuevos países en esos años.

A principios de los años sesenta, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México tenían aranceles promedio de 131, 168, 238, 112 y 61. En 2003 ya estaban por debajo del 10%.

Más del 60% de las categorías arancelarias tenían en 1985 restricciones no tarifarias. A principios del siglo XXI, muchos países en América Latina no tenían ninguna, y en los casos extremos las restricciones no arancelarias no llegaban al 5% de las categorías arancelarias.⁵

En este período también se liberalizaron las tasas de interés, se eliminaron regímenes cambiarios de tipos múltiples, se buscaron tipos de cambio neutros, se mejoró la supervisión. También se vivió un período de recuperación del crecimiento en la primera parte de la década del noventa (ver Rodríguez, 2008, pág. 213).

“Desdichadamente John Williamson (Williamson, 1990) acuñó ese nombre de Consenso de Washington, lo que le dio a ese conjunto de políticas la connotación de una iniciativa surgida del gobierno de los Estados

Unidos y de las agencias internacionales de desarrollo asentadas en esa ciudad. Ese nombre contribuyó a generar la carga negativa de una supuesta imposición del imperialismo.

Pero con gran independencia de ese sentimiento, a principios de los años noventa prevalecía enorme optimismo sobre nuestro desarrollo tanto en América Latina como en los círculos interesados en nuestros asuntos en otras partes del mundo” (Rodríguez, 2008, pág. 213).

En el campo político, los cambios fueron también de gran magnitud y prácticamente nadie los hubiera podido predecir hace cuarenta años.⁶ En el quinquenio 1975 a 1980 solo perduran tres democracias en América Latina: Colombia, Costa Rica y Venezuela. Ya para 1990, solo Haití y Cuba tenían gobiernos totalitarios, y para el quinquenio 1995-2000 solo quedaba Cuba (Mainwaring, 1999, págs. 319-320).

República Dominicana, Ecuador y Perú al final de los setenta y Honduras a inicios de los ochenta encabezaron en Latinoamérica la “tercera ola de democratización”, que Huntington (Huntington, 1991, págs. 13-27) señala se inicia con la caída de la dictadura de Portugal en 1974.

Después de su derrota en las Malvinas comienza con los militares argentinos en 1982 un período en que los gobiernos de facto dejan el poder en el Cono Sur. Para 1985 ya se habían sumado Bolivia, Uruguay y Brasil. Los costos sociales y económicos de la crisis del sistema de sustitución de importaciones hacían cada vez más difícil para los ejércitos mantenerse a la fuerza en el poder y tornaban más atractiva una solución democrática en la cual pudiera la elite, con menos costos, mantener algunas ventajas (Acemoglu - Robinson, 2006). En Chile en 1988, la dictadura pierde el referéndum para decidir sobre la continuidad del gobierno del general Pinochet hasta 1997, y en 1990 gana la presidencia la oposición, unida tras la candidatura de Patricio Aylwin. En 1989, un golpe militar depone al dictador Stroessner y abre el camino para la democratización.

En América Central, en medio de las guerras entre revolucionarios marxistas y gobiernos militares aliados con los grupos económicamente más fuertes, surge la democracia con los gobiernos democratacristianos de los presidentes Duarte y Cerezo en El Salvador (1985) y en Guatemala (1986). La democracia cristiana en la región había escogido la democracia como el camino hacia la paz y no la victoria militar como el camino a la democracia que propiciaban otros grupos más conservadores. De esa manera, aunque la violencia siguió en esos países hasta inicios de los noventa, ya se

había establecido con los gobiernos democráticos un medio para armonizar los intereses de los grupos enfrentados en las guerras civiles.

Los gobernantes de Centroamérica propiciaron los acuerdos de paz en la región y el presidente Arias de Costa Rica obtuvo por esas tareas el Premio Nobel de la Paz en 1987. El fin de la Guerra Fría favoreció la ejecución de esos acuerdos de paz y el gobierno sandinista se sometió a elecciones y entregó el gobierno a la presidenta Barrios en Nicaragua en 1990.

En Panamá, después de haberse anulado las elecciones de 1989 y tras el fracaso de las gestiones de la OEA por encontrarle una salida a esa situación, se da en ese mismo año la invasión de los Estados Unidos que depone al general Noriega.

En México, durante el gobierno del presidente Zedillo se depuró el sistema electoral y se separaron el partido de gobierno y el gobierno. De esa manera se hace posible que después de la Constitución de 1917 y el establecimiento del PRI en 1929, por primera vez llegue al gobierno en 2001 un partido de oposición, el PAN, con la presidencia de Vicente Fox.⁷

Todos estos avances eran poco predecibles y la duración de las democracias establecidas era muy cuestionada y poco creíble. Nos dice Mainwaring: “Cuando sucede lo imprevisto, los analistas fácilmente olvidan cuán improbable parecía ese resultado. Así pasa con la democratización en América Latina. Hoy damos por sentado que los regímenes políticos competitivos han perdurado, pero cuando se produjeron esas transiciones muchos analistas veían pocas probabilidades de que la democracia durara. Al enumerar los factores que actuaban contra la democracia en América Latina, Wiarda señaló que ‘las perspectivas de la democracia son poco alentadoras... Ninguna de estas condiciones económicas favorece la causa de la democracia en América Latina ni tampoco contribuye a que perduren las democracias establecidas en la región... Dadas las crecientes expectativas, la competencia por el control de los escasos recursos que existen se vuelve intensa, polarizada y violenta... Es difícil sostener una democracia liberal y pluralista en esas condiciones’. Muchos analistas de diversas orientaciones políticas y teóricas coincidieron con esa opinión”.⁸

Pero los resultados están ahí. Las democracias se han mantenido. Se aprobó la Carta Democrática Interamericana, que convirtió la democracia en un derecho humano. Y el golpe de Estado en Honduras en 2009 enfrentó el repudio de la OEA y de los gobiernos de América con independencia de su signo político.

En sus estadios iniciales, la protección de la democracia y los derechos humanos que le son intrínsecos se hizo dentro de las naciones, pero su evolución natural y alcance cada vez más extendido han llevado a establecer dicha protección, en beneficio de cada persona y la sociedad como un todo, como mecanismos de derecho internacional.

En América, la protección internacional de los derechos humanos dio nacimiento a nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, joya indiscutible del sistema jurídico hemisférico. La Carta Democrática Interamericana (CDI) reafirma la intención de los Estados miembros de la OEA de “fortalecer el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación democrática del hemisferio”.

Además, esa misma Carta consolida el compromiso del derecho interamericano de convertir la democracia, al igual que ha ocurrido en Europa, en un derecho radicado en cada habitante, como un derecho ante su Estado, que debe ser colectivamente protegido.

Se dio este paso, de enorme valor para la democracia y la libertad, porque “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” (CDI, art. 1), “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos” (CDI, art. 7) y resulta esencial “para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” (CDI, considerando 1 y Carta OEA).

Expresamente señala el primer considerando de la CDI que “uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención”. Tal es, pues, la responsabilidad que ahora tienen los Estados en su circunscripción y la OEA en el nivel hemisférico: fortalecer y preservar la institucionalidad democrática como derecho humano de los ciudadanos de las Américas. Y esto bien vale la pena, pues la democracia es más que elecciones... es una forma de vida.

III. Frustraciones y avances económicos

A. Frustraciones

Durante la década perdida de los años ochenta del siglo pasado se dan simultáneamente la salida del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de las dictaduras en Latinoamérica. Claro que esa trans-

formación de instituciones implicaba altos costos de transacción y además se debían atender los muy onerosos legados que dictadura, regulación excesiva, proteccionismo e intervencionismo económico dejaban. Además, en esa década se tuvo que enfrentar el impacto de gobiernos con políticas populistas que pretendieron enfrentar las consecuencias y no las causas de los problemas económicos y sociales, y crearon una mayor inestabilidad con crecientes inflación y déficit fiscal. Ese fue el caso, por ejemplo, de los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-89) en Argentina, José Sarney (1985-90) en Brasil y Alan García (1985-90) en Perú.

En buena medida, esos ensayos populistas respondieron a la impaciencia por obtener resultados y prueban que el conjunto de medidas que luego se llamó Consenso de Washington en verdad surgen de la prueba y el error en la aplicación de políticas económicas por los gobiernos en América Latina.

Pero las políticas económicas adecuadas se deben aplicar por plazos muy largos, durante los cuales las capacidades creativas de millones de personas realizan todos los días, por muchos días, las tareas de la producción y del desarrollo de las instituciones que emitan los incentivos apropiados para mantener y re-estimular esa creatividad. Con ese devenir se pueden ir formando coaliciones de votantes que les den soporte y permanencia a las nuevas políticas económicas. Pero entonces y de nuevo al inicio del siglo XXI, muchas sociedades en Latinoamérica pretenden que se alcance el desarrollo de la noche a la mañana y culpan al sistema democrático y a las reformas por no haberlo logrado. Los culpan por no haber obtenido ese resultado mágico y, por ello mismo, imposible de alcanzar.

Pero lo cierto es que en esos años iniciales de este siglo XXI nos parecía que ni la democracia ni la mayor racionalidad económica estaban dando los resultados que con tanta ilusión se esperaban en América Latina. Esto a pesar de que, como antes señalé, los cambios alcanzados en las políticas económicas entre los ochenta y los noventa fueron muy significativos.

En 2003 escribí: “Los resultados económicos de los últimos 12 años en Latinoamérica han sido decepcionantes. Las tasas de crecimiento experimentadas han sido bajas y sigue abriéndose la brecha que nos deja atrás de las naciones del grupo más avanzado. De 1984 a 1993 los países desarrollados, según cifras del Banco Mundial, aumentaron su ingreso por habitante un 2,5% al año, mientras los países no desarrollados del hemisferio occidental lo hicieron a solo un 1% por año, y de nuevo de 1994 a lo estimado para 2003 ese crecimiento será otra vez más del doble de rápido en

los países desarrollados con un 2,2 frente a un 0,9%. La proporción de la gente que vive en pobreza y el número de personas pobres aumentó de 33,75% y 137,49 millones a 35,83% y 179,84 millones, respectivamente, de 1986 a 1998, y desde entonces el ingreso por habitante promedio en América Latina más bien ha disminuido” (Rodríguez, 2003, pág. 83).

Nos planteábamos entonces, incluso con angustia, las causas de ese decepcionante desempeño: “Para algunos críticos el problema ha estado en la receta. El Consenso de Washington no abarcaba inicialmente, en forma adecuada, los problemas de nivel de ingreso de las personas pobres, ni el desarrollo institucional, se dejaba de lado la necesidad de abrir mercados para los productos intensivos en el uso de trabajo y en recursos naturales como los tejidos y los productos agrícolas que los países desarrollados han mantenido con proteccionismo y subsidios, además de la necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional para evitar que los movimientos especulativos de grandes corrientes financieras hagan aún más marcadas las oscilaciones económicas.

Para otros el problema ha estado en el restaurante. El chef no ha tenido el liderazgo para convencer a cocineros, mozos y parroquianos de las bondades de la receta, y además han faltado las guías adecuadas para seguir al pie de la letra las especificaciones de la receta. O bien, los cocineros son descuidados, o se han comprado ingredientes inadecuados.

Para otros el problema son los clientes. No les gustan los aderezos de las recetas nuevas, consideran foráneos sus sabores y el pragmatismo, la eficiencia y la responsabilidad individual les parece un trasplante cultural incompatible. Por eso se niegan a degustar los nuevos platos.

Finalmente, otros afincan el problema en elementos externos. Ya estaba el soufflé en el horno cuando se fue la electricidad y no creció” (Rodríguez, 2003, págs. 83-84).

B. Avances⁹

El PIB per cápita de Latinoamérica y el Caribe disminuyó en 1999, en 2001 y en 2002, en parte como consecuencia del período de vacas flacas que vivió la región con el contagio de la crisis financiera de Asia de 1998. En 2003 se salió de ese período negativo y creció el PIB por habitante en un 0,8%. Era raquítico el crecimiento, pero significaba salir de un período muy negativo y los años siguientes mostraron resultados muy positivos.

El período 2002-2007 significó un crecimiento del PIB per cápita de América Latina de un 3,5%,¹⁰ la mejor tasa de crecimiento desde los años sesenta. Y en 2008 ese crecimiento, aunque disminuyó, todavía fue de un 2,9%.¹¹

Si comparamos la tasa de crecimiento del PIB per cápita durante el período 2002-2006 para diversas áreas del mundo, encontramos que América Latina y el Caribe creció al 3,6% anual, mientras los países de la OECD lo hicieron al 1,9% con una verdadera y fuerte tendencia a la convergencia, a diferencia de lo que ocurrió en el período 1960-2006, cuando los países ricos de la OECD crecieron su PIB por habitante al 3,4% mientras ALC lo hizo al 2,1%. Ya en el período 1990-1998, ALC había crecido más rápido que los países de la OECD (1,9% frente a 1,6%), pero la diferencia fue mucho menor y aún no se habían dado las circunstancias para poder soportar mejor una crisis externa, como lo prueba la contracción del PIB per cápita de 0,5% anual durante 1998-2002 en ALC, mientras que en los países de la OECD creció al 1,7%. Durante estos años el PIB per cápita del mundo también creció al 1,3%, mientras el de ALC decrecía, como he señalado.¹²

Tabla 1
Crecimiento promedio anual del PIB per cápita*

Período	ALC	OECD	Mun- do	Asia del Este y Pacífico	Asia del Sur
1960-1990	1,6	3,1	2,2	4,2	1,9
1990-1998	1,9	1,6	1,1	7,4	3,1
1998-2002	-0,5	1,7	1,4	6,1	3,0
2002-2006	3,5	1,9	2,3	8,2	6,5

* Serie en US\$ del año 2000 del Banco Mundial.

Las condiciones de los países de América Latina son muy diversas en tamaño geográfico y población, niveles de desarrollo y situaciones de pobreza. Y eso influye en que atrás del promedio de crecimiento de América Latina se escondan importantes diferencias de comportamiento económico. Así, en tanto entre 2002 y 2007 el crecimiento anual del PIB per cápita

fue de 9,16 en Trinidad y Tobago y en Argentina de 7,78%, en Haití decreció en un 0,19% y en El Salvador el crecimiento fue de sólo 1,09%. Pero de los 33 países con datos para esos años, solo siete (un 21%) crecieron su PIB per cápita a menos del 2% anual en ese período (representan un 7,7% de la población de ALC).¹³ Además, no es este crecimiento promedio el resultado de los dos países con mayores economías creciendo muy aceleradamente y los demás avanzando poco, pues Brasil y México crecieron un 2,31 y un 2,08%, respectivamente, de manera que la contribución al crecimiento en este período es muy generalizada.

En 2003, cuando se da el cambio de dirección, la incógnita era si simplemente se daba respuesta a un incremento en la demanda externa por materias primas producidas por la región. Los años siguientes demostraron que si bien el crecimiento en esa demanda ha sido un factor muy importante para la aceleración del desarrollo, las condiciones en las cuales este se ha producido responden también a los cambios internos que se han venido acumulando, y que conforman un marco económico muy diferente al que vivió América Latina en las anteriores décadas, de pobre desempeño.

Este crecimiento ha tenido muy importantes y positivas consecuencias sociales. En 1990, después de la crisis de la deuda externa, cuando el modelo ISI¹⁴ demostró su insostenibilidad, el porcentaje de pobreza había llegado hasta un 48,3% de la población y afectaba a 200 millones de personas. En los primeros años de la década del 90, el crecimiento permitió disminuir la pobreza, pero ya para 2002 los años de disminución del PIB per cápita habían significado que la pobreza todavía golpeaba a un 44% de los habitantes y había extendido su impacto hasta ser la condición de vida de 221 millones de personas (CEPAL, 2006a).

El rápido crecimiento de 2003 a 2007 permitió a la región cambiar esas condiciones. En el último de esos años el porcentaje de pobreza bajó a 35,1%, más bajo de lo que había sido en 1980 antes de la crisis de deuda externa de América Latina (40,5%) y a pesar del crecimiento de 129 millones de personas que se dio en la población de América Latina en los 17 años desde 1990, afectaba a 10 millones de personas menos que en aquel año (190 millones de pobres en 2007 y 200 millones en 1990) (CEPAL, 2007, 2007b). Para 2008 y a pesar de la crisis financiera internacional, la CEPAL estima un descenso adicional de la pobreza en porcentaje y en número de personas (33% y 180 millones).

Los datos que corresponden a personas en indigencia muestran una evolución similar, pero en 2008 se da un incremento en la pobreza extrema, que llega a 13,7% y 76 millones.¹⁵

Tabla 2
Evolución de pobreza e indigencia en ALC*

Año	% pobres	Millones de pobres	% indigentes	Millones de indigentes
1980	40,5	136	18,6	62
1990	48,3	200	22,5	93
2002	44,0	221	19,4	97
2007	35,1	190	12,7	69
2008	33,0	180	12,9	71
2009	34,1	189	13,7	76

* Datos de CEPAL para 1980,1990, 2002 según Panorama Social 2006. Los de 2007 son del BID. Los de 2009 son de la estimación de la CEPAL de presentación del Panorama Social el 19 de noviembre de 2009.

También se ha producido una cierta disminución de la desigualdad. En 2006, la CEPAL reporta al respecto: “A partir de las encuestas de hogares más recientes disponibles, se observa que en los últimos años varios países lograron mejoras distributivas que, aunque reducidas, al menos representan un avance respecto de la inflexibilidad ante el cambio o incluso al deterioro de los períodos anteriores. La comparación de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 2003–2005 con la registrada en torno a 1998–1999 muestra una reducción de las diferencias entre los grupos más pobres y más ricos en la mayoría de los países analizados” (CEPAL, 2006, pág. 26). También el FMI, en su reporte de abril de 2008, nos indica que “ocho de nueve países en donde hay datos recientes disponibles presentan una declinación de la desigualdad desde comienzos de la década” (FMI, 2008, pág. 11). Esta disminución de la desigualdad medida por el Índice de Gini se mantiene cuando se compara para toda el área el dato que corresponde al año 2000 con el más reciente disponible de esta última década (CEPAL, 2006).

El apoyo del sector público de los países de la región ha sido de importancia para alcanzar estos niveles de disminución de la pobreza. Así, podemos ver que de niveles del orden de un 12,5% del PIB en gasto social en Latinoamérica durante 1990-1991, se pasa en los años 1998 a 2005 a una cifra cercana al 16% (CEPAL, 2007b). Al respecto, la CEPAL comenta: “A nivel regional, en el largo plazo (1990-1991 a 2004-2005), el incremento del esfuerzo realizado equivale a tres puntos porcentuales del PIB. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar la educación y, en menor medida, la salud. Estas asignaciones serían un reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores a causa del envejecimiento poblacional” (CEPAL, 2007b, pág. 25).

Los avances en el control de la inflación también continuaron durante este período.¹⁶

Por otra parte, los adelantos en educación y salud que se venían dando desde 1990 continuaron durante esta fase de expansión de la producción en esta zona del mundo.¹⁷

Aunque es innecesario por evidente recordarlo, no se puede dejar de señalar que los avances no significan eliminación de los problemas y que persisten graves circunstancias de desigualdad, pobreza, falta de cobertura en educación y salud, y que además son serias las carencias en los temas de calidad de la educación y salud accesible a las familias más pobres, en la magnitud de los programas de asistencia para sus integrantes ancianos y en los temas de discriminación para sectores de la población y en el campo económico para las mujeres.

Pero el 16 de agosto de 2007 *The Economist* publicó el artículo “Adiós to poverty, hola to consumption”, con un subtítulo que indica: “Un crecimiento más rápido, una baja inflación, crédito creciente y comercio liberal están creando una nueva clase media”. Ya hemos comentado sobre los muy favorables logros en inflación y crecimiento alcanzados en los últimos cinco años y más adelante comentaremos respecto a crédito y políticas comerciales. Esos cambios han producido una favorable evolución en los campos de la pobreza y la desigualdad, tal como hemos señalado, pero además y como lo explica ese artículo, se han dado efectos muy favorables para grupos de clase media de la región.

En los sesenta y setenta surgió una clase media burocrática, profesional y de ejecutivos de las empresas promovida por la sustitución de importacio-

nes. Pero con la crisis de la deuda externa, el colapso de la industrialización por sustitución de importaciones y los programas de austeridad fiscal, esos grupos vivieron años de serias dificultades en relación con sus niveles de bienestar. Ahora surge una clase media con características muy diferentes a la de aquella época. La de ahora es más de pequeños empresarios, y el ex presidente Fernando Henrique Cardoso la describe como más relacionada con el mercado que con el Estado: “Esta tendencia ha avanzado más en Chile pero luce más dramática en Brasil y México, las mayores naciones de América, que entre las dos representan más de la mitad de 560 millones de latinoamericanos. En Brasil, del año 2000 a 2005 las familias con ingresos anuales de \$5.900 a \$22.000 aumentaron en un 50% de 14,5 millones a 22,3 millones, mientras las que reciben menos de \$3.000 se redujeron considerablemente a solo 1,3 millones. En México, de acuerdo con Alejandro Hope de GEA, una firma de consultores de la ciudad de México, el número de familias con ingresos mensuales de \$600 a \$1.600 aumentó de 5,7 millones en 1996 a 10,7 millones en el 2006” (*The Economist*, 2007).

The Economist señala que tendencias similares se dan en Colombia, Perú y Argentina, y si se mantienen las tendencias la mayoría de las familias latinoamericanas pertenecerá en muy poco tiempo a esta nueva clase media, más independiente, fruto del comercio internacional, el crecimiento y la baja inflación.

Durante este período de rápido crecimiento y de importantes avances sociales, se han mantenido en general las políticas del Consenso de Washington. Claro que ha habido importantes y positivos efectos provenientes del exterior. Y claro también que en la última década, con posterioridad a la Cumbre de Santiago,¹⁸ se ha dado mayor importancia a temas de erradicación de la pobreza, desigualdad y construcción de instituciones abiertas que la expresada en los diez puntos originales del Consenso de Washington.

Pero es preciso indicar que los resultados son en mucho el producto de la continuidad de las políticas de disciplina fiscal, tasas de interés libres, sistemas cambiarios más neutros, apertura comercial, libertad de precios, liberación de la inversión directa extranjera, desregulación y garantía de los derechos de propiedad. Todo ello permitió a la región estar en condiciones mucho mejores que en el pasado para enfrentar la crisis financiera originada en el sector inmobiliario de los Estados Unidos que afecta el mundo desde 2007. Por ello, en los primeros meses de 2008 escribí: “Antes un

estornudo de la potencia norteamericana nos producía pulmonía. Hoy la pulmonía gringa tal vez sólo nos contagie una gripe que no demandará hospitalización” (Rodríguez, 2008, pág. 222).¹⁹

En su edición del 10 de abril 2008, *The Economist* (2008) señala esta nueva circunstancia en un artículo que analiza la resistencia actual de América Latina a los choques externos, lo que le permite dejar atrás la imagen de crisis financiera que lució en el pasado.

Hoy nuestros países son mucho más resistentes a estos embates que en el pasado, pues en lugar de déficit fiscales y de balanza comercial tenemos superávit, la inflación en casi todas las naciones latinoamericanas está controlada, el crecimiento económico promedio del PIB por habitante desde 2002 ha sido del 3,5%, el ahorro nacional ha crecido, las reservas internacionales son muy elevadas, la deuda externa con relación al PIB está en niveles mucho más manejables, las tasas de interés y los tipos de cambio no están manipulados en la mayoría de las naciones y la inversión extranjera directa fluye en montos record.

¿Es esto el resultado de nuevas teorías del desarrollo con efectos mágicos o de superlíderes, o de innovar ideologías? Evidentemente, no. La descripción de variables de política económica y de resultados hace ver que la fortaleza de la actual situación de América Latina, no obstante las grandes diferencias en cuanto a algunos países, es el resultado del cambio gradual que se ha venido acumulando después de la gran crisis financiera del modelo de sustitución de importaciones de inicios de los años ochenta del siglo XX.

La responsabilidad fiscal, la ortodoxia de políticas monetarias y cambiarias más neutras, la apertura económica, la liberación de precios y de la regulación de los mercados internos fueron hechos que se han venido acumulando en nuestros países desde mediados de los años ochenta y que gradualmente y con retardos en su manifestación han venido provocando estas nuevas condiciones de las economías latinoamericanas. No se trata solo de los avances para lograr estabilidad macroeconómica, esto es fiscal, monetaria y cambiaria. Los cambios microeconómicos, que han eliminado regulaciones de precios y selección de ganadores, que han abierto el comercio exterior y profundizado el sistema financiero, y los cambios institucionales, que han fortalecido el Estado de derecho y en especial los derechos de propiedad, contratación y asociación, determinan el surgimiento y fortalecimiento de nuevas coaliciones de grupos de interés que brindan apoyo a estas modernizaciones.

Por supuesto, la crisis financiera que se inicia en 2007 en los países más desarrollados impone para nuestro mundo latinoamericano importantes costos, pero en vez de descalificar las reformas económicas realizadas con posterioridad a la crisis de inicio de los ochenta, la manera como se ha podido enfrentar esa difícil influencia externa ratifica la conveniencia de la nueva política económica y de las instituciones democráticas que han permitido su continuidad (Rodríguez, 2009).

IV. Desencanto democrático

Por muchas décadas, en la lucha por su establecimiento los pueblos de América atribuímos encantamientos a la democracia y trasladamos las libertades creativas del realismo mágico de la literatura a la política. Así, profundizamos en nosotros la convicción de que adaptando esa forma de gobierno resolveríamos, como por arte de birlibirloque, todos nuestros problemas de pobreza y de insatisfacción acumuladas en los muchos siglos de vida política, social y económica jerarquizada, discriminatoria y regulada por estatutos. Todavía persistían, claro que ya afectadas y mitigadas por las experiencias propias de América Latina y el mundo en los siglos XIX y XX, las instituciones informales de la colonia, pero creíamos que con solo adoptar una forma de gobierno las transformaríamos.

Al llegar la hora de la democracia, que es en esencia un procedimiento de discusión inteligente para la toma de decisiones colectivas según la regla de la mayoría, esa especie de ensueño tropezó con la realidad de las dificultades que debemos vencer y el tiempo necesario para avanzar en el desarrollo económico y social. ¡Se acabó el encantamiento! La democracia no podía “obrar maravillas por medio de fórmulas y palabras mágicas”, como define “encantar” la Real Academia de la Lengua. Entonces nos desencantamos. Y eso es bueno, si es para salir del realismo mágico y ser realistas, pero es malo si es para ser pesimistas y desdeñar la importancia y valor de la democracia.

Sabemos por la experiencia histórica de los pueblos exitosos que la democracia es el mejor camino para la vigencia de la libertad, la defensa de los derechos humanos, el progreso económico y social y para el combate a la pobreza. Por consiguiente, es nuestra obligación defenderla en su integridad, en todo lo que significa, y hacerlo con el apoyo del derecho interamericano.

La democracia, en tanto discusión inteligente, solo puede darse entre personas libres. La libertad nos permite diversidad y opiniones auténticas. Y esa libertad, hemos aprendido por medio de muchas experiencias de prueba y error, no puede darse sin respeto a los derechos humanos y sin el control del poder monopolizado por el Estado, con los instrumentos del Estado de derecho, la división de los poderes y el poder conservador de la sociedad civil. Y para determinar periódicamente la decisión de la mayoría necesitamos de elecciones libres y justas, basadas en el sufragio universal y en un régimen de partidos y organizaciones políticas, como deja claro el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (CDI). Pero, claro está, la democracia es mucho más que elecciones.

Por su parte, la capacidad de la mayoría para tomar decisiones no es, en modo alguno, irrestricta. Una primera salvaguardia proviene de la división de poderes y de los equilibrios y balances que controlan al poder, no vaya a ser que se huya de los “lobos” privados para caer en las garras del “león” público. Esto conlleva la asignación de competencias como fuente de la capacidad de actuación de los entes gubernamentales, lo cual, junto con el Estado de derecho y la Constitución fundada en la libertad, da origen a un sistema de reglas generales y a la revisión judicial de los actos administrativos y de gobierno, que deben ser probos y transparentes, y cuyos funcionarios deben rendir cuentas y ser responsables de sus actos, según el espíritu del artículo 4 de la CDI.

La segunda salvaguardia, especialmente en favor de las minorías, radica en el respeto a los derechos humanos y en especial en la vigencia de las libertades de expresión, religión, reunión, asociación, propiedad y contratación. Esto requiere que las personas tengan acceso a vías judiciales preestablecidas para defender sus derechos, y que toda acción frente a ellos deba darse según las reglas generales del debido proceso legal, constitucional y de protección a los principios fundamentales de la libertad y la justicia.²⁰

Para garantizar el respeto a los derechos humanos y el control jurisdiccional de los actos se hace imprescindible fortalecer un sistema judicial garantista, apegado al debido proceso, respetuoso del juez natural y basado en la independencia de los jueces.

Para evitar que las tentaciones populistas rompan el respeto a la libre contratación y a la adecuada ejecución judicial de los contratos, el funcionamiento de mercados competitivos se torna indispensable para la preservación del orden democrático.

Para enfrentar y disminuir la pobreza y cumplir con los derechos sociales se necesita, por una parte, la eficiencia de los mercados en la generación de la riqueza, y, por otra parte, políticas universales de formación de capital humano con educación, salud y capacitación para usar las oportunidades, junto a programas focalizados de atención a las familias en miseria que demandan la atención de la solidaridad social. La democracia con estabilidad y crecimiento es el mejor instrumento para alcanzar estos objetivos.

Lo dicho es de sobra conocido y a principios del siglo XXI, incluso evidente. Si se han señalado rápidamente esos elementos constituyentes de la democracia, es para destacar que pese al justo y necesario desencanto que nos lleva a descartar las aspiraciones infundadas de la magia, un realismo sobre los aspectos esenciales y constitutivos de la democracia nos debe movilizar para apreciar y defender esta extraordinaria creación de la evolución humana.

Ese “mucho más” que elecciones implícito en la democracia es lo que genera confianza en los vencidos en un proceso electoral de que tendrán la oportunidad de convertirse en mayoría en votaciones futuras. De ahí surge el interés de todos en respetar los resultados de elecciones justas. De ahí surge también la conveniencia para todos, gobierno, ciudadanos y partidos, de cumplir con el orden constitucional de la democracia y la libertad durante los procesos electorales, y en el ejercicio del gobierno y la oposición.

La protección del sistema de incentivos para crear, invertir, trabajar y producir es ventaja evidente para todos los habitantes de una nación, al brindar oportunidad a todos para superarse mediante su esfuerzo personal. Las políticas sociales eficientes y compatibles con el sistema de incentivos para la creatividad y la producción son indispensables para que los sectores marginados sientan confianza en la superación de sus condiciones de vida. La vigencia del debido proceso y del Estado de derecho, con seguridad para la propiedad y para los contratos, asegura a la elite la conveniencia de vivir en democracia en vez de romper el sistema para imponer sus intereses cerrando oportunidades de cambio a los otros grupos (Acemoglu - Robinson, 2006, cap. 2). Por eso la subsistencia y consolidación de la democracia dependen de que en su desarrollo sean creadas y fortalecidas las instituciones y tradiciones que protegen esos incentivos y que defienden a la sociedad de quienes pretenden secuestrar el poder para beneficio de los gobernantes o de una elite, así como para proteger esa democracia de quienes busquen romper el orden público para que surja el caos de la ingobernabilidad.

Debería ser evidente, pero a menudo lo olvidamos, que el cambio a la democracia no elimina las herencias históricas de una sociedad. Así, cuando el costo para los regímenes militares de mantenerse en el poder por la fuerza creció y por consiguiente se hizo más ventajoso para los gobernantes llegar a un acuerdo democrático con algunas garantías para ellos, los privilegios e ineficiencias de las políticas de sustitución de importaciones, de endeudamiento público y externo,²¹ de represión financiera, de déficit fiscales, de políticas monetarias inflacionarias y fiscales deficitaria pasaron sus costosas facturas. Crecieron la pobreza, el desempleo, la inflación; disminuyeron los servicios públicos y las oportunidades. Esa fue la situación económica y social que tuvieron que enfrentar las nacientes democracias. En Centroamérica tuvieron además que soportar las guerras civiles y alcanzar la paz.

De esta forma, las expectativas eran exageradas y los retos, enormes. Con facilidad se explica el desencanto.

Y claro que la desilusión fue mayor cuando a finales del siglo XX disminuyó en buena parte de América Latina el PIB por habitante.²²

V. Populismo y futuro de la democracia en América Latina

A. Populismo y reacciones contra la democracia representativa

El *populismo*, originado como un movimiento de pequeños propietarios campesinos en Estados Unidos y Rusia en la segunda mitad del siglo XIX, tuvo claras y fuertes manifestaciones en América Latina en la primera mitad del siglo XX, pero más bien ligado con sectores propios de la creciente urbanización de esa época. El APRA con Raúl Haya de la Torre en Perú, Lázaro Cárdenas en México, Juan y Evita Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, Jorge Eliecer Gaitán en Colombia, José María Velasco Ibarra en Ecuador, son representantes muy emblemáticos de ese movimiento tan difícil de definir, pero que en todo caso se caracteriza por tratar de representar de manera muy directa los intereses del *pueblo* en contraposición a la elite, por la retórica inflamatoria y moralista de su discurso, por un nacionalismo y un antiimperialismo emotivos y por la falta de

compromiso con las instituciones jurídicas de la democracia representativa y una búsqueda de mecanismos directos de relación entre *el pueblo* y el *líder carismático*, que encarna personalmente y no institucionalmente sus intereses. Estos mecanismos son diferentes en los diversos períodos, pero en general se refieren a que el caudillo encarna la conciencia popular, a la utilización por el líder de forma personal de los medios de comunicación directa (primero radio y luego televisión), al uso de consultas y plebiscitos y las encuestas de opinión pública, todo lo anterior como sustitución de los procesos electorales, para definir los representantes de los partidos políticos.²³ Tal vez en el presente la mayor diferencia entre las visiones democráticas y las populistas radica en que las primeras buscan cumplir los objetivos de gobierno poniendo las leyes por encima de los gobernantes, mientras que las segundas lo hacen dando prioridad al líder que encarna los intereses del pueblo por encima de las normas.

Oscar Wilde nos sentenció: “En asuntos de gran importancia, el estilo y no la sinceridad es lo vital”. Y para una buena parte de los estudiosos del populismo, en este movimiento se cumple a plenitud esta máxima. Por eso, en el fondo, el populismo significa una confrontación con la democracia representativa, pues pretende cambiar ese sistema de toma de decisiones y mantenimiento de la paz social por la relación directa del líder carismático con el pueblo, al se le pretenden resolver sus problemas.

Las políticas de sustitución de exportaciones habían sido ardorosamente apoyadas por los gobernantes populistas del período entre las dos guerras mundiales y del período de la “segunda ola de democratización” de Huntington (Huntington, 1991, págs. 219-221) y causaron graves problemas económicos y sociales en sus últimos años de aplicación, por su falta de efectividad económica.²⁴ Los gobiernos militares autoritarios y violadores de los derechos humanos de la década de 1980 ensayaron soluciones económicas no ortodoxas que produjeron aún mayor inflación sin alentar el crecimiento persistente. La democracia y las políticas del Consenso de Washington difundidas por toda Latinoamérica aparentaban un lamentable fracaso por la falta de crecimiento económico y de reducción de la pobreza en los últimos años del siglo XX. Por eso, no es de extrañar que un nuevo populismo haya renacido con fuerza en esa época y a partir de la “tercera ola de democratización”.²⁵

La democracia representativa tenía pocos años de vigencia en la mayoría de los países que han recurrido a modelos populistas en este recien-

te período o bien sus partidos políticos tradicionales se habían debilitado por las ineficiencias de las políticas de sustitución de importaciones y por otras razones, como corrupción y elitismo. Sus sociedades civiles han sido en general débiles, bien por carencia de una fuerte y bien establecida clase media, bien por fuertes divisiones étnicas y regionales, bien por el alto grado de desigualdad existente, o bien en virtud de una combinación de estas razones. El desencanto con la democracia y el retardo en los efectos de las nuevas políticas económicas hacían más atractivas las tentaciones totalitarias, pero los regímenes militares se recordaban por sus fracasos. En sociedades fuertemente dependientes de exportación de recursos naturales, el gobierno se puede constituir en la más importante fuente de ingresos y más que ser un ente que impone impuestos se transforma en un distribuidor de riqueza, lo cual hace aún más atractivo su control (Huntington, 1991).²⁶ Todas estas son razones que debilitaban la consolidación de la democracia en esas naciones y que facilitaron el predominio de los caudillos populistas con inclinaciones a la redistribución y el reparto más que al fomento de la creación, la innovación y el crecimiento de la producción.²⁷

Algunos autores, al estudiar la realidad política actual de América Latina, consideran que el surgimiento de los gobiernos populistas determina que después de los cambios sustentados en las políticas del Consenso de Washington, se produce una bifurcación en los gobiernos de Latinoamérica entre los de signo democrático representativo y los populistas (Navia - Walker, 2009). Probablemente esta sea una posición más radical que la que se observa al considerar que en todos estos casos se dan matices e intensidades distintas, y que la evolución democrática no sigue una sola vía ni se da con igual velocidad su consolidación en las diferentes sociedades.

Todavía es muy temprano para poder determinar cuál será la trayectoria de las naciones que han optado por modelos más heterodoxos de expresión popular.

Sin duda, el desencanto democrático tiene y tendrá consecuencias en la consolidación de la democracia, del Estado de derecho y de las visiones de solidaridad social compatibles con sistemas eficientes de incentivos, de la misma manera que la frustración por el no crecimiento adecuado de las economías, la tardanza en disminuir la pobreza de 1990 a 2002 así como el costo que nos dejará la crisis financiera mundial iniciada en 2007 significarán con mucha probabilidad un retroceso en los avances que venía

realizando la economía abierta de mercado como fuente de orientación de las políticas públicas. Pero difícilmente los grupos medios que han venido desarrollándose en nuestra parte del mundo permitirán que se les erosionen en lo esencial sus derechos políticos y sus conquistas económicas y sociales.

El perfeccionamiento de la institucionalidad democrática es una tarea de siempre. Como humanos, como seres ignorantes, sujetos a la escasez, al tiempo, a la geografía, al pecado y a la enfermedad, todas nuestras instituciones son imperfectas. Y la tarea de mejorarlas es de siempre y de todos los días. De la misma manera, el diseño, la búsqueda de acuerdo y la ejecución de las políticas públicas debemos efectuarlos con un conocimiento muy imperfecto, en medio de intereses contrapuestos, y con todas las dificultades de la toma de decisiones públicas, que implican costos de transacción elevados cuando los interesados son grupos numerosos como los votantes. Los cambios de las políticas públicas en los ochenta y noventa se dieron simultáneamente con la migración hacia la democracia de los gobiernos dictatoriales que predominaron en el pasado reciente de Latinoamérica. ¡Qué bueno! Con democracia, la aspiración de vivir en libertad, con respeto a los derechos humanos, y de alcanzar progreso material, se veía muy próxima a materializarse. ¡Qué difícil! Con democracia debemos convencer sobre la bondad de los cambios, y los avances necesariamente requieren tiempo, lo cual causa angustia y frustración. Todas estas y otras limitaciones pueden actuar como argumentos para favorecer las opciones populistas.

Además,²⁸ la vida moderna complica y dificulta aún más la comunicación de gobernantes y partidos con los ciudadanos. Resulta difícil estructurar y comunicar el debate político en forma sencilla y llamativa cuando ya no es sobre los grandes temas y valores, sino que versa sobre los mecanismos, Vivimos una época caracterizada por “el fin de la historia”, “el fin de las ideologías”, como Fukuyama (Fukuyama, 1989) y anteriormente Bell (Bell, 1962) la habían caracterizado. Por lejos que hoy estemos de la prepotencia ocasionada por el término de la Guerra Fría, por mucho que guerras y conculcaciones de los derechos humanos en Europa, África, Cercano Oriente, Asia y América nos hayan inculcado una realista humildad sobre la naturaleza humana y nuestras debilidades, es también cierto que hoy existe un aprecio más generalizado que nunca por la libertad, los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y los mercados libres. No cabe duda de que el debate político en las democracias se da

hoy mayoritariamente entre ideologías abiertas, incompletas y sin afán de ser totales, con muchos valores básicos compartidos. Hoy, los temas que debemos comunicar versan sobre instrumentos y políticas específicas para lograr los objetivos comunes de crecimiento, disminución de la pobreza, seguridad, bienestar personal en libertad, objetivos que se persiguen en el contexto de marcos de acción también comunes de gobiernos democráticos, mercados básicamente libres e instrumentos eficientes de seguridad social. Esos temas sobre instrumentos y políticas específicas son necesariamente complejos y exigen detalles y minuciosidad. No es lo mismo convencer a favor de la libertad o de la democracia, de la libre empresa o de los seguros sociales, que debatir sobre si algunos servicios deben ser prestados en forma de monopolio por el Estado, si es mejor un sistema semipresidencial que uno presidencial, si el impuesto de ventas se debe convertir en uno de valor agregado o si se debe incluir un nuevo pilar de seguros de capitalización personal con base en operadoras privadas, pues aquí las líneas que separan las posiciones son más técnicas, de mayor detalle y exigen conocimientos más especializados.

Además, la tecnología periodística moderna demanda pocos segundos en la televisión, pocas líneas en la prensa, pocos minutos en la radio. Explicar programas en anuncios de quince segundos, describir las ventajas de un procedimiento en tres líneas, rendir cuentas del resultado alcanzado en el proceso educativo en cinco minutos de radio no son tareas sencillas y demandan de políticos y gobernantes no solo el conocimiento del tema, la preocupación por el bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos y el compromiso con los principios, sino también el arte de la concreción. Pero éste último, aun cuando se alcanza, implica no solo dejar por fuera importantes elementos de las propuestas, sino que necesariamente crea flancos para críticas igualmente incompletas y parciales, lo cual lleva a una relativización de la verdad que en nada contribuye a fomentar el interés ciudadano por el debate público.

La dificultad no sólo estriba en el mensaje que se debe comunicar, en las limitaciones del comunicador, sea este político aspirante o gobernante, y en los medios disponibles para hacerlo, sino también en recibir el mensaje. El papá y la mamá regresan a la casa cansados del trabajo diario, sofocados por el transporte, abrumados por las angustias colectivas, personales o familiares. La novela, el partido de fútbol o la película son platos mucho más apetecibles para esa velada familiar que la entrevista larga sobre

los cambios en el sistema de salud. Y además, el tiempo que le dedique a escoger solo influirá en uno de cientos de miles o millones de votos. Es más racional escoger por tradición, por el sentimiento inmediato, por la calidez de la imagen.

También hay elementos que interfieren en el ambiente de la comunicación. Hay quienes interrumpen y codifican los mensajes, y están los propios medios de comunicación.

Ya señalamos que los grupos de interés, por supuesto, manejan en su beneficio la información y la comunicación, y esto en muchos casos distorsiona las señales. No sólo hay otros mensajes, lo cual es incluso conveniente, sino que también hay *ruido* en el ambiente, lo cual es, probablemente, inevitable.

La teoría económica de la política nos vino a recordar lo que clásicos, filósofos morales y enciclopedistas bien sabían: políticos y gobernantes tienen intereses personales propios, poseen sus propias funciones de utilidad y no actúan como simples detentores de los objetivos de las instituciones públicas. Recordarlo nos explica mejor la creación de rentas, el desvío de los propósitos institucionales, privilegios y corrupción. Pero qué curioso, todavía no hemos tomado conciencia de que los dueños de medios, los periodistas y los analistas de prensa también son seres humanos con interés personal y funciones de utilidad propios. A menudo representan grupos de interés muy particulares, y si no se da una clara competencia entre medios puede darse un verdadero monopolio de puntos de vista. Esto no es un problema tan serio cuando el tamaño de la sociedad fomenta diversidad de medios, con dueños que tienen intereses encontrados y directores y periodistas que representan múltiples puntos de vista. Cuando la nación es pequeña, desaparece el beneficio de la diversidad y el enfrentamiento entre medios que favorece al consumidor en su capacidad de tomar decisiones. Claro está que la única solución es más apertura y libertad, nunca regulación de contenidos ni menos alternativas. Pero se requiere que la opinión pública reconozca las limitaciones humanas y naturales de los medios, y que no caiga en la trampa de ponerlos por encima del bien y del mal. Los medios y sus funcionarios son competidores de partidos políticos, políticos y gobernantes en las tareas de mediación entre las personas individuales y sus organizaciones estatales. Llevan a cabo una función imprescindible de información, denuncia, crítica, solicitud de cuentas y evaluación. Pero no están fuera del juego de intereses ni de las limitaciones de conocimiento

y valores que son característicos de las acciones humanas. En las circunstancias de nuestros días, la noticia va mezclada con la opinión y el afán de entretener. Y la competencia con los actores políticos muy a menudo lleva a abusos en el ejercicio de la libertad de informar que acaban en condenas mediáticas sin juicio ni posibilidad de defensa (ver Minc, 1995; Rodríguez, 2006, págs. 86-88, 91-92, 107-120). Cuando se olvida la humana condición de dueños y directores de medios y de periodistas, el público y los propios protagonistas en la prensa pueden caer en la tentación de la perfección. Cuando se presume que no hay limitaciones ni ignorancia, se demandan soluciones perfectas, globales y acabadas; y como nunca son así, toda acción de gobierno o política es objeto de crítica ácida por ser (como necesariamente lo es toda acción humana) parcial, marginal, gradual.

Por supuesto que en este catálogo de dificultades para la vida democrática están presentes de manera muy importante las irresponsabilidades y los pecados de políticos y partidos.

Políticos y gobernantes a menudo buscan el voto con demagogia e irresponsabilidad en las ofertas, sin considerar costos de oportunidad ni limitación de recursos. Ingenuamente responde el votante a esas ofertas imposibles, para luego ir acumulando desilusiones. A lo anterior se suman las acciones ineficientes, y muchas veces incluso ineficaces, en la utilización de los siempre limitados recursos públicos, y la falta de rendimiento de cuentas. Y claro está, lo peor de todo, la corrupción: el uso de los bienes públicos para beneficio y disfrute de gobernantes y funcionarios.

Como no puede haber democracia representativa sin la existencia de personas y organizaciones dedicadas a la actividad política ni puede haber debate inteligente para la toma de decisiones públicas (que en mi concepto es la esencia de la democracia) sin la comunicación entre políticos, gobernantes y partidos con los ciudadanos, todas las dificultades enunciadas deben ser enfrentadas para que no se busque la solución populista ni el escapismo totalitario.

La teoría de la lógica colectiva y el escogimiento público, la teoría económica de la política, los estudios del cambio institucional, las nuevas visiones contractuales de las bases constitucionales nos señalan caminos y apuntan objetivos para establecer adecuados incentivos para ciudadanos, políticos, gobernantes y funcionarios en el desempeño de sus acciones públicas, de modo que éstas contribuyan a que las personas, con sus acciones individuales, puedan mejor lograr sus expectativas. Pero el problema radica

en cómo hacer más transparente y atractivo el debate público para que el consumidor pueda desentrañar sus propios intereses sin dejarse engañar por la retórica de los grupos de presión o de los políticos que desean manipularlo para sus muy personales y propios fines y sin caer en las trampas de las soluciones del realismo mágico.

Por otra parte, no podemos dejar de considerar que las decisiones de los votantes no son necesariamente puramente racionales, en la búsqueda de las decisiones públicas que promuevan sus personales intereses, egoístas o filantrópicos, pero expresados personalmente. Con la repetición de votaciones y de la aplicación de políticas públicas los electores pueden aprender dónde radica su interés y pueden vencer así las condiciones de la ignorancia racional que los hace no informarse para escoger de acuerdo con sus intereses, pues es más atractivo para ellos un uso alternativo para su tiempo. Pero en ese caso y aun suponiendo que los errores de juicio de los electores sean independientes entre sí (que no obedezcan a creencias erróneas compartidas) y prevalezca el criterio de los más conocedores, se pueden tomar decisiones públicas contrarias al interés de la mayoría. Esto ocurre porque los electores también toman en consideración otros elementos y motivaciones diferentes a la escogencia entre políticas públicas para emitir su decisión: tradiciones, rivalidades, creencias personales, afectos, odios, satisfacciones puramente accidentales relacionadas con la emisión del voto pueden prevalecer ante los intereses de buenas políticas públicas. Las políticas públicas son descontadas por el peso del voto personal ante el gran número de votantes (uno entre millones), mientras que la satisfacción de votar contra un vecino que le es antipático le da al elector una satisfacción garantizada (Caplan, 2007, cap. 5).

B. Ignorancia, multiplicidad de la causalidad, gradualidad y futuro de la democracia en América Latina

Este recorrido por algunos de los cambios que en políticas económicas y organización política han vivido las naciones latinoamericanas en las últimas décadas deja en claro los muchos factores que entran en juego en la determinación de la sociedad que rige históricamente.

Para visualizar la complejidad de los eventos, podemos catalogar las áreas de ignorancia en cuatro categorías: 1) Las instituciones políticas y

jurídicas adecuadas; 2) las políticas públicas más eficientes; 3) la realidad actual e histórica de cada sociedad en su organización, sus recursos y su cultura; y 4) las coaliciones de intereses posibles entre los actores sociales.

No se tiene el conocimiento de cuál es el modelo de gobierno, el conjunto de normas generales de buenas conductas y los procedimientos legales y administrativos que determinan las mejores instituciones políticas y jurídicas para preservar los derechos humanos y obtener el mayor progreso posible, respetando los derechos fundamentales de cada persona y de las minorías. Claro que durante milenios la humanidad ha venido experimentando diversas formas para esas instituciones, y con avances y retrocesos ha ido encontrando que la democracia, el Estado de derecho, la libertad, la defensa de los derechos individuales, los derechos de propiedad, contratación, asociación y empresa, el debido proceso, son conducentes a la vigencia de la dignidad humana y a la prosperidad. Pero ¿cuál es para cada sociedad el mejor diseño para esas instituciones? No se sabe, pues eso depende de diferencias de detalle entre diversos diseños posibles y del momento histórico de cada una. Y claro, la capacidad de cada nación para experimentar en estos fundamentales temas es muy limitada.

Tampoco se conoce con precisión el modelo económico aplicable que determine las políticas públicas específicas que se deben seguir. Claro que se sabe que se requiere estabilidad económica, y para ello se necesita: un manejo fiscal ordenado sin grandes déficit ni endeudamientos; una política monetaria y financiera que no sea inflacionaria y que permita creatividad y eficiencia a los intermediarios financieros para asignar el ahorro a los proyectos socialmente más rentables y supervisión financiera prudencial; un sistema cambiario neutro. Se sabe que es preciso un sistema de incentivos y precios que haga eficientes la inversión y la producción. Pero esos resultados se pueden obtener con distintos diseños institucionales y no se conoce cuáles son los mejores para cada ocasión (Rodrik, 2007, caps. 1 y 2; Rodríguez, 2008, págs. 224-233).

En tercer lugar, conocemos que las decisiones individuales se toman considerando los esquemas mentales de cada persona, condicionados por los valores, tradiciones, creencias que se tengan y por las limitaciones de recursos y conocimientos. La persona actúa de acuerdo con lo que cree que es y no de acuerdo con lo que es. Pero no podemos saber cómo va a actuar cada persona en su realidad histórica y cultural. No tenemos el conocimiento para predecirlo y, en consecuencia, no podemos conocer la

respuesta que tendrán distintas instituciones de democracia y de política económica.

Finalmente, sabemos que para tener éxito un conjunto institucional requiere de una coalición de individuos cuyos intereses personales coincidan y que tengan el poder suficiente para darle soporte, y en cambios institucionales que permitan mantener o acrecentar esa coalición. Pero no se posee el conocimiento de cómo formar la coalición total que le dé apoyo al conjunto de instituciones políticas y jurídicas y de políticas económicas que —si se tuviera el conocimiento necesario— podrían ser diseñadas para alcanzar la mayor prosperidad y disfrute de los derechos humanos.

En consecuencia, no se puede diseñar ni ejecutar una política total y completa de transformación democrática y eficiencia económica.

Las anteriores son condiciones suficientes para que —a pesar de las experiencias exitosas de otras sociedades— tengamos insuperables obstáculos para adoptar en forma radical y en poco tiempo la democracia y los mercados. Pero además se debe considerar que la historia contemporánea implica grandes cambios simultáneos en tecnología, conocimientos, acciones individuales y políticas y en los impactos casi instantáneos de las transformaciones en otras sociedades de este mundo cada día más globalizado. De manera que no se puede pretender actuar para el diseño o para la ejecución de una transformación política y económica completa, bajo un supuesto de *ceteris paribus*.

El reconocimiento de todas estas limitaciones hace necesaria —para la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y para mejorar las políticas económicas— una actitud humilde de gobernantes, políticos, periodistas, académicos y ciudadanos. De todos.

Si las naciones tuviesen todo el conocimiento del que se carece, cabría imponer la solución completa y perfecta, pero ya no harían falta ni democracia ni mercado. ¿Para qué contar votos si se conoce lo que debe ser? ¿Para qué sistema de precios, si se sabe qué, cómo y para quién producir?

Como no se tiene ese conocimiento, se requieren Estado y mercado. Estado y mercado que se complementan. Un mercado que requiere del Estado, porque sin Estado no es posible el orden jurídico de la competencia, ni contratación, ni ejecución de contratos, ni libertad y paz bajo la ley, ni descentralización en la toma de decisiones. Un Estado requiere mercado, porque sin mercado no es posible utilizar el conocimiento, no articulable, que está disperso entre todas las personas y no es centralizable; y porque

sin Estado el mercado puede ser destruido por los afanes predatorios de los grupos de interés que se van consolidando.

Solo con muchos centros de interés buscando sus propias soluciones se puede ir gradualmente, con avances y retrocesos, en pos de la solución para todos. Eso hace necesario un diseño marginal, evolutivo, que mediante prueba y error produzca el cambio institucional que permita ir encontrando las más eficientes formas de organización política y las mejores políticas económicas. Pero además, para que los cambios institucionales exitosos puedan ser consolidados, se requiere que a las transformaciones graduales de las instituciones correspondan coaliciones de intereses con motivación y poder para soportarlas. A la vez, esas coaliciones deben permitir la libertad para que se experimenten otras graduales transformaciones institucionales, que a la vez generen o amplíen las coaliciones de intereses que las apoyen. De esta manera, la evolución se da de manera entrelazada entre instituciones políticas, instrumentos jurídicos, políticas económicas y resultados.

Mancur Olson (Olson, 2000), en su obra póstuma, nos legó tres importantes conclusiones, muy pertinentes para el futuro de la democracia en Latinoamérica. Una autocracia puede tener una estabilidad que fomente la visión de largo plazo y genere mayor prosperidad durante la vigencia de su gobierno, pero el problema de su sucesión asegura inestabilidad y corroe la prosperidad. Una democracia inestable conduce a políticas demagógicas e inseguridad de los contratos que impiden eficiencia y progreso económico. Una democracia estable alienta la formación de grupos de interés poderosos que rompen el funcionamiento de los mercados creando rentas improductivas para su beneficio a costa de la prosperidad de la nación. Por eso es necesaria una acción positiva que limite las facultades de los grupos de interés de imponer privilegios a su favor, lo que hace indispensables las reglas constitucionales y las normas generales y no discriminatorias en las democracias estables para que el ejercicio del poder sea favorable a la prosperidad de la nación. Esta es la solución del Estado de derecho democrático que la humanidad ha ido creando y que a inicios del siglo XXI es característica de los gobiernos que rigen a más personas hoy que nunca en el pasado. Pero es todavía una minoría de la humanidad la que goza de estos beneficios de libertad y prosperidad. Latinoamérica todavía no tiene un puesto en esa minoría.

Douglass C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (North - Wallis - Weingast, 2006) distinguen en la historia tres períodos de orga-

nización social, a los que denominan: “orden social primitivo”, que fue el que se dio en las comunidades de recolectores y cazadores; “orden de acceso limitado” u “orden natural”, que es el que ha predominado en los últimos 10.000 años; y “orden de accesos abiertos”, que es el que han alcanzado unos 25 países a lo largo de los últimos 300 años. El orden natural resuelve el problema de controlar la violencia mediante manipulación política del sistema económico con el fin de generar rentas a favor de grupos privilegiados, por medio de limitar la entrada de las personas a las organizaciones y de esa manera usar el poder para producir estabilidad social y orden. Como la violencia pone en riesgo las rentas, los grupos privilegiados tienen incentivos para suprimirla y apoyar el régimen vigente. Es la organización basada en formas estatutarias, y tal vez la manera más clara de visualizarla en sus principales características es observando la organización feudal europea. Por su parte, el orden de accesos abiertos controla la violencia mediante la competencia económica y política en lugar de usar la creación de rentas.

Estos autores ponen el énfasis en las organizaciones, en las instituciones que unen a varias personas para la consecución de fines comunes. Los tres diferentes órdenes sociales se caracterizan por el tipo de organizaciones que pueden darse en ellos. Y la diferencia principal entre el segundo y el tercer orden es que en el segundo solo cierto tipo de organizaciones pueden ser creadas para así crear rentas en favor de sus integrantes. Mientras que en el tercer orden las organizaciones pueden libremente ser creadas a voluntad de las personas: “La estructura institucional de una sociedad determina el tipo de organizaciones que pueden ser creadas y mantenidas. El orden social primitivo no puede mantener organizaciones complejas. El orden social de acceso limitado da cabida a organizaciones complejas, pero restringe su número y crea y distribuye rentas limitando la posibilidad de crearlas. El orden social de accesos abiertos permite y mantiene una libre entrada para crear organizaciones complejas, lo que estimula la competencia económica y política, y da como resultado una rica variedad y cantidad de organizaciones económicas y políticas complejas” (North - Wallis - Weingast, 2006).

El segundo se sustenta en la creación de rentas y el tercero, en la apertura de las organizaciones para dar campo a la competencia política y económica. Esto requiere que se den límites a la posibilidad de las organizaciones poderosas de crear rentas en su favor. La condición de North que antes consideramos para que una democracia estable cree prosperidad. Y esto se logra

por la posibilidad abierta a la libre creación de organizaciones complejas, la competencia entre las cuales impide que quienes detenten el poder político violenten, en la práctica, disposiciones constitucionales y lo usen para la creación de rentas en su favor. Esto porque cualquier organización compleja, con independencia de sus fines, puede ser usada para promover el interés político de sus miembros. Esto crea la competencia y el control.

Para que el paso del segundo al tercer orden se dé, una de las condiciones que señalan los autores es que “la transición ocurra en tiempo histórico, por medio de una serie de cambios en las instituciones, sistemas y conductas individuales que se refuerzan mutuamente. Aumentos graduales del acceso deben ser apoyados por los sistemas económico y político en cada paso de este camino” (North - Wallis - Weingast, 2006, pág. 50). Esta es la misma afirmación que hemos realizado respecto de la formación de coaliciones de apoyo a los cambios políticos y económicos.

Si se consideran los requisitos que estos autores establecen para dar el paso del segundo orden al umbral del tercero, podemos observar que las naciones latinoamericanas en buena cantidad de casos han llegado a esa situación. A otras les falta avanzar en que el Estado de derecho rija para la élite o en que se dé un control político sobre los militares.

Pero ninguna de nuestras naciones ha efectuado el tránsito del umbral al interior del tercer orden. Avanzar en la apertura de las organizaciones políticas y económicas y políticas es indispensable para dar ese paso. Y ello requiere y produce mayor competencia política y económica.

Democracia efectiva con alto grado de competencia política y mercados abiertos sin privilegios para algunos actores van de la mano. La democracia y la prosperidad de las naciones latinoamericanas se tendrán que conquistar simultáneamente.

Notas

1. El concepto de democracia implícito en estas reflexiones está desarrollado por el autor en Rodríguez (1989). *Al progreso por la libertad una interpretación de la historia costarricense*, Libro Libre, San José, págs. 305-311; Rodríguez (1990). “Democracia participativa y libertad”, en *Democracia costarricense Pasado, Presente y futuro*, Chester Zelaya Editor, EUNED, San José; y Rodríguez (1993). *Una revolución moral: democracia, mercado y bien común*, Editorial Costa Rica e INCEP, Guatemala. capítulo 2.

2. Sobre el desarrollo de la estructura social y económica en América, tan diferentes en las colonias españolas y portuguesas por una parte y en las inglesas por otra, se han dado muchas razones. Por una parte se dan explicaciones basadas en la calidad y cantidad de los factores de producción existentes en las diversas zonas de América (i.e. Engerman y Sokoloff, 2002, "Factor Endowments, Inequality and Paths of Institutional and Economic Development among New World Economies"; documento presentado en *Economic Panel Meeting: Harvard Divinity School*, Abril, <http://papers.nber.org/papers/w9259.pdf>). Por otra, las condiciones sociales y económicas de los países colonizadores (i.e. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press), también las distintas relaciones que surgieron entre los pueblos nativos y los conquistadores (i.e. Kamen, Henry, 2003, *Empire: How Spain Became a World Power*, Harper Collins Publishers Inc.). No es esta ocasión para entrar en esos temas.
3. Ver Rodríguez (1963). *El mito de la racionalidad del socialismo*, San José, ANFE; y las referencias allí señaladas, en especial Von Mises (1956). "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", en *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan, Londres; y Hayek (1956). "Present State of the Debate", en *Collectivist Economic Planning*, Routledge&Kegan, Londres.
4. Ver los resultados de experimentos con fijación de tipos de cambio y devaluaciones futuras (tablitas) en la segunda mitad de la década de 1970 en Argentina, Uruguay y Chile en Rodríguez (1985). "Liberación financiera y comercial: secuencia y magnitud", en *Revista de Ciencias Económicas*, vol. V, No. 2, págs. 23-34, Universidad de Costa Rica, San José, págs. 29-33.
5. Los datos son de Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, The World Bank, y de CEPAL.
6. No entro en esta ocasión a analizar la calidad de las democracias que se han ido estableciendo, aunque debo hacer notar que su permanencia a partir de los ochenta ha sido mucho más sólida que en el pasado.
7. Para una descripción del proceso de la democracia en México, ver Galeana (1998). *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
8. Mainwaring (1999, "La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998", en *Política y Gobierno* Volumen VI, Número 2, segundo semestre, págs. 315-363, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VI_N2_1999/Mainwaring.pdf, págs. 320, 321) cita a Wiarda, Howard J., "Can Democracy Be Exported? The Quest for Democracy in US-Latin American Policy", en Kevin Middlebrook y

Carlos Rica. (ed.) *The United States and Latin America in the 1980's: Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh University Press, 1986, págs. 325-351.

9. Esta sección en buena parte reproduce partes de Rodríguez (2008). "Menos pobres, más resistentes, pero falta mucho camino por andar. Los últimos 20 años de América Latina", en *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas.
10. Calculado con base en los datos PIB per capita US\$ 2.000 para 2002 y 2006 de (CEPAL 2007) y usando el estimado de la CEPAL de crecimiento para 2007.
11. Estadísticas de la CEPAL.
12. Estas comparaciones de crecimiento del PIB per cápita se hacen con base en la serie del Banco Mundial en US\$ del año 2000.
13. Calculado con base en los datos de CEPAL (2007a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*, y en la serie de CEPAL (2006). *Economic indicator and statistics, 1990-2006*.
14. El modelo ISI es un modelo de desarrollo que busca el reemplazo de bienes importados por bienes producidos localmente.
15. En 1990 22,5% de la población, afectando a 93 millones de personas. En 2002 19,4% y 97 millones y en 2007 12,7% y 69 millones (en 1980, 18,6% y 62 millones). Los datos de 1990 y 2002 son de CEPAL (2007). *Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean 2007* y CEPAL (2007b). *Panorama social de América Latina, 2007*, Y los de 2007 son del Banco Interamericano de Desarrollo. Para 2008 la CEPAL estimó que en tanto la pobreza disminuye, la indigencia tiene un ligero incremento por el aumento en los precios de los alimentos.
16. De 2002 en adelante, cada año baja la inflación en la región, hasta que sufre un aumento en 2007, pero siendo siempre inferior a la de 2005. Los datos de CEPAL para 2002 muestran un aumento de los precios al consumidor en la región del 12%, con un fuerte incremento respecto de los años inmediatos anteriores. En 2003 disminuye a 8,5% y continúa su tendencia a la baja hasta llegar a 5% en 2006 para ascender a 6,3 en 2007 (CEPAL, *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean 2007c*; FMI, 2008, *Perspectivas económicas. Las Américas*).
17. Así, por ejemplo, la escolaridad neta en secundaria subió de 65,5%, en 2002 a 70,2% en 2006, la escolaridad neta en educación terciaria pasó de 22,5% en 2002 a 29,2% en 2005, el analfabetismo bajó de 7,3 en 1990 a 5% en 2000 y a 4,2 en 2005 (base de datos de CEPAL en Internet). CEPAL concluye: "De acuerdo con la información proveniente de encuestas de hogares, entre 1990 y 2005 se registró un incremento notable en el porcentaje de niños de entre 10 y 14 años de edad que fueron

promovidos oportunamente a lo largo del nivel educativo primario y una parte del secundario (del 55% al 78%). El porcentaje de estudiantes de 15 a 19 años que progresan oportunamente también se incrementó en forma significativa (del 43% al 66%)” (CEPAL, 2007b, op. cit., págs. 40, 41). En salud, la mortalidad de infantes menores de 5 años, que de 1990 a 2000 bajó de 55 a 35 por mil habitantes, continuó bajando a 27 en 2006; los nacimientos atendidos por personal de salud se ubicaron en 88% en 2004. La expectativa de vida, de 70,6 años en el período 1995-2000, subió a 72 años en el siguiente quinquenio. Los datos son de la base de datos de CEPAL en Internet y de CEPAL, 2007, op. cit.

18. Segunda reunión cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes de la OEA celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998.
19. Rodríguez (2008), op. cit., pág. 222. Ver ese artículo para comprobar las afirmaciones respecto a finanzas públicas, ahorro nacional, reservas internacionales, endeudamiento público y externo, solidez del sistema financiero, crecimiento de las exportaciones.
20. Ver desarrollo de estos conceptos en Sala Constitucional-Piza, 1992.
21. Se cuadruplicó la deuda externa de América Latina de 1975 a 1982. CEPAL.
22. El PIB per cápita de América Latina disminuyó en un 0,5% anual de 1998 a 2002 según datos del Banco Mundial serie en dólares de 2000.
23. Recomiendo al lector interesado en el tema del populismo y el neopopulismo en América Latina, Walker (2008). “Democracy and Populism in Latin America”, *Working Paper No 347*, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril 2008.
24. Se debe hacer excepción del caso de Pinochet en Chile, que sí tuvo éxito en cambiar el modelo económico de desarrollo, dando origen al más importante caso de éxito de América Latina en este campo, en mucho gracias a la forma como se logró la transición a la democracia y a la decisión de los gobiernos de los presidentes de la Concertación Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet de mantener políticas de apertura y ortodoxia económica.
25. Para muchos analistas, antes se da una manifestación de populismo neoliberal representado por gobernantes como Menem en Argentina, Salinas de Gortari en México y Fujimori en Perú. Ver, por ejemplo: Armony (2005). “Populism and Neo-Populism in Latin America”, Université du Québec à Montréal, y Roberts (1995). “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case”, en *World Politics*, Vol. 48, No. 1 Oct., 1995, págs. 82-116.
26. Huntington (1991, *The Third Wave: Democratization in the late twentieth Century*, University of Oklahoma Press, pág. 65) afirma: “Entre

menor sea el nivel de imposición fiscal menos son las razones para que el pueblo exija representación. 'No puede haber impuestos sin representación' fue una demanda política; 'No hay representación popular si no hay impuestos' es la realidad política."

27. Ver la justificación a estas afirmaciones en Acemoglu y Robinson (2006), op. cit., págs. 31-42, capítulos 6 a 10.
28. La última parte de esta sección toma elementos ya publicados en Rodríguez (2003). "De estudiantes y libros a ciudadanos y decisiones: un viaje de ida y vuelta", en *Ensayos en Honor a Claudio González*, Grettel López y Juan Carlos Obando editores, Academia de Centroamérica, San José, págs. 79-82.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, DARON - ROBINSON, JAMES A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York.
- ARMONY, VICTOR (2005). "Populism and neo-populism in Latin America", Université du Québec à Montréal.
- BELL, DANIEL (1962). *The End of Ideologies; on the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Collier Books, New York.
- CAPLAN, BRYAN (2007). *The Myth of the Rational Voter Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, New Jersey.
- CEPAL (2006). *Economic Indicator and Statistics, 1990-2006*.
- _____ (2006a). *Panorama social de América Latina, 2006*,
- _____ (2007). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007*.
- _____ (2007a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*.
- _____ (2007b). *Panorama social de América Latina, 2007*.
- _____ (2007c). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2007*.
- EDWARDS, SEBASTIAN (1995). *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, The World Bank.
- ENGERMAN, STANLEY L. - SOKOLOFF, KENNETH L. (2002). "Factor Endowments, Inequality and Paths of Institutional and Economic Development among New World Economies"; documento presentado en *Economic Panel Meeting: Harvard Divinity School*, Abril, <http://papers.nber.org/papers/w9259.pdf>.
- FMI (2008). *Perspectivas económicas. Las Américas*.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1989). "The end of history?"; en *The National Interest*, Summer Galeana, Patricia (comp.) (1998) *El camino de la democra-*

- cia en México*, Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mexico.
- HAYEK, FRIEDRICH (1956). "Present State of the Debate," en *Collectivist Economic Planning*, Routledge&Kengan, Londres.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- KAMEN, HENRY (2003). *Empire: How Spain Became a World Power*, Harper Collins Publishers Inc.
- LORA, EDUARDO (2008). *La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica*, Banco Interamericano de Desarrollo, WP-649.
- MAINWARING, SCOTT (1999). "La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998", en *Política y Gobierno* Volumen VI, Número 2, segundo semestre, págs. 315-363, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VI_N2_1999/Mainwaring.pdf.
- MINC, ALAIN (1995). *La borrachera democrática: el nuevo poder de la opinión pública*, Madrid, Temas de Hoy.
- NAVIA, PATRICIO - WALKER, IGNACIO (2009). "Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America", por publicarse en Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (ed.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press.
- NORTH, DOUGLASS C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NORTH, DOUGLASS C. - WALLIS, JOHN JOSEPH - WEINGAST, BARRY R. (2006). *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Working Paper 12795, <http://www.nber.org/papers/w1279>, National Bureau of Economic Research, artículo base para el libro de esos autores *Violence and Social Orders A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.
- OLSON, MANCUR (2000). *Power and Prosperity*, New York, Basic Books.
- ROBERTS, KENNETH M. (1995). "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, Vol. 48, No. 1 Oct., 1995, págs. 82-116.
- RODRÍGUEZ, MIGUEL ÁNGEL (1963). *El mito de la racionalidad del socialismo*, San José, ANFE.
- _____ (1985). "Liberación financiera y comercial: secuencia y magnitud", en *Revista de Ciencias Económicas*, vol. V, No. 2, págs. 23-34, Universidad de Costa Rica, San José.
- _____ (1989). *Al progreso por la libertad, una interpretación de la historia costarricense*, Libro Libre, San José.
- _____ (1990). "Democracia participativa y libertad", en *Democracia costarricense Pasado, Presente y futuro*, Chester Zelaya Editor, EUNED, San José.

- _____ (1993). *Una revolución moral: democracia, mercado y bien común*, Editorial Costa Rica e INCEP, Guatemala.
- _____ (2003). "De estudiantes y libros a ciudadanos y decisiones: un viaje de ida y vuelta", en *Ensayos en honor a Claudio González*, Grettel López y Juan Carlos Obando editores, Academia de Centroamérica, San José.
- _____ (2006). *Dí la cara. Una batalla por el Estado de derecho*, Colombia, Planeta.
- _____ (2008). "Menos pobres, más resistentes, pero falta mucho camino por andar. Los últimos 20 años de América Latina", en *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica vol. XXVI No. 1, enero-junio.
- _____ (2009) "Más nos mojaríamos sin paraguas: ... pero de todos modos sufrimos una fuerte tormenta. La crisis del 2007-200? en América Latina y Costa Rica", en *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, vol. XXVI No. 2, julio-diciembre 2008, págs 13-43.
- RODRIG, DAN (2007). *One Economics, Many Recipes*, Princeton University Press, Princeton, Sala Constitucional de Costa Rica, redacta Rodolfo Piza E 1992, *Voto 1739-92*, 1 julio 1992.
- THE ECONOMIST (2007). "Adiós to poverty, hola to consumption", 16 de agosto 2007.
- _____ (2008). "A coming test of virtue", 10 de abril 2008.
- VON MISES, LUDWIG (1956). "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", en *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan, Londres.
- WALKER, IGNACIO (2008). "Democracy and Populism in Latin America", *Working Paper No 347*, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril 2008.
- WILLIAMSON, JOHN (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.

RESUMEN

Se analiza el cambio de las políticas de sustitución de importaciones y el surgimiento de democracias representativas desde 1979. Se comparan los populismos del cambio de siglo con la democracia representativa. Se estudian los efectos de las nuevas políticas de apertura, equilibrio fiscal, monetario y cambiario y mercados más libres que se dan al tiempo que se opta por la democracia, como así también las causas del desencanto democrático de fines

de siglo XX y los avances económicos y sociales de 2003 a 2008. Se plantean límites a los cambios políticos y económicos completos y la necesaria adopción de transformaciones institucionales parciales, graduales y evolutivas, que sean compatibles con coaliciones de intereses que las soporten. El futuro de la democracia y los mercados en el continente se relaciona con la capacidad de que las naciones evolucionen hacia la apertura para la libre creación de organizaciones por parte de los ciudadanos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Evolución 2002-2009 según el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

Fabiana Cianfanelli

I. Desarrollo humano y democracia

El concepto de democracia ha sido asociado insistentemente al de desarrollo. En los 90, tras el fracaso de muchos planes de ayuda para el desarrollo, de muchas reformas trucas y una abultada deuda externa, quedó claro que el desarrollo tenía que atender tres dimensiones claramente diferenciadas: la social, la económica y la política.

Hay consenso en que el grado de desarrollo ya no puede medirse sólo por el monto de inversiones, del capital físico que se introduce en los aparatos productivos, la envergadura del capital financiero o el nivel de desarrollo tecnológico de un país. Hoy, en el mundo académico y político se sostiene que no se puede hablar de desarrollo en sociedades desiguales, autoritarias e inequitativas; por eso ya no se concibe el desarrollo sin democracia. Hoy se reconoce que el desarrollo humano sólo es asequible en

FABIANA CIANFANELLI

Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Estuvo a cargo del área Doctrina Política en la Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos. Fue directora de Coyuntura de la Secretaría General de la Presidencia, coordinadora de la Dirección de Programas y Acción Política de la Secretaría General de la Presidencia y coordinadora del Programa de investigación "Observador Latinoamericano de Medios de Comunicación" que analiza el comportamiento de los medios latinoamericanos en relación con el desarrollo democrático. Es coordinadora general del programa Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat, que mide el comportamiento de la democracia en 18 países de América Latina desde el año 2002.

contextos democráticos y puede sustentarse en el tiempo en sociedades impregnadas de cultura democrática: “La democracia, aunque continúa siendo un valor en sí misma, resulta una meta cuya realización es inseparable de la de conseguir un crecimiento firme y sostenido y de la de avanzar en cohesión y equidad social. En las condiciones particularmente inquietantes de América Latina, la consolidación y avance de la democracia sólo puede plantearse y lograrse desde una teoría y una estrategia integral de desarrollo” (Prats Catalá, 1999).

Equidad y democracia no son sólo “conceptos” con los que se asocia el desarrollo a principios de un nuevo milenio, sino que deben considerarse metas e instrumentos del desarrollo.

II. La integralidad del concepto desarrollo democrático

La democracia es una condición esencial para promover el desarrollo humano de las sociedades.

El desarrollo democrático es un proceso, que no resulta de una sumatoria de los conceptos “desarrollo” y “democracia”, sino de una integración y potenciación del significado de cada uno de ellos.

En nuestra concepción del desarrollo democrático, la democracia engloba, a la vez, los aspectos normativos o institucionales del proceso de gobernabilidad y la praxis social, así como la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de las prioridades y de las orientaciones que guían las políticas gubernamentales. El ser humano es el sujeto central del desarrollo.

En el modelo teórico y su instrumentación matemática, el desarrollo democrático es evaluado y medido a través de cuatro dimensiones estructurales:

- El respeto a principios democráticos básicos de representación política: elecciones libres - sufragio universal - participación plena de la ciudadanía. Esta trilogía constituye la condición básica y necesaria de la democracia.
- El respeto por derechos civiles y políticos (que incluye los derechos humanos).
- Una adecuada calidad institucional y eficiencia política, que incluye el efectivo control público de los gobernantes, el diálogo y la con-

sulta con las organizaciones de la sociedad civil y la contención de todos los sectores de la comunidad.

- Una adecuada gobernabilidad, o ejercicio efectivo del poder para gobernar, que se traduce en la capacidad desplegada para aumentar estándares de desarrollo económico y social.

El desarrollo democrático, desde la perspectiva sistémica, ve al ciudadano común como actor y beneficiario de la democracia. Así entendido este proceso, la construcción de un pleno desarrollo democrático es responsabilidad de todos.

Entendemos el desarrollo democrático como un proceso por el cual el sistema logra acercarse más a sus fines. La evolución de este proceso es lo que pretende medir el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina.

III. Gobernabilidad en América Latina

En América Latina, a partir de los 80, las jóvenes democracias que comenzaron a transitar los procesos de transición y más tarde la consolidación democrática no eludieron la reflexión sobre la necesidad de un buen gobierno y de mayor gobernabilidad y desarrollo.

Se estableció que tanto el ejercicio del gobierno como la gobernabilidad del sistema debían encaminarse al logro de un mayor desarrollo económico y social; y que éste sólo podía ser concebido en una democracia estable. La preocupación central en la región fue (y en muchos países sigue siendo) cómo articular la democratización de la sociedad con altas dosis de gobernabilidad.

Muchos son los desafíos a los que se enfrenta la democracia en América Latina. Su debilidad y vulnerabilidad institucional es grande a nivel nacional y local. La tarea pendiente es que tanto gobiernos como grupos de interés y ciudadanos comunes comprendan los vínculos clave que existen entre ellos y elaboren en conjunto reformas que aseguren la adopción de medidas concertadas en pro de una mejor democracia.

El Índice de Desarrollo Democrático capta la variabilidad que en Latinoamérica presentan los problemas identificados como los de mayor relevancia.

- La disminución de la brecha entre riqueza y pobreza. La lucha contra la pobreza es el reto más acuciante que se presenta a la humani-

dad. Una sociedad podrá ser considerada democrática en tanto sus indicadores hablen de equidad en el acceso a estándares mínimos de bienestar. Cuanto más extendido esté el bienestar en la sociedad, más nos alejamos de situaciones de pobreza crítica. La gobernabilidad se entiende aquí académicamente desde la perspectiva de la *governability*.¹

- La falta de institucionalidad democrática suele ser vista hoy como otro desafío global. La calidad institucional es tan fundamental como la propia existencia de las instituciones. La transparencia en las acciones de gobierno, la ausencia de enclaves de corrupción, el grado en que los gobernantes rinden cuenta de sus actos de gobierno son elementos clave para que las sociedades se aseguren un buen gobierno. En este sentido, el libre ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia son condicionantes estructurales que hacen a la dimensión de la *governability* que antes vimos.

Creemos que el funcionamiento de la democracia en América Latina tiene cada vez más que ver con el modo en que estos dos grandes problemas se atienden o se resuelven. Los gobernantes electos por voto popular no encuentran el rumbo, no escuchan las demandas (o el clamor) de sus pueblos, y no usan el poder para realizar una eficaz labor de gobierno, con la resultante incapacidad para aumentar los estándares de bienestar de su población. Se percibe que la agenda de la sociedad pocas veces coincide con la agenda del gobierno. A esta situación debe sumarse que en general, la sociedad de los países latinoamericanos no logra organizarse para tener un rol más activo en la democracia.

El fenómeno mundial del fin de la Guerra Fría, el fin de las dictaduras militares en América y la consecuente llegada de la democracia a través de elecciones libres y transparentes deberían haber mejorado el nivel de vida de los habitantes de la región y facilitar la tarea de gobernar para sus líderes. En buena parte de los países de la región, los cambios políticos y económicos no han resultado en los cambios estructurales y duraderos necesarios para lograr esos objetivos. En consecuencia, la gran mayoría de los gobiernos de la región se ha encontrado, en los últimos años, en graves dificultades. Por ello, no hay que extrañarse de que a pesar de la ausencia de golpes y juntas militares, mandatarios tan disímiles como Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Jorge Serrano

(Guatemala), Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad (Ecuador), Raúl Cubas (Paraguay), Alberto Fujimori (Perú), cuatro presidentes en cuatro años en Bolivia y Zelaya (Honduras) hayan tenido que dejar sus cargos antes de terminar sus mandatos.

Las causas de estos fenómenos son complejas y diversas. Sin embargo, sostenemos que es posible identificar vectores institucionales, culturales, sociales y económicos comunes para ese comportamiento.

IV. Singularidad de las democracias latinoamericanas

Sostenemos que las democracias latinoamericanas presentan una singularidad histórica y unas características específicas que las hacen propias y originales, con algunas similitudes pero también con grandes diferencias respecto de las democracias de los países centrales. Los desafíos de estas democracias son propios y singulares.

Sin embargo, es habitual que cuando se piensa en América Latina desde los grandes centros mundiales se lo haga a partir de la experiencia histórica propia de las democracias desarrolladas, y se desconozca que los métodos y recetas para la expansión democrática tienen, para América Latina, otro contenido y presentan dilemas distintos.

En los últimos casi veinte años del siglo pasado, la democracia llegó a ser el régimen político de casi todos los países de la región. Nunca había existido tal continuidad ni difusión geográfica. Pero ese súbito florecimiento y expansión tiene sus fragilidades, riesgos y desafíos, que no son idénticos a los de las democracias centrales ni a los de los períodos de transición democrática en la región.

Hace treinta años, muy pocos países de los que forman parte de la América Latina continental podían ser clasificados como democráticos. Un cuarto de siglo después, todos estos países cumplen con los requerimientos, por lo menos básicos, del régimen político que implica una democracia.

En América Latina, los derechos políticos precedieron en general a los derechos civiles y sociales. Por ello existe una insuficiente difusión de la ciudadanía en todos sus planos, pero centralmente en los planos civil y social, que tienen consecuencias sobre el conjunto de las dimensiones de la democracia como organización social.

Las desigualdades socioeconómicas históricas en la región afectan el estado de la democracia por dos vías: dificultades para expandir la democracia más allá de su dimensión de régimen y dificultades para expandir la ciudadanía en todos sus planos.

Hasta la década del 90, la resolución de las crisis entre los factores de poder en las sociedades latinoamericanas era con golpes de Estado a través de la intervención de las Fuerzas Armadas. Hoy no sólo se intenta resolverlas de ese modo. Una característica de las sociedades latinoamericanas actuales es la solución de crisis institucionales dentro del mismo sistema y, a veces, forzando el normal funcionamiento de las instituciones. Por eso, el Índice de Desarrollo Democrático contempla los factores de desestabilización institucionales como un componente necesario y actual para medir la calidad institucional de las democracias latinoamericanas.

En el IDD-Lat, si algún país resolviera sus crisis a través de un golpe de Estado con intervención de las fuerzas armadas, no formaría parte del conjunto de países medidos en la región, por carecer de los pilares básicos de un régimen democrático: elecciones libres y participación popular. Tratar de incluir como un componente del IDD-Lat la periodicidad de los gobiernos civiles y de facto es caer en una vieja mirada hacia América Latina.

Los países latinoamericanos han sido escenario, en las últimas décadas, de muchas transformaciones e innovaciones institucionales que, en su mayoría, involucraron aspectos técnicos. En la mayoría de los casos, esas reformas no contemplaron o no involucraron la política. Así surgieron a imagen y semejanza de otras democracias, instituciones y funciones destinadas a perfeccionar su funcionamiento, pero en la mayoría de los casos sólo han logrado engordar las burocracias sin por ello alcanzar el objetivo de una mayor eficiencia institucional y, menos aún, una mayor difusión social de los comportamientos democráticos.

En pocas palabras, cualquier intento por seguir acumulando reformas estará destinado al fracaso si no se tienen en cuenta las particularidades propias ni se involucra a la política.

América Latina sigue conformada por países en desarrollo, con grandes sectores sociales ubicados por debajo de la línea de pobreza, altos niveles de concentración del ingreso y con el nivel de desigualdad más pronunciado del mundo. Sin embargo, es notorio que, a pesar de las dificultades existentes, por primera vez una región en desarrollo está —en su totalidad— organizada políticamente de forma democrática. Las democracias pobres

de la región obligan a pensar la economía y la democracia en términos propios, para no caer en la equivocación de creer que la democracia tiene más resistencia de la que en realidad cuenta o que las transformaciones económicas pueden hacerse independientemente de lo que siente y expresa una sociedad determinada.

Se observa también, en general, que el particular arreglo constitucional presidencialista de los países de América Latina constituye una singularidad de la región con implicancias para el funcionamiento y durabilidad de sus democracias.

V. La democracia y el desarrollo en América Latina

La democracia no es un fin en sí mismo, sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo; es necesario reconocer el decisivo valor de la política en el logro del buen desarrollo de la democracia.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a la vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

En América Latina, el concepto de exclusión ha sido utilizado con algunas variaciones en diferentes contextos para explicar los fenómenos de marginalidad y pobreza que se observan en el continente.

En este contexto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración del grupo social afectado con su medio. La dimensión temporal indica que la exclusión es el resultado de un proceso en el tiempo (Figueroa, 2000).

Desde el punto de vista político, la introducción de la perspectiva de la exclusión social tiene un valor muy importante, precisamente

porque se concentra en los procesos institucionales y no solo en sus resultados concretos, como la persistencia de la pobreza e inequidad. En términos muy simples, la fuerza del enfoque de exclusión social consiste en que a partir del entendimiento de los factores de riesgo y procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar una matriz de políticas tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social. Al mismo tiempo, el enfoque de la exclusión social toma en cuenta la capacidad transformadora de los sujetos sociales. Es decir, considera la capacidad de aquellos que han llegado a una situación de exclusión para desarrollar acciones que les permitan recobrar o acceder a los derechos que los definen como ciudadanos.

La desigualdad socioeconómica induce la exclusión sociopolítica. También es evidente que el deterioro de las condiciones socioeconómicas y las disposiciones de bajos umbrales de equidad social no aumentan la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático y eventualmente pueden conducir a su enajenación y a la aceptación de opciones autoritarias. La concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y los principios democráticos, y esto puede conducir a otros fenómenos como la ampliación de las dificultades para la agregación de intereses y la mayor probabilidad de que el Estado experimente aumentos en la presión de intereses específicos, la corrupción y la ineficiencia.

La exclusión social, más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a una escala de degradación (pobreza, desigualdad, marginalidad). Por ello constituye un punto central en la medición del IDD-Lat.

VI. El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat)

En los últimos veinte años, muchos fueron los esfuerzos conducentes a la construcción de índices que miden el grado de *democraticidad* de un país o los distintos “tipos de democracia” que hay a nivel mundial. La dificultad que estos índices presentan radica fundamentalmente en el establecimiento de cuáles son los indicadores propios de la democracia.

Varios son los intentos a nivel internacional que se dedicaron a armar sets de indicadores sobre la democracia y muchas son las disputas aún no resueltas, ya sea sobre cuestiones conceptuales, cuestiones empíricas de medición o cuestiones de preferencias metodológicas. A modo de ejemplo, puede mencionarse que no está resuelta la disputa sobre la conveniencia o no de construir índices únicamente sobre la base de indicadores cualitativos o “de percepción”. Por eso, el IDD-Lat sólo incorpora selectivamente indicadores de percepción en los casos en los que no se cuenta con indicadores duros para evaluar el desarrollo democrático. En este caso, esos indicadores (producidos por fuentes que se consideran inobjektivos) incorporan un importante valor agregado al traducir la opinión pública, ya sea de gran parte de la sociedad como de sectores destacados de la misma.

Los resultados totales y parciales que arroja el IDD-Lat no son utilizados con otra finalidad que la de detectar “caminos virtuosos” en el proceso de desarrollo de la democracia latinoamericana. De ningún modo se trata de establecer una competencia regional con ganadores y perdedores, sino una visualización de los problemas propios de cada sociedad y cada democracia para detectar las dificultades y superarlas, conociendo además, cómo hacen sus vecinos que sí lo han logrado.

El IDD-Lat pretende estimular y destacar las virtudes propias de cada país, sin confrontarlas con espejos lejanos a su realidad, para optimizar las potencialidades e instrumentos que el presente histórico, cultural, social y político ofrece en la región. La mejor manera de lograr este objetivo es, precisamente, poniendo en evidencia a quienes lo logran parcial o totalmente, porque ese ejemplo no sólo es vecino, sino que también está al alcance de la mano.

Latinoamérica es hoy un territorio geopolítico democrático. Sin embargo, no hay satisfacción en las sociedades que la componen respecto del comportamiento de las instituciones, de las dirigencias nacionales y de buena parte de los actores sociales y económicos que las integran. Por ello, era necesario medir el desempeño de las democracias latinoamericanas sobre la base de parámetros propios y con referencias específicas a sus particularidades históricas, culturales, sociales y económicas, para ayudar a clarificar la situación tanto hacia el interior de cada sociedad democrática como hacia quienes interactúan desde el plano internacional con cada uno de los países.

La democracia se ha instalado durante las últimas tres décadas en todo el territorio de América Latina, con la sola excepción de Cuba y ahora, lamentablemente, Honduras. Al mismo tiempo, los países de la región han iniciado, con diferentes matices e intensidades, un proceso de reformas políticas y económicas tendientes a instaurar la economía social de mercado en el marco de una democracia pluralista y participativa.

No existían, sin embargo, parámetros de comparación de esos procesos ni del nivel de eficiencia en su desarrollo que permitieran destacar los avances y señalar los retrocesos.

La posibilidad de articular un conjunto de indicadores institucionales, sociales y económicos en la elaboración de un “Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano: IDD-Lat” impulsó, en su momento, a la Fundación Konrad Adenauer y a Polilat.com a encarar un trabajo de investigación que permitiera determinar el potencial de información existente en la región y una propuesta metodológica para el cálculo anual del Índice desde 2002 a la actualidad.

El Índice de Desarrollo Democrático parte de la definición de democracia en cuanto a que es un régimen político, un sistema político y un fin. Considerar la medición del desarrollo democrático privilegiando o excluyendo uno de estos tres aspectos resulta un esfuerzo incompleto. La definición de democracia del IDD-Lat combina o fusiona estos tres enfoques.

Aborda la medición del desarrollo democrático desde una visión sistémica. Busca un conjunto de indicadores lo más objetivos posibles que definen el comportamiento de los actores del régimen, de las instituciones y procesos que integran el sistema y el nivel de cumplimiento de sus fines.

Para definir una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático como también deben distinguirse los atributos que dan cuenta de la *democracia real*, que es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático. Bajo este criterio, resultan fundamentales entonces: el “respeto a las libertades civiles”; el “efectivo poder para gobernar” y la “calidad institucional”.

VII. Atributos de la democracia que miden el nivel de desarrollo democrático

Cuadro 1

Atributos de la democracia formal (institucionalidad del régimen)	Atributos de la democracia real
1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena	4. Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos 5. Eficiencia política y calidad institucional 6. Ejercicio de poder efectivo para gobernar: <ul style="list-style-type: none"> - capacidad para generar políticas que aseguren bienestar (equidad social) - capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

- Los atributos 1, 2 y 3 miden el desempeño del régimen democrático.
- Los atributos 4 y 5 miden el desempeño del sistema democrático.
- El atributo 6 mide los fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia.

La medición de estos atributos sirve para determinar el nivel de desarrollo democrático tanto del régimen como del sistema y del cumplimiento de sus fines de cara a la sociedad. El desafío de la construcción de un Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de América Latina fue determinar la incidencia de estos atributos en los países seleccionados de la región.

Los seis mencionados anteriormente permiten hacer un seguimiento tanto de aquello que es propio de las instituciones como de las actividades gubernamentales.

1. *Elecciones libres*: se considera “libre” una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.

2. *Sufragio universal*: este derecho no puede ser negado a una minoría y/o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.

3. *Participación plena*: no deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la competición política que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres primeros atributos constituyen una “condición de entorno básico” para la democracia formal y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la democracia real.

4. *Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos*: el respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la competición de la ciudadanía en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto “ciudadanos” y no sólo en tanto “electores”.

5. *Eficiencia política y calidad institucional*: se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.

6. *Ejercicio de poder efectivo para gobernar (por parte de los gobernantes electos)*: en un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre las militares; en procesos de “consolidación democrática” y en “democracias estables” importan la gobernabilidad y los *outcomes* de la administración, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social, como así también políticas que aseguren eficiencia económica. Esta última mide indirectamente la interacción con el contexto internacional.

Estos tres últimos atributos operacionalizan el concepto de democracia real. En ellos se puede apreciar integralmente la gobernabilidad del régimen e indirectamente permiten revisar las cuotas de legitimidad o deslegitimación en tanto hay un seguimiento de la acción del gobierno y la evaluación de su autoridad y liderazgo.

Medir la calidad de la democracia es medir el desarrollo democrático de un país. A mayor calidad de la democracia, mayor desarrollo y a mayor desarrollo mayor democracia.

VIII. Indicadores y dimensiones que componen el Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat)

Cuadro 2

Composición del IDD				
Indicadores de la democracia real				
Atributos de la democracia formal				
DIMENSIÓN I	DIMENSIÓN II	DIMENSIÓN III	DIMENSIÓN IV	
<i>(condiciones de base para estar en el IDD-Lat)</i>	Respeto de los derechos políticos y libertades civiles	Calidad institucional y eficiencia política (1)	Ejercicio de poder efectivo para gobernar	
			Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica
	1) Voto de adhesión política {participación electoral – (voto blanco + voto nulo)} 2) Puntaje en el Índice de derechos políticos 3) Puntaje en el Índice de libertades civiles 4) Género en el gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)	1) Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción 2) Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo 3) Accountability (elección de los jueces de la Corte Suprema y mecanismos de democracia directa) 4) Desestabilización de la democracia (existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política y víctimas de la violencia política) + factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas 5) Factor de anormalidad democrática	1) Desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PBI) 2) Desempeño en educación (matriculación secundaria y gasto en educación como porcentaje del PBI) 3) Desempleo urbano 4) Hogares bajo la línea de pobreza	1) Puntaje en el Índice de Libertad Económica 2) PBI per cápita PPA precios 3) Brecha de Ingresos (relación del ingreso quintil menor y mayor) 4) Inversión (inversión bruta fija sobre PBI) 5) Endeudamiento (porcentaje de deuda sobre el PBI)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones libres ■ Sufragio universal ■ Participación plena 				

El IDD-Lat debe considerarse como un concepto complejo, para cuya medición se deben identificar y organizar cuatro ejes de dimensiones múltiples, dado que se mide tanto la democracia “formal” como la democracia “real”, los atributos del régimen democrático y del sistema democrático y, finalmente, la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios.

IX. Evolución del IDD-Lat²

- América Latina, en el año 2000, considerado año base para la formulación del primer Índice de Desarrollo Democrático (2002), presentaba un panorama de explosión de demandas no satisfechas por las instituciones de la democracia, con crisis que fueron estallando –con distinto grado de intensidad–, en los años siguientes, en muchos países de la región. Por lo tanto, a pesar de mantenerse prácticamente inalterado el promedio regional, se amplió la brecha entre los países de mejor desempeño y el resto con respecto al desafío de construir mejores instituciones, mejor calidad de vida; en definitiva, mejor democracia. El procesamiento institucional de esas crisis, con variados niveles de violencia política, social y económica, dejó, de todos modos, un alto costo para las sociedades y para el régimen democrático, al tensar o forzar las instituciones haciendo dudar, en muchos casos, de la legalidad y/o legitimidad de sus vías de resolución. Sin embargo, este panorama a priori negativo puso en evidencia un importante avance cualitativo: las situaciones de crisis –aun con costos importantes– fueron procesadas y resueltas por la democracia, dejando de lado la opción de los golpes de Estado y la irrupción militar en el poder, que en otras épocas caracterizaron la región.
- Si se toma el valor de inicio de la medición del Índice (2002) y el último valor (2009), observamos que más de la mitad de los países analizados ha mejorado su desempeño democrático. En efecto, 11 países han mejorado su puntuación. De ellos, la mayor parte de manera leve, como son los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Nicaragua y Perú, y los menos en mayor magnitud, como son los casos de Ecuador,

Paraguay y Venezuela. El resto de los países ha retrocedido y en el caso de Bolivia y El Salvador, en un alto porcentaje (ver Gráfico 1 en Anexo).

- Por ello, el promedio de la región ha crecido en más del 8%. Los países que han estado siempre por encima del promedio regional han sido Costa Rica, Chile, México, Panamá y Uruguay. Por otro lado, Argentina, Brasil, El Salvador y Perú han oscilado por encima o por debajo del promedio. El resto siempre ha permanecido por debajo. Esto nos muestra que los resultados de la gestión de la democracia en la región evidencian el déficit del funcionamiento democrático respecto de las expectativas de la población, así como respecto de los valores alcanzados en cada caso. Ya que diferentes países logran excelentes niveles en algunas variables, pero ello no logra contagiar ni al resto de las variables ni al conjunto de los países. No hay país alguno que logre sobresalir por su eficiencia en la generación de bienestar para su pueblo.
- En el ranking regional, desde 2002 a la fecha se posicionan siempre en los tres primeros lugares Chile, Uruguay y Costa Rica, que alternan su ubicación en el primer lugar. Panamá, Argentina y México lo hacen en los siguientes tres lugares (4, 5 y 6). El resto de los países no tiene un comportamiento regular (ver Tabla 2 en Anexo).

A. Análisis por dimensión

- Dimensión II: *Respeto de los Derechos Políticos y las Libertades Civiles*. Los tres países que obtienen la mejor ponderación a lo largo del cálculo del Índice de Desarrollo Democrático son Chile, Costa Rica y Uruguay. Los países que logran la puntuación más baja son Venezuela, Colombia, Ecuador, El Salvador y Paraguay, que se alternan en la ubicación en el fondo de la tabla (ver Tabla 3 del Anexo).

El promedio de esta dimensión ha tenido un comportamiento errático, en cuanto en el primer año de cálculo ha sido de 5,277 puntos y luego ha ido decreciendo hasta alcanzar su valor más bajo en 2005; a partir de allí, su curva ha sido ascendente, hasta obtener el mejor valor en este último año (6,037).

Si analizamos el comportamiento de los indicadores que la componen con respecto al voto de adhesión política (participación electoral - voto

blanco + voto nulo, ha sido una variable que evidencia la menor participación electoral.

Con respecto a los puntajes del Índice de Derechos Políticos y el de Libertades Civiles, se han mantenido estables, salvo los casos de Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana, que han logrado mejorar su puntuación en Derechos Políticos. Por el contrario, el único país que ha empeorado su puntuación ha sido Venezuela. En el caso de las Libertades Civiles, han mejorado Argentina, Brasil y Costa Rica y han empeorado México y Colombia.

El indicador de Género en el Gobierno (en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial) es el que muestra un avance importante en la región, en tanto presenta una curva pronunciadamente ascendente desde 2002 a la actualidad. El promedio de la participación de las mujeres en los tres ámbitos en la vida institucional democrática se ha duplicado a lo largo de ocho años.

El indicador de Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad, que fue integrado a la medición del IDD-Lat en 2004, no presenta mejoría, lo que nos debe servir como una señal de alerta para la región.

- Dimensión III: *Calidad Institucional y Eficiencia Política*. Los tres países que a lo largo de la medición han obtenido la mejor ponderación son Chile, Costa Rica y Uruguay. Por el contrario, los países que se ubicaron alternadamente en lo bajo de la tabla del ranking regional fueron Perú, Bolivia, Argentina, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Honduras y Guatemala (ver Tabla del Anexo).

El promedio de esta dimensión en el año de inicio del cálculo del IDD-Lat fue de 4,946 puntos y desde allí ha tenido picos y valles, que muestran el mejor valor en 2005 y el peor en 2002.

El comportamiento del indicador de Percepción de la Corrupción se podría graficar con una curva decreciente, donde el mejor valor se ubica en 2004 y desde allí sigue su camino descendente hasta alcanzar el peor puntaje en la última medición. El comportamiento del indicador de Participación de Partidos Políticos en el Poder Legislativo es estable, así como el de *Accountability*.

El promedio de la variable de Desestabilización ha perdido valor a lo largo de estos años.

Es necesario destacar que el *Factor de Anormalidad Democrática* se aplicó cada vez en menos ocasiones. En los últimos años, los países más afectados han sido Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

- Dimensión IV: Subdimensión *Capacidad para generar Políticas que aseguren Bienestar*. A lo largo de la medición del Índice, los puestos más altos del rating han sido ocupados reiteradamente por Uruguay, Chile, Costa Rica y México. Los puestos más bajos han sido para Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela (ver Tabla 5 del Anexo).

Con respecto a los indicadores que la componen, se evidencia a lo largo de los años analizados el avance de los indicadores de Mortalidad Infantil, Gasto público en Salud, Desempleo y Matriculación Secundaria. La tarea de América Latina es profundizar los logros obtenidos y trabajar eficientemente, con políticas públicas efectivas, en el combate de la pobreza, el flagelo de la región.

- Dimensión IV: Subdimensión *Capacidad para generar Políticas que aseguren Eficiencia Económica*. En esta variable se reitera la situación descrita en la anterior subdimensión, es decir que son los mismos países los que tienen el mejor y el peor comportamiento (ver Tabla 6 del Anexo).

Aquí el déficit lo presentan los indicadores que hablan de la Distribución de la Riqueza y la Inversión, dos variables que tienen que ver con la inclusión en el presente y con el futuro. La característica de la exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, lo que niega sistemáticamente sus derechos de ciudadanía, como la igualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas, e impide su acceso a la riqueza producida en el país.

El resto de los indicadores ha mejorado, especialmente la variable del Endeudamiento. Cuando iniciamos la medición del Índice, el promedio de afectación del PIB estaba en el orden del 55% y actualmente está en un 34%. En esta subdimensión se destaca el crecimiento del PIB per cápita. El promedio regional en 2002 fue de U\$S 6.009 y actualmente, con datos 2007-2008, de U\$S 9.620. Contrariamente a las expectativas, la reanudación del crecimiento económico con estabilidad, observada a partir de estos últimos años, no se reflejó en una reducción sustancial de los niveles

de pobreza y desigualdad en la región, lo que sugiere que aunque un escenario macroeconómico favorable puede facilitar el alivio de la pobreza y la mejora en las condiciones de distribución de la renta, ésta no es una condición suficiente.

X. Déficit democráticos

El Índice de Desarrollo Democrático sirve no sólo para mensurar los logros alcanzados por los países de la región sino, fundamentalmente, para resaltar los déficit que se producen en sus democracias. De acuerdo con lo detectado, sobresalen:

1. *Déficit de institucionalización democrática.* La gran cuestión no es la de cómo importar instituciones, sino la de cómo hacer evolucionar las instituciones propias hacia sistemas institucionales renovados que incentiven la eficiencia política y económica y la equidad social conforme a los propios parámetros valorativos nacionales. Afortunadamente, se extiende, positiva y ampliamente, la conciencia de este déficit institucional por toda América Latina. Y también se extienden las respuestas: las estrategias nacionales de desarrollo institucional como componente inevitable del fortalecimiento de la democracia. La fuerza, eficacia y autonomía de sus instituciones políticas serán determinantes a la hora de examinar las defensas del sistema frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que la golpean (Lowenthal, 2000).

2. *Déficit de equidad.* Existe una gran paradoja que debe ser resuelta: la coincidencia histórica presente entre los procesos de democratización puestos en marcha en América Latina y la agudización de la pobreza durante esta ola. La inequidad, la desigualdad y la pobreza constituyen el mayor obstáculo para la consolidación democrática y se convierten en un impedimento para su funcionamiento y ponen en entredicho su viabilidad como sistema político. Sin integración socioeconómica interna, sin generación de oportunidades económicas y sin garantía de cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, se desarticula cualquier estrategia de desarrollo.

3. *Déficit de seguridad ciudadana.* La gente quiere vivir sin temor a los demás. Ningún otro aspecto de la seguridad humana es tan vital como la seguridad de no verse expuesto a la violencia física. En la región latinoamericana, la violencia y la criminalidad aparecen como fenómenos ineludibles, altamente organizados en algunos casos y eficientes en no pocos.

4. *Déficit de ciudadanía.* La participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social rinden beneficios indiscutibles a la gobernabilidad dentro de la democracia. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir las fallas del mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones. En ciertos casos prevalece una democracia truncada, una democracia que no llega a constituir ciudadanos, razón por la cual algunos autores hablan de ciudadanía de baja intensidad. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. Las características actuales de la democracia en la región no construyen lo que se ha denominado ciudadanía, toda vez que los derechos sociales y los civiles son precarios. Sin embargo, se mantienen los derechos políticos, que es uno de los espacios de los que dispone la población para exigir representatividad política y aumentar su participación.

XI. Desafío de las democracias latinoamericanas

Durante la década del 90 el régimen democrático ha ido perdiendo crecientemente legitimidad en algunos países de América Latina. Guillermo O'Donnell (1992) se refiere a esta problemática como un proceso de muerte lenta que representa un mayor peligro que lo que él denomina muerte súbita, con la que hace referencia a la interrupción del régimen democrático. En esta sintomatología de muerte lenta aparecen, según O'Donnell, trazos muy típicos: primero, *una creciente deslegitimación del poder político*, cuyo descrédito ha adquirido niveles sin precedentes: los cuadros partidarios son cada día más marginales de la vida política, lo que determina que una parte importante de la población no se sienta representada. En segundo lugar, *prevalece en la población la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la Nación*. Es decir, un Estado que ya no es verosímil como un agente de políticas de bien público, lo cual produce una distancia entre un Estado cada vez más desguarnecido y la población.

El tercer síntoma es que aparece lo que se denomina *la reducción de la arena política*, es decir, la política se convierte cada vez más en un juego muy pequeño de trenzas sin que se perciba que esas políticas están orien-

tadas a algún tipo de bien público. Este comportamiento le resta calidad a la democracia, situación que podría llegar a un punto en el cual gran cantidad de la población quede a merced de cualquiera que proponga retornar al bien público aunque carezca de valores democráticos.

A la vez, tres grandes amenazas se ciernen sobre los países. Primero, la del *personalismo como sustituto de la fragilidad de las instituciones*; segundo, la del *reeleccionismo* como consecuencia directa del triunfo del personalismo; y, tercero, la del *populismo*.

América Latina no está aún vacunada contra el autoritarismo ni inmunizada todavía contra las tentaciones del corporativismo. Los peligros de democracias episódicas que nos hagan creer de nuevo que a veces hay que salvar la democracia destruyéndola, golpean las puertas de varios de nuestros países. Se necesita fortalecer las instituciones y normas existentes para impedir el retroceso, pues la transición democrática por sí misma no garantiza libertades ni es sostenible. A quienes pretenden destruir las conquistas de la democracia –aun acudiendo al argumento infame de la violencia– para después supuestamente reconstruirla, habría que contestarles con el único antídoto que se ha inventado el propio sistema: *más democracia, más instituciones democráticas y más política democrática*.

Anexo

Gráfico 1
Variación del Índice de Desarrollo Democrático
por país y del promedio 2002-2009

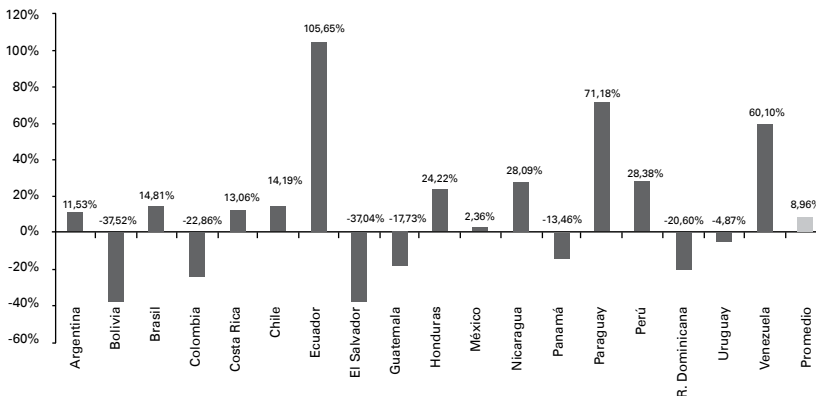


Tabla 1

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	5,247	3,900	3,918	4,337	5,330	6,123	5,731	5,852
Bolivia	4,150	2,883	3,343	3,528	2,726	3,281	2,843	2,593
Brasil	3,932	5,028	3,348	3,820	4,468	4,582	4,520	4,514
Colombia	5,254	4,218	3,054	2,993	4,362	4,778	4,660	4,053
Costa Rica	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704	9,706	10,321	9,696
Chile	8,757	10,031	10,242	10,435	10,796	10,360	9,670	10,000
Ecuador	1,694	2,376	3,122	3,658	2,237	3,206	2,521	3,484
El Salvador	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718	3,967	4,184	3,490
Guatemala	3,992	2,928	3,884	1,648	3,834	3,502	3,444	3,284
Honduras	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431	4,780	4,408	3,859
México	6,340	6,623	6,136	5,522	5,917	5,566	6,135	6,490
Nicaragua	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151	2,730	3,860	3,795
Panamá	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828	6,452	6,503	7,191
Paraguay	2,255	3,214	1,689	4,493	3,745	3,880	3,861	3,860
Perú	4,352	3,602	3,688	3,126	3,590	4,107	5,020	5,587
R. Dominicana	-----	-----	4,631	3,823	4,187	2,894	3,577	3,677
Uruguay	9,736	9,766	7,517	8,355	8,397	9,384	8,717	9,262
Venezuela	2,243	2,811	1,552	2,581	2,720	2,848	3,258	3,591
Promedio	4,803	4,881	4,660	4,842	5,063	5,120	5,180	5,234

Tabla 2

Puesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1°	Uruguay	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Costa Rica	Chile
2°	Chile	Uruguay	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	Chile	Costa Rica
3°	Costa Rica	Panamá	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Uruguay
4°	Panamá	Costa Rica	Panamá	Panamá	Panamá	Panamá	Panamá	Panamá
5°	México	México	México	México	México	Argentina	México	México
6°	El Salvador	El Salvador	Rep. Dominicana	El Salvador	Argentina	México	Argentina	Argentina
7°	Colombia	Brasil	El Salvador	Paraguay	El Salvador	Honduras	Perú	Perú
8°	Argentina	Nicaragua	Honduras	Argentina	Brasil	Colombia	Colombia	Brasil
9°	Perú	Colombia	Argentina	Honduras	Honduras	Brasil	Brasil	Colombia
10°	Bolivia	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Rep. Dominicana	Perú	Honduras	Paraguay
11°	Guatemala	Argentina	Perú	Rep. Dominicana	Colombia	El Salvador	El Salvador	Honduras
12°	Brasil	Perú	Nicaragua	Brasil	Paraguay	Paraguay	Paraguay	Nicaragua
13°	Honduras	Guatemala	Brasil	Ecuador	Guatemala	Guatemala	Nicaragua	Rep. Dominicana
14°	Nicaragua	Bolivia	Bolivia	Bolivia	Perú	Bolivia	Rep. Dominicana	Venezuela
15°	Paraguay	Ecuador	Ecuador	Perú	Nicaragua	Ecuador	Guatemala	El Salvador
16°	Venezuela	Venezuela	Colombia	Colombia	Venezuela	Rep. Dominicana	Venezuela	Ecuador
17°	Ecuador	Paraguay	Paraguay	Venezuela	Bolivia	Venezuela	Bolivia	Guatemala
18°			Venezuela	Guatemala	Venezuela	Guatemala	Ecuador	Nicaragua

Tabla 3

Dimensión II							
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mejores							
Costa Rica	Uruguay	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile
Chile	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	Uruguay	Uruguay	Costa Rica
Colombia	Panamá	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Costa Rica	Costa Rica	Uruguay
Peores							
Venezuela	Colombia	Ecuador	Ecuador	Ecuador	El Salvador	El Salvador	El Salvador
Brasil	Paraguay	Venezuela	Colombia	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Guatemala
Paraguay	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Venezuela	Venezuela	Venezuela	Venezuela

Tabla 4

Dimensión III							
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mejores							
Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Uruguay	Costa Rica	Uruguay
Uruguay	Uruguay	Panamá	Panamá	Uruguay	Chile	Uruguay	Chile
Panamá	Panamá	Costa Rica	Uruguay	Costa Rica	Costa Rica	Panamá	Costa Rica
Peores							
Perú	Bolivia	Argentina	Perú	Venezuela	Ecuador	Ecuador	Argentina
Venezuela	Venezuela	Paraguay	Venezuela	Bolivia	Bolivia	Argentina	Venezuela
Honduras	Argentina	Venezuela	Guatemala	Ecuador	Venezuela	Bolivia	Bolivia

Tabla 5

Dimensión Social							
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mejores							
Uruguay	Uruguay	Guatemala	Chile	Costa Rica	Chile	Costa Rica	Costa Rica
Costa Rica	Costa Rica	México	Costa Rica	Chile	Costa Rica	Chile	Chile
Chile	Chile	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Argentina	México
Peores							
Nicaragua	Nicaragua	Argentina	Colombia	Nicaragua	Perú	Ecuador	Perú
Guatemala	Guatemala	Nicaragua	Venezuela	Ecuador	Nicaragua	Guatemala	Ecuador
Ecuador	Ecuador	Bolivia	Guatemala	Rep. Dominicana	Rep. Dominicana	Rep. Dominicana	Rep. Dominicana

Tabla 6

Dimensión Económica							
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mejores							
Argentina	Uruguay	México	Chile	Chile	Costa Rica	Costa Rica	México
Uruguay	México	Costa Rica	México	México	México	México	Venezuela
México	Chile	Chile	Costa Rica	Costa Rica	Chile	Argentina	Chile
Peores							
Bolivia	Ecuador	Paraguay	Venezuela	Paraguay	Honduras	Honduras	Nicaragua
Nicaragua	Nicaragua	Bolivia	Nicaragua	Honduras	Nicaragua	Nicaragua	Rep. Dominicana
Ecuador	Bolivia	Nicaragua	Bolivia	Bolivia	Bolivia	Bolivia	Bolivia

Notas

1. *Gobernability*: gobernabilidad. Capacidad de producir desarrollo o bienestar. El Estado es un actor estratégico que constituye una red de gobernabilidad. El Estado, junto a otros actores de la sociedad civil, toma decisiones y resuelve los conflictos. Gobernabilidad = capacidad de producir desarrollo o bienestar. Incluye capacidades tales como inclusión, responsabilidad, participación, transparencia, rendición de cuentas, predictibilidad y capacidad de respuesta.
2. Ver Tabla 1 en Anexo.

Referencias bibliográficas

- FIGUEROA, ADOLFO (2000). "La exclusión social como una teoría de la distribución social", en *Exclusion and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean*, The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank.
- LOWENTHAL, ABRAHAM F. (2000). "Latin America at the Century's Turn", en *Journal of Democracy*, XI (2), págs. 41-55.

- O'DONNELL, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1973].
- ____ (1992). "¿Democracia delegativa?"; en *Cuadernos del CLAEH 61*, págs. 5-20.
- ____ (1996). "Otra institucionalización"; en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- PRATS I CATALÁ, JOAN (1999). "La democracia: dimensión política del desarrollo humano"; discurso pronunciado en el taller "Ahora las instituciones. Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina"; 18 y 19 de octubre 1999, México, DF.
- ____ (1999) cita a Osborne y Gaebler, (1992); Metcalfe, (1993) y Koifman, (1993), en "Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular"; Colección de Papers N.2, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 1997, pág. 4.

RESUMEN

Desde el año 2002 se realiza la medición del Índice de Desarrollo Democrático para 18 países de América Latina. La equidad y la democracia son consideradas metas e instrumentos del desarrollo. La democracia es hoy una condición esencial para promover el desarrollo humano de las sociedades. No se concibe el desarrollo económico y social de la población fuera de contextos democráticos, pero a la vez no todas las sociedades cuentan con democracias fuertes, estables y desarrolladas. El desarrollo democrático es un proceso en sí mismo, que no debe asumirse como una sumatoria de los conceptos "desarrollo" y "democracia", sino como un concepto que integra y potencia la significación de cada uno de ellos. La democracia no engloba sólo los aspectos normativos o institucionales del proceso de gobernabilidad y la praxis social, sino también la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de las prioridades y de las orientaciones que guían las políticas gubernamentales. El ser humano es el sujeto central del desarrollo. La evolución de este proceso es el que mide el IDD-Lat y los aspectos más significativos de la serie histórica de esa medición es lo que se analiza en este artículo.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

América Latina - Alemania y Europa: una alianza para el siglo XXI*

Unión Demócrata Cristiana Alemana
(CDU)

I. La importancia de América Latina para Alemania y Europa

América Latina¹ se ha sentido siempre como parte del mundo occidental y de la comunidad de las democracias, hecho que subraya la importancia que América Latina tiene y tendrá para Alemania como aliado en la “global governance”, con el objetivo de crear un sistema de normas de vigencia internacional. Nosotros tenemos la obligación de mantener la cooperación con América Latina, y de intensificarla para conferirle una nueva calidad al diálogo entre ambas partes en todos los ámbitos de la política. Esto obtiene mayor vigencia por el hecho de que América Latina se encuentra en un amplio proceso de transformación, que abarca desde el concepto básico de la democracia hasta el papel que el subcontinente tiene dentro de la política internacional. La

situación internacional del subcontinente ha cambiado en forma fundamental. Algunos países latinoamericanos, como por ejemplo Brasil y México, juegan cada vez más un papel independiente dentro de la política mundial.

Para la estabilidad y la evolución de la democracia latinoamericana es menester un desarrollo económico sólido que tome en cuenta los aspectos de la equidad social. Las evoluciones que han tenido lugar en varios países en los últimos años son alentadoras. Por otra parte, en otros países, los logros de la transformación obtenidos en los desarrollos de las últimas décadas se encuentran en peligro. Alemania y la UE pueden y deberían apoyar a América Latina en la prosecución de su proceso de transformación. Sin embargo, la política exterior, económica, de desarrollo y cultural de Alemania y la UE en América Latina debe mostrar para ello

* Concepto estratégico para América Latina del grupo parlamentario de la CDU/CSU en el Parlamento Federal Alemán Resolución del 06 de Mayo de 2008. Presentado ante el Congreso sobre América Latina del grupo parlamentario de la CDU/CSU en el Parlamento Federal Alemán, de la Asociación Alemana de Cámaras de Comercio y de Industria y de la Fundación Konrad Adenauer. Extraído de: <http://www.cducusu.de/GetMedium.aspx?mid=1292>.

mayor presencia y desarrollar un perfil más nítido. Tanto Alemania como Europa deberían considerar esta región, que al fin y al cabo abarca 36 países, cada vez más como aliado político para configurar conjuntamente la globalización, sobre todo porque en la estructura multilateral del orden internacional existente se trata a menudo de organizar mayorías.

Iniciativas políticas concretas y sustanciales deben ser la consecuencia de la “asociación estratégica” entre la UE y América Latina, proclamada ya desde hace años. La política alemana debe elaborar más iniciativas conjuntas con los aliados en América Latina para la política alemana e internacional.

1. Diversidad latinoamericana e intereses alemanes y europeos

América Latina ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas en el ámbito político, económico y social. Mientras que en los años setenta en casi toda América Latina se encontraban en el poder regímenes autoritarios, surgieron en el transcurso de los ochenta y los noventa en la mayoría de los Estados latinoamericanos, de nuevo o por primera vez, sistemas de gobierno democráticos, de tal forma que hoy en día todos los gobiernos y Parlamentos se encuentran ampliamente legitimados por elecciones democráticas —excepto Cuba. Tras la “década perdida” de los ochenta, los años noventa se presentaron como años de la “década de la esperanza”, pero la esperanza no se cumplió para todos, de modo que la región muestra todavía a comienzos del siglo XXI una imagen ambivalente y heterogénea. Por un lado parece ser posible distinguir puntos en común en el desarrollo político, económico y social en y entre los países y las subregiones latinoamericanas; por otro lado, es necesario —en su totalidad— contemplar la región en forma diferenciada, pese a estas tendencias generales —en su mayoría positivas.

El fin de la Guerra Fría y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han hecho las relaciones internacionales y con ello el orden mundial cada vez más complejos. ¿Qué papel juegan Europa y América Latina en este mundo de transformaciones rápidas?

A diferencia del gran interés prestado a América Latina en la década del sesenta en el marco de los debates de la política de desarrollo, así como en las décadas siguientes debido a los regímenes autoritarios y a la crisis provocada por el endeudamiento, la atención de Alemania y Europa por el subcontinente ha disminuido desde los años noventa. La mirada se dirige ahora a otras regiones en el mundo, que albergan grandes crisis y peligros o que parecen ofrecer mejores perspectivas para realizar los propios intereses.

Pese a ello, América Latina como un tradicional y también para el futuro importante aliado no debe ser descuidada.

América Latina forma, desde el punto de vista histórico-cultural, parte del mundo occidental. La historia del subcontinente está inseparablemente ligada a la de Europa. Los continentes están unidos por raíces comunes de índole lingüística, religiosa y filosófica, que constituyen la base para una comunidad vivida de valores compartidos. Las relaciones recíprocas se caracterizan por simpatía y confianza y ofrecen las mejores condiciones para una alianza buena y duradera. También desde el punto de vista político debe considerarse el subcontinente como parte del mundo occidental: tras los históricos éxitos de democratización de las últimas dos décadas, todos los Estados de América Latina —excepto Cuba— pertenecen en la actualidad al círculo de las democracias. Con ello es América Latina la región con la evolución democrática más pronunciada en el mundo, lo que constituye un vínculo de unión esencial para resolver conjuntamente los desafíos globales. Sobre todo Brasil y México han incrementado recientemente su intervención en la búsqueda de soluciones para los problemas globales.

Dentro de este contexto, es conveniente, bien en el propio interés de Alemania y de la UE, invertir más en las relaciones ya desarrolladas.

Para asegurar este proceso de democratización, nosotros tenemos un interés fundamental en un desarrollo sostenible de América Latina, que lleve a mayor estabilidad económica, social y ecológica.

Pese a que América Latina es sin duda la región de países en desarrollo más democrática a escala mundial, la base de legitimación de muchas de las democracias allí es precaria. Para asegurar el proceso de democratización, nosotros tenemos un interés fundamental en la estabilidad económica y social y en la continuación del desarrollo de América Latina. En algunos países latinoamericanos existen áreas sin Estado, un Estado de derecho deficitario y estructuras estatales que consolidan las barreras para el desarrollo en lugar de superarlas. La corrupción extendida, los déficit en el ámbito de la justicia, la falta de participación de la población indígena y las extremas desigualdades sociales constituyen desafíos especiales para la consolidación de la democracia y del desarrollo pacífico en América Latina. El hecho de que de los aproximadamente 550 millones de habitantes más de 200 millones (40%) viven bajo el umbral de la pobreza y que de ellos cerca de 80 millones (15%) deben sufrir el hambre, repercute crecientemente como carga sobre el consenso fundamental democrático. En suma, la brecha en la distribución de la renta y en el nivel de riqueza en las sociedades de América Latina ha crecido en los últimos años, no en último término porque la población por lo general ha crecido más rápido que la economía. La insuficiente forma de toma de responsabilidad social, en particular por parte de las elites económicas, constituye un problema predominante.

Una de las causas para estos déficit consiste en el hecho de que en muchos países de América Latina no se ha conseguido establecer sistemas de partidos estables y con

bases en la población. Esto no sólo ha dificultado reformas coherentes, sino que también favoreció gobiernos populistas con rasgos autoritarios. La población no tiene confianza en la política. Muchos partidos se han desacreditado a los ojos de los electores por la corrupción y el nepotismo. La desilusión y la amargura sobre la poca responsabilidad social que asume una gran parte de las elites nacionales se reflejan también en un comportamiento radicalmente cambiado en las elecciones. Según encuestas hechas por el Latinobarómetro, la mayoría de los latinoamericanos considera la democracia como el sistema político superior a todas las otras formas de gobierno, pero los índices de aprobación tienen tendencia regresiva desde fines de los años noventa. Esto ha llevado a la decadencia casi completa de los partidos socialdemócratas y democratocráticos tradicionales. Los últimos tienen todavía influencia sobre el Estado únicamente en Chile y México.

La izquierda política de América Latina posee hoy en día un carácter extraordinariamente multifacético. Reúne tanto fuerzas con experiencia de gobierno como también aquellas que han surgido recientemente de los así llamados “partidos de los movimientos”. Simplificando, se podría hablar de grupos: por una parte, una izquierda pragmática-socialdemócrata y, por la otra parte, una izquierda populista con retórica revolucionaria.

El representante líder de la izquierda populista es el presidente Hugo Chávez, que no solamente trata de establecer en Venezuela un régimen populista con estilo semi-autoritario, mantiene estrechas relaciones con Cuba y se considera el heredero intelectual de Fidel Castro, sino que además usa los ingresos del petróleo, hace algunos años considerables, para propagar su “Revolución Bolivariana” más allá de las fronteras de Venezuela, entretanto llamada por él también el “Socialismo del siglo XXI”. Acompañado de una retórica decididamente antinorteamericana, no sólo se

esfuerzo por intensificar las relaciones con China, sino también con el Irán de Ahmadinejad. Eso sí, Chávez sufrió una dolorosa derrota en las urnas electorales en un referéndum que tuvo lugar en diciembre de 2007, con el cual había pretendido reforzar considerablemente su posición.

Con la decadencia de los partidos tradicionales ha decaído también la orientación en modelos de democracia y desarrollo europeos. Estos partidos han sido reemplazados, sobre todo en la región de los Andes, por movimientos recopiladores, que son mantenidos unidos por una personalidad líder, identidades étnicas y/o estructuras neopopulistas.

Las fuerzas políticas tradicionales de América Latina no consiguieron reunir la voluntad política para aprovechar el considerable crecimiento económico, entre otros, en los años noventa, en el mejoramiento de la situación social de amplias capas de la población. La coincidencia cronológica entre democratización y ajuste estructural económico, entre participación política ampliada y reducción de las prestaciones sociales del Estado ha exigido demasiado a una gran parte de la población. A menudo se imputa la causa de la polarización social a la democracia liberal.

2. Integración creciente de América Latina a la economía mundial

Desde el punto de vista del orden político, los gobiernos actuales de América Latina se desenvuelven por rutas completamente distintas.

Por un lado encontramos gobiernos conservativos y socialdemócratas (entre otros, en Chile, Colombia, México), que siguen con gran éxito un “modelo del mercado abierto” con alto grado de integración al mercado mundial, y por el otro lado, los gobiernos populistas de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, que hacen esfuerzos por hacer revivir conceptos económicos centrados en el Estado. El gobierno vene-

zolano pretende incluso establecer un papel empresarial del Estado a escala regional. Por esta razón, es importante que Alemania y Europa sostengan un diálogo diferenciado desde el punto de vista del orden político con América Latina y que participen activamente en este debate abierto en América Latina (por ejemplo como socios de la CEPAL o del BID).

América Latina es, con aproximadamente 550 millones de habitantes entre el Río Grande y Tierra del Fuego, con una cuota del 5% en el producto interior bruto global y una cuota del 5,6% en las exportaciones mundiales, la cuarta región económica del mundo. Gracias al desarrollo dinámico de la economía globalizada, América Latina se encuentra en una posición sólida, de rara comparación en su historia, después de cinco años de auge económico y tasas de crecimiento anuales de más del 5% (acumulada desde 2004, el 24%). El comercio exterior de América Latina ha crecido constantemente en los últimos 15 años y más rápido que el comercio mundial en su conjunto. Motivo principal para ello es el cambio de paradigmas económico-políticos de los años ochenta, donde la sustitución de importaciones orientada durante decenios hacia el interior fue reemplazada por una integración al mercado mundial orientada a la exportación.

La segunda razón se encuentra en la alta demanda de materias primas, sobre todo de las economías en rápido crecimiento de Asia. América Latina está en condiciones de suministrar, incluso a largo plazo, todo lo que Asia necesita urgentemente para proseguir con el auge económico. Esto representa una buena base para una cooperación estratégica duradera. China, en particular, se ha convertido en un importante socio comercial. La economía China y las de los productores de materia prima latinoamericanos se complementan en alto grado. En cambio, México y muchos países centroamericanos se encuentran en una fuerte competencia con China, sobre todo en el importante

mercado de EE.UU. Las interrelaciones comerciales entre América Latina y China se han estrechado cada vez más en los últimos diez años. En este período se han duplicado las importaciones chinas desde América Latina y en compensación, las inversiones directas de China en América Latina han aumentado notablemente, lo que es válido también para las inversiones de empresas extranjeras en general. En el año 2006 se hicieron inversiones directas al nivel récord de 72,5 miles de millones de US dólares en América Latina. Esto denota una creciente confianza en las perspectivas a largo plazo de la región. También Alemania y la UE deberían trabajar por una reducción de los obstáculos al comercio y por fomentar las inversiones directas recíprocas. La economía alemana y la europea deben aprovechar en mutuo beneficio las oportunidades que la nueva dinámica económica de América Latina abre.

La mayoría de los países, Brasil a la cabeza, han sentado las bases para continuar el crecimiento con reformas políticas internas, que fueron acompañadas también por la colaboración de desarrollo alemana y europea. La sólida política presupuestaria y la creciente estabilidad macroeconómica han creado en una gran parte de los Estados las condiciones para transformar el auge coyuntural, que es influenciado principalmente por factores externos, en un crecimiento sostenible de las economías nacionales. Ahora, el desafío para las economías latinoamericanas que dependen de las exportaciones de materia prima consiste más que nada en utilizar los ingresos, actualmente altos, de estas exportaciones, para hacer inversiones sistemáticas en capital humano, desarrollo tecnológico, mejoramiento de la infraestructura y creación o ampliación de sectores de exportación no tradicionales.

La riqueza que América Latina posee en recursos naturales y energéticos, así como su potencial agrícola, juegan un papel cada vez más importante a la hora de posicionarse en la economía mundial. La región dispone

del mayor potencial a escala mundial para la producción de biocombustibles, cuyo significado estratégico seguirá incrementado la importancia económica y política de América Latina. A los factores internos que han mejorado la estabilidad macroeconómica de América Latina hay que agregar el alivio de la deuda externa, la reducción del servicio de la deuda, de la deuda pública y de los déficit presupuestarios, los crecientes excedentes primarios en los presupuestos estatales, las reservas de divisas, que han aumentado a aproximadamente 300 miles de millones de euros, la desaceleración de la inflación y una amplia flexibilización de los tipos de cambio. Por primera vez en la historia, se ha conseguido en cuatro años consecutivos un superávit de la balanza corriente. Han aumentado notablemente el consumo interior, el coeficiente de inversión, la tasa de ahorro nacional y las emisiones en los mercados de obligaciones nacionales; además, la dependencia de afluencias de capital externo se ha reducido considerablemente.

Como consecuencia del persistente crecimiento económico, está surgiendo en varios países de América Latina una nueva clase media cuya base económica es el mercado y no el Estado. También el número de empresas latinoamericanas grandes, las así llamadas “multilaterales”, crece continuamente, al igual que las inversiones latinoamericanas en el extranjero. Tan sólo empresas brasileñas han invertido entretanto más de 100 miles de millones de US\$ en el extranjero. Incluso las medidas dirigidas por el Estado, que algunos pocos gobiernos han tomado (Venezuela, Bolivia, Ecuador), han tenido hasta ahora muy poca repercusión sobre la tasa de crecimiento, porque estos países contribuyen únicamente con aproximadamente el 8% al PIB de América Latina.

No obstante, hasta ahora solamente muy pocas grandes empresas son competitivas internacionalmente. Los gobiernos latinoamericanos tienen el gran desafío de preparar a la masa de las pequeñas y medianas empresas industriales para la competencia glo-

bal, que hasta el momento sólo producen para el mercado nacional. Sólo el logro de esta meta permitirá a América Latina tener éxito duradero en la economía global.

En su conjunto, la mayor parte de América Latina sigue comprometida con el modelo de la economía de mercado y está abierta a la globalización.

Tradicionalmente, las relaciones económicas entre Alemania y la Unión Europea por un lado, y América Latina por el otro lado, han estado marcadas por asimetrías: para América Latina, la UE es el mayor inversor extranjero, el donante y socio más importante en la colaboración de desarrollo, así como con cerca un 13 % el segundo socio comercial. Por el contrario, la UE, con 20% de participación la primera potencia comercial del mundo, gestiona con América Latina menos del 5% de la totalidad de su comercio exterior. Dentro de la UE, Alemania y España son los socios más importantes de América Latina.

América Latina es para empresas alemanas con un volumen de producción de aproximadamente 60 miles de millones de euros no sólo un emplazamiento importante, sino que la única región en el mundo fuera de Europa en la cual ocupan una posición clave en determinados sectores industriales. Filiales alemanas generan en las dos economías más grandes –México y Brasil– alrededor del 5% del producto nacional bruto. Compañías alemanas contribuyen en la creación de valor del sector industrial brasileño incluso con aproximadamente un 15%.

La industria alemana y europea tienen una posición especialmente fuerte en el Mercosur, cuyos países miembros Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay generan casi el 40% del PIB total de América Latina, razón por la cual sigue siendo grande el interés de la economía alemana y europea por concluir un acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur. El coste económico para las empresas a ambos lados del estancamiento de las negociaciones se estima en alrededor de 4 miles de millones de euros anuales.

Mientras que los miembros del Mercosur aspiran a un mejor acceso al mercado compartimentado de la UE para productos agrarios, las empresas europeas esperan facilidades para inversiones y en la adjudicación de contratos públicos, así como una mejor protección legal de su actividad comercial en los países socios. Ser parte de una gran región integrada es hoy en día una de las ventajas comparativas y competitivas decisivas en los disputados mercados mundiales. Por esta razón, Alemania y la UE apoyan la confirmación por parte del Mercosur de la así llamada “Acta democrática”.

Asimismo, la UE está negociando convenios regionales con la Comunidad Andina (CAN) y con América Central (SICA). A fines de 2007 pudo suscribirse un amplio acuerdo de asociación económica (EPA) con el Foro de Estados ACP del Caribe (CARIFORO). Con la suscripción de los Acuerdos de Asociación con México y Chile, la UE inició una cooperación bilateral diferenciada, eso sí, falta mucho todavía para agotar su potencial.

3. Reivindicación y potencial de América Latina como actor internacional

La posición de América Latina dentro del sistema internacional ha cambiado fundamentalmente desde fines del último siglo. El subcontinente dejó de ser el escenario de enfrentamientos entre el occidente y el oriente.

El término de la Guerra Fría trajo nuevas opciones de actuación a los gobiernos de América Latina, los que al realizarlas cooperan sólo en parte estrechamente. En este sentido, se puede hablar de América Latina como un actor internacional únicamente con restricciones. Algunos Estados asumen un papel más activo en el plano internacional, sobre todo Brasil, y después de vacilar un poco, entretanto también México. Otros gobiernos, sobre todo los actualmente dirigidos por partidos de centroizquierda hasta

radical-populistas de izquierda, centran el foco de su política exterior en distanciarse cada vez más de los EE.UU. y en ganar influencia en la región –a la cabeza de ellos Venezuela.

Los procesos de integración subregionales son además en muchos casos muy débiles como para jugar un papel importante en el plano internacional. Sólo el Mercosur actúa hacia afuera como región de integración. Su estatus como alianza económica con capacidad de actuar y potencial de extensión (a la que al último se adhirió también Venezuela) depende en primer término de la disponibilidad de integración real de sus miembros, así como del cierre exitoso, que hace tiempo debería haberse hecho, del tratado de libre comercio con la UE. Una de las metas esenciales de la política alemana y europea hacia América Latina de los últimos años ha sido el fortalecimiento de las alianzas de integración en América Latina. En este sentido, la materialización de la asociación birregional con el Mercosur tiene para nosotros alta prioridad.

Independientemente del contexto latinoamericano, Brasil asume un papel en la política mundial. Brasil, ofrece con sus iniciativas regionales e internacionales (G-20, “Lula-Group”), por su papel en foros e instituciones internacionales (Proceso Heiligendamm entre los países del G-8, Ronda de Doha de la OMC) y como el país más grande de América Latina, también bilateralmente bases nuevas para una cooperación intensiva y una asociación en el ámbito de la política mundial. Eso sí, algunos Estados de la región miran más bien con escepticismo su reivindicación de representar a toda América Latina a nivel internacional (NU-Consejo de Seguridad), incluso algunos la rechazan. Además, el papel especial que Brasil juega como país de habla portuguesa dentro del entorno hispanoparlante dificulta su papel de líder.

Aparte de México y de otros Estados centroamericanos y del Caribe, el presidente Chávez en particular cuestiona directa e indirectamente el liderazgo de Brasil. A

pesar de que Venezuela no puede competir seriamente con Brasil, otros países –como por ejemplo Argentina– utilizan la forma de proceder de Venezuela para debilitar a Brasil. Pero el tema del papel líder de Brasil tiene además una segunda dimensión: en vista del fracaso de la coordinación política regional, este papel es de hecho reconocido e impulsado por otros actores internacionales –como por ejemplo por la UE– no por último con la Declaración de una Asociación Estratégica bilateral Brasil-UE de julio de 2007.

4. América Latina en la relación de tensión entre los EE.UU., Europa y Asia

Las relaciones de América Latina con los Estados Unidos de América están marcadas por la supremacía económica, política y militar estadounidense. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. y la “war on terror” a continuación, América Latina ya no sólo se encuentra en la agenda comercial de Washington, sino también en el foco de la administración estadounidense por aspectos de la seguridad. La fuerte retórica antinorteamericana del presidente venezolano Chávez (los EE.UU. compran a Venezuela el 25% de sus importaciones de petróleo), así como las crecientes actividades de China en la región, han conducido desde el año 2005 a una manifiesta (re)activación de la política norteamericana hacia América Latina.

El proyecto estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA/ALCA) se ha atascado en los últimos años. Más bien, la IV Cumbre de las Américas celebrada en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, puso en manifiesto las disparidades económicas y sobre todo las políticas de América Latina. Los EE.UU., entretanto, han decidido cerrar convenios de comercio binacionales y birregionales.

La UE tampoco avanza en las negociaciones para un tratado de libre comercio con el

Mercosur. Las reservas de la UE en lo que se refiere a la liberalización de su mercado agrario, así como la falta de disponibilidad de Mercosur para hacer concesiones, entre otras, en la importación de mercancía industrial y en las prácticas de licitación, han impedido hasta ahora un cierre del tratado. La incorporación de Venezuela al Mercosur es seguramente interesante desde el punto de vista energético, pero dificulta el diálogo político. Mientras tanto, debido a las relaciones económicas intensificadas con Asia, este tratado se ha hecho menos urgente para América Latina misma. La enorme demanda de materia prima, sobre todo de China, ha sido un factor importante en el desarrollo económico positivo de América Latina en los últimos años. El anuncio de China de hacer vastas inversiones directas en América Latina y de reducir los obstáculos para la importación de materias primas y alimentos latinoamericanos al mercado chino han reducido el interés de la región de llegar rápidamente a facilidades en el comercio con Europa.

En vista de la creciente presencia de China (y también de la India), la cooperación con Europa es hoy en día para los gobiernos latinoamericanos cada vez menos una necesidad, sino que representa otra opción. El antiguo papel modelo de Europa debe hoy, ante la creciente atracción de la alternativa china, encontrar una nueva legitimación. Cada vez menos existe una comunidad de intereses euro-latinoamericanos cuasi "automática". Posiciones comunes deben surgir sobre la base de un fundamento previamente elaborado, si se quiere que sean sostenibles políticamente.

La "asociación estratégica" acordada por ambas regiones en la primera Cumbre entre la UE y América Latina en Río de Janeiro en el año 1999 fue reforzada por ambas partes en la tercera Cumbre de 2004 celebrada en Guadalajara y en el cuarto encuentro en el año 2006 en Viena. La concretización de esta "asociación estratégica" es el gran desafío para el futuro cercano. Por este motivo, los temas centrales de la cumbre que se celebrará este año en Lima serán, además, el fomento de la

cohesión social, de la protección del clima y el aseguramiento del abastecimiento energético.

II. Consecuencias para Alemania y Europa

1. Reconocer y aceptar los desafíos y las oportunidades en América Latina

Alemania goza de una excelente reputación en América Latina. Este capital en confianza debe ser cultivado y desarrollado. Muchos de nuestros aliados latinoamericanos lamentan la actitud reservada de la política alemana en la región.

América Latina y Europa están unidas estrechamente por una historia conjunta de quinientos años de duración, compartiendo ideales y valores occidentales. Las relaciones multifacéticas y la afinidad cultural entre las sociedades ofrecen un fundamento sólido para una "asociación estratégica". Para cultivar esta proximidad cultural, es necesario intensificar el intercambio en el ámbito cultural y educacional y reforzar de nuevo la presencia de Alemania y Europa en la región. América Latina es la patria de alemanes que en algunos casos viven allí desde hace varios siglos, hecho que la política alemana debe tener en cuenta.

Los retos actuales y las oportunidades que se ofrecen hacen necesaria una actuación concentrada por parte de Alemania en tres planos de acción: en Alemania misma, en nuestras relaciones bilaterales con los Estados latinoamericanos, así como dentro del marco de la UE y las organizaciones internacionales.

2. Desarrollar una política alemana activa hacia América Latina

Pese a los mayores esfuerzos del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, hasta ahora la política

alemana hacia América Latina no ha conseguido desarrollar un perfil sostenible y orientado hacia el futuro para las relaciones con los Estados y las sociedades de América Latina. Por esta razón, es menester extender la base estratégica de la política alemana hacia América Latina, que se desprende de la situación de los intereses nacionales. Alemania se enfrenta al desafío de recalcar sus intereses en la región en forma más clara de lo que lo ha hecho hasta ahora y de establecer metas o finalidades concretas. El objetivo primordial de la República Federal de Alemania debe consistir en ganarse a América Latina —reforzándola al mismo tiempo— como aliado para asumir responsabilidad global. Nosotros debemos dentro de este contexto analizar muy bien con cuáles aliados —bilaterales o regionales— podemos alcanzar en la mejor forma estas metas. Para acrecentar las capacidades de la “global governance” se ofrecen en el ámbito bilateral, aparte de los campos políticos clásicos de la promoción del comercio y de la política cultural y educacional exterior, sobre todo dos áreas que nosotros apoyamos dentro del marco de nuestra cooperación de desarrollo: el fortalecimiento de la democracia y de la buena gobernanza a base de normas del Estado de derecho, así como el desarrollo sostenible de recursos y la protección del clima.

Sería conveniente que nosotros concretamente aspiremos a darle un carácter orientado al futuro a nuestra política cultural y educacional exterior (AKBP), que constituya el soporte de las relaciones con América Latina, centrándose en la intensificación de la cooperación en la ámbito científico y de la enseñanza superior, en la extensión de las ofertas para aprender el idioma alemán y en la ampliación de las redes de los colegios alemanes. Para ello es preciso aprovechar en particular el activo interés y la disponibilidad de los Estados latinoamericanos con capacidad financiera para una participación propia —incluso financiera—, por ejemplo en la amplificación de los programas de becas

gubernamentales, el intercambio de científicos y la creación y ampliación de programas de investigación conjuntos.

La política alemana hacia América Latina se enfrenta al reto de proporcionarle suficiente coherencia a su ramificada red institucional y, al mismo tiempo, de valorar debidamente los problemas diferenciados y las líneas de conflictos específicos de una región que se compone de países en desarrollo como también de países en proceso de transición con, en parte, alto grado de industrialización. Dentro de este contexto, la atribución de competencias a casi todas las divisiones resulta ser un desafío para una política efectiva y coherente hacia América Latina. Por esta razón, una de las tareas primordiales del Gobierno Federal debe consistir en reorganizar la red institucional de la política alemana hacia América, que en estos momentos actúa con muchas voces, de tal forma que se eviten pérdidas por discrepancias o incoherencias. Simultáneamente, deben aunarse las iniciativas alemanas y europeas y armonizarse mejor entre ellas.

El respaldo científico al desarrollo socioeconómico y de la política exterior mediante peritajes académicos relativos a América Latina realizados por instituciones de enseñanza superior e instituciones de investigación extra-universitarias alemanas tiene importancia esencial para completar el cuadro de la situación y con ello como base para las decisiones en la política exterior. Lamentablemente, en los últimos años se han reducido el personal y los medios financieros de cátedras científicas dedicadas a asuntos regionales especializadas en América Latina e incluso cerrado totalmente. La estructura federalista del sistema educacional impidió una mayor influencia por parte del Gobierno Federal sobre esta evolución. No obstante, éste —como también la economía— deben asumir las consecuencias negativas que en el transcurso del tiempo se harán notar también en la sustancia de la política exterior.

Es necesario incentivar a los estados federados y a las universidades para que conserven o creen de nuevo la investigación sobre América Latina.

3. Fomentar la conexión con América Latina en redes económicas y científicas

Con el elevado crecimiento, permanentemente constante, de las economías latinoamericanas en los últimos años, han crecido también los mercados para nuestra economía de exportación en América Latina. En vista de competencia asiática, cada vez mayor, es menester aprovechar resueltamente estas nuevas oportunidades. Sobre todo empresas brasileñas y mexicanas desarrollan cada vez más actividades en los mercados mundiales, hacen inversiones entretanto también en Europa y se convierten por ello para nuestras empresas no sólo en competidores a tener en cuenta, sino que además en socios tecnológicos y de cooperación cada vez más interesantes. Considerando lo anteriormente expuesto, nosotros tenemos que seguir impulsando la ampliación de cooperaciones tecnológicas entre las universidades, los institutos de investigación y las empresas. Alemania tiene que aprovechar mejor su buena reputación en el campo científico y profundizar la cooperación con América Latina en el área de la enseñanza superior. Estudios en Alemania deben hacerse más atractivos para latinoamericanos mediante programas de becas mejorados y ampliados y cursos preparativos del idioma. El Gobierno Federal debe preocuparse por crear redes de información en español y portugués en las universidades y escuelas superiores latinoamericanas que, aparte de noticias de universidades alemanas e informaciones sobre carreras nuevas y programas de idiomas, presenten además, en la respectiva lengua, resultados trascendentes de la investigación alemana y mejoren las posibilidades de contacto de las universidades alemanas con ex alumnos latinoamericanos. Deben, asimismo, refor-

zarse los colegios alemanes y los institutos Goethe, para que la lengua y cultura alemanas puedan transmitirse tempranamente en América Latina.

4. Ayudar a asegurar la democracia y los derechos humanos en América Latina

Dentro del marco del interés primordial de la política exterior en América Latina –el fortalecimiento de las capacidades de la “global governance”–, Alemania y Europa tienen un interés elemental en el éxito del modelo democrático en América Latina. El descontento de una importante parte de la población latinoamericana con el desarrollo democrático y en particular con la presentación de la democracia y las tendencias actuales hacia formas de gobierno populistas deben incentivarnos a intensificar nuestras actividades. Debemos utilizar aún más los instrumentos de la política de desarrollo para apoyar a los Estados con sistemas democráticos frágiles y estructuras administrativas deficitarias en el mejoramiento de la participación socioeconómica y política de todas las clases sociales, así como en el reforzamiento de las estructuras democráticas. De este modo, por ejemplo, podría aprovecharse mejor la excelente reputación de la jurisprudencia alemana en América Latina. Alemania podría hacer una contribución valiosa para la creación de aparatos administrativos eficientes fundando y fomentando escuelas superiores de administración y formando a jueces. En ello, los programas de las iglesias –como por ejemplo las actividades de católicos alemanes desde 1961 en el marco de la Acción Episcopal Adveniat– y de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, dirigidos a mejorar la participación de la sociedad civil y a combatir la pobreza, deben seguir teniendo un papel muy importante.

Considerable importancia tiene en este sentido también la prosecución de la cooperación de confianza de la CDU y de la

CSU y de los otros partidos democráticos representados en el Bundestag Alemán con sus partidos hermanos latinoamericanos. Es esencial intensificar este diálogo de los partidos y ampliar sus temas.

Fuera de ello, Alemania debe aportar sus experiencias con el federalismo alemán –más de lo que lo ha hecho hasta ahora– en los procesos de consolidación de las instituciones del Estado aún no acabados, para asesorar a los Estados latinoamericanos en el manejo de aberraciones tanto centralistas como periféricas. Ante la situación socioeconómica en parte precaria que domina en algunos países y a los peligros que esto conlleva para la cohesión social y la estabilidad política de las jóvenes democracias, Alemania podría transmitir sus experiencias con la Economía Social de Mercado, por ejemplo en la creación de sistemas de seguridad social o de tributación eficiente y socialmente equilibrada.

Uno de los mayores retos que se presentan en el proceso de estabilización de la democracia en los países de América Latina es la pobreza que domina en muchas partes, que alberga una gran predisposición por regímenes populistas. El desarrollo del espacio rural tiene un papel central clave en la lucha contra la pobreza y para solucionar los conflictos sociales. Alemania tiene que volver a aportar más su *know how* de desarrollo en este ámbito.

Las fundaciones políticas alemanas, que pueden remontarse a una exitosa labor de decenios realizada sobre el terreno, deben plantearse con mayor intensidad la tarea de promover el pensamiento socio-estatal y el sentido de responsabilidad entre las elites latinoamericanas, así como de mejorar el entendimiento del concepto de la democracia en la población.

El creciente peligro en que se encuentra la democracia en algunos países latinoamericanos debe ser motivo para iniciar o intensificar el diálogo democrático, incluso con los nuevos gobiernos populistas de izquierda. También en este aspecto podemos

continuar con el exitoso trabajo de las fundaciones políticas e intensificarlo actuando en pro de los principios democráticos fundamentales y de la indivisibilidad de los derechos humanos. Alemania y Europa deben abogar por que –en el sentido de una política basada en nuestros valores comunes– el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos sean un tema central del diálogo político.

5. Fomentar el trabajo conjunto en la política de seguridad

Los intereses relativos a la política de seguridad de Alemania en América Latina se centran sobre todo en la lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas, la trata de seres humanos y la “industria del secuestro”. Por esta razón, en su cooperación de seguridad bilateral, Alemania –junto a una actuación coordinada dentro de la UE– le da importancia central a la formación de oficiales y policías. Aparte de ello, sería importante hacer esfuerzos para asegurar el control democrático de las fuerzas armadas y desarrollar relaciones cívico-militares estables.

Alemania dispone entretanto de vastas experiencias en la formación de fuerzas policiales extranjeras. Alemania debería aportar esta competencia más de lo que lo ha hecho hasta ahora, no sólo con miras a la lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas, sino que en general, para consolidar las instituciones frágiles del Estado, por ejemplo en Bolivia, Ecuador o Guatemala.

Por lo demás, una oferta de este tipo se ajustaría al deseo de muchos gobiernos latinoamericanos de ampliar su cooperación en materia de seguridad con otros Estados.

Pero también es conveniente que revisemos el significado de otros temas de la seguridad global en relación con su transferibilidad y capacidad de adaptación a los desarrollos actuales que tienen lugar en América

Latina, como por ejemplo la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación de armas pequeñas y minas así como asuntos relativos al perfeccionamiento de regímenes globales de no proliferación de armas de destrucción masiva.

6. Fortalecer e intensificar la colaboración en la política medioambiental y de protección del clima

Los temas centrales de la cumbre que se celebrará este año en Lima serán, aparte del fomento de la cohesión social, la protección del clima y el aseguramiento del abastecimiento energético.

La seguridad energética y la protección del clima se encuentran tanto en Europa como en América Latina en el centro de la discusión política. Alemania ocupa un papel de vanguardia en el desarrollo sostenible de recursos y en innovaciones ecológicas, y ha desarrollado en estos campos competencias líderes en el mundo, que abarcan desde el saneamiento de depósitos/áreas contaminados, pasando por las técnicas más modernas de conservación de la pureza del aire, el abastecimiento de agua y la eliminación de aguas residuales, a tecnologías de centrales eléctricas altamente eficientes, tanto para energías fósiles como también renovables.

El cambio climático es uno de los mayores desafíos globales de nuestra época. Todos los Estados deben ser incorporados en los acuerdos internacionales para reducir los gases con efecto de invernadero. La industria alemana es líder en el mundo en la producción eficiente desde el punto de vista energético y de los recursos y tiene mucho que aportar en una cooperación. Tenemos interés en apoyar especialmente a los países emergentes, en rápido crecimiento, que gastan altas cantidades de recursos y de energía, y que generan grandes emisiones de CO², en la transformación de su crecimiento preferentemente “cuantitativo” en uno “cualitativo”. También en estos países

hay que conseguir desacoplar el consumo energético y la emisión de gases con efecto de invernadero, que aumentan rápidamente, de su crecimiento económico. Los países industriales pueden ser ejemplo en ello y al mismo tiempo apoyar activamente a estos países en la protección del clima, porque la protección del clima no obstaculiza el crecimiento y el bienestar económico, sino que es su requisito. Ya en la actualidad tenemos tecnologías a disposición que permiten reducir notablemente la emisión de gases con efecto de invernadero.

Con la selva amazónica, América Latina no sólo alberga una de las zonas más importantes para la protección global del clima, sino que es además la región con la mayor biodiversidad en el mundo y especialmente interesante debido a su riqueza en materias primas. Alemania debería también, en su propio interés, abogar con más insistencia por la protección y la utilización sostenible de estos recursos. Alemania es un socio solicitado en América Latina cuando se trata del desarrollo sostenible de zonas rurales, de promover la protección medioambiental y de los recursos —el programa con Brasil para conservar la selva tropical es un proyecto “flagship”—, de aprovechar el potencial de energías renovables, de incrementar la eficiencia energética y de otras actividades relevantes para la protección del clima, bien entendiéndose, también en interés de la economía alemana. Asimismo, la actuación alemana debe intensificarse notablemente mediante la participación en bancos multilaterales regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Caribe (BID, BDC). Un abastecimiento energético estable y a costos razonables es de gran importancia para las economías emergentes de América Latina. Al contrario que en el sector agrario, en el sector energético casi no hay divergencias de intereses. Se estima que aproximadamente el 28% de las unidades de reducción de emisiones generadas hasta 2012 provenirán de América Latina. Estas unidades tie-

nen una gran importancia económica para ambas partes. El perfeccionamiento del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM - Clean Development Mechanism) es un instrumento efectivo de la cooperación que permite fomentar el aprovechamiento de energías renovables y crear plantas industriales ecológicas en los países en vías de desarrollo y los países emergentes, mejorando al mismo la protección del clima.

7. Ayudar a asegurar la estabilidad estratégica en América Latina y promover la cooperación regional

Para un orden mundial pacífico y basado en normas se requiere de alianzas bilaterales y de redes de vínculos amistosos. Dentro del marco europeo, Alemania debe interceder activamente por el fortalecimiento de los procesos de integración regionales en América Latina y seguir apoyando la estrategia de desarrollo y cooperación subregional de la Comisión Europea.

Precisamente, las cumbres UE-América Latina dan en general al Gobierno Federal la posibilidad de, más allá del plano subregional, dar impulsos para una profundización de los esfuerzos de coordinación en América Latina. Hasta ahora las cumbres han tenido más bien un valor simbólico. Sin embargo, los procesos de discusión, a veces difíciles, de los encuentros anteriores, han contribuido a profundizar la comprensión por las respectivas posiciones de la otra parte, lo que deja esperanzas para el futuro en cuanto a un acercamiento de las posiciones.

Además, para la estabilidad del subcontinente y la conservación y el desarrollo de la democracia será importante que Brasil siga gestionando en formato suramericano su política activa de integración regional y vecindad y que conserve su capacidad de dialogar con los distintos gobiernos, en particular de la región andina. Algo similar es válido para el papel de México en América Central. Alemania debe sostener el diálogo

estratégico con estos dos importantes actores estratégicos a nivel de gobiernos y desarrollar iniciativas políticas perdurables.

8. Generar una alianza para el orden mundial (*global governance*)

Tanto Europa como América Latina se orientan por el modelo del "multilateralismo efectivo". Por consiguiente, una meta de la "asociación estratégica" consiste en configurar conjuntamente la globalización y crear un orden internacional basado en normas. Sin embargo, más allá de la ratificación del consenso político de ambas regiones en cuestiones globales (Corte Penal Internacional, Protocolo de Kioto, reforma de las Naciones Unidas, multilateralismo), a la alianza parece faltarle hasta ahora una "estrategia" definida por objetivos e instrumentos comunes. Para que los encuentros UE-América Latina sean más efectivos y eficientes, sería conveniente que la agenda temática se concentrara en puntos concretos. Un proyecto concreto de ese tipo podría ser una colaboración más amplia entre las regiones, entre otros en el sector energético, con el fin de intensificar los esfuerzos mutuos por seguridad energética global y regional.

Por esta razón, Alemania y la UE deben concertar cooperaciones y alianzas temáticas con los Estados latinoamericanos dentro del marco de instituciones internacionales, como las Naciones Unidas (NU) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como en el marco del proceso posterior a Kioto. Podría acordarse, asimismo, una cooperación similar entre la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa, así como los Estados latinoamericanos, con miras a misiones conjuntas de observación de elecciones.

El hecho de realzar a América Latina como un importante aliado estratégico a la hora de una nueva formulación de la gobernanza internacional por un lado, y la reducción de recursos en la política alemana hacia

América Latina por el otro lado, lo que en América Latina se evalúa como indicio para la disminución del interés en general, provocan irritaciones.

Alemania debe, aparte de cultivar las relaciones exteriores ya existentes, reforzar el desarrollo de iniciativas políticas junto con los aliados en América Latina. Temas de la política internacional, como por ejemplo la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas pequeñas y de destrucción masiva, aspectos de la seguridad energética, tecnología nuclear, superación de la desigualdad social y de la gran pobreza, así como de la política comercial, medioambiental y climática internacional, deberían formar parte del diálogo político acordado con el fin de mejorar la comprensión por la actuación alemana en estos sectores, incluso en la región misma, y hacerla visible. Especialmente en las cooperaciones ya establecidas con Brasil y México, Argentina y Chile, se trata de profundizar la colaboración a un nivel relativamente alto de comprensión mutua, lo que ofrece grandes oportunidades para configurar iniciativas conjuntas concernientes a la política internacional, pero que requiere de una cooperación sistemática, planteada a mediano plazo, con un vasto número de responsables que toman las decisiones políticas. Para ello, es necesario desarrollar aún más los instrumentos que se tienen a disposición para la prevención de conflictos y el fomento de la democracia.

9. Asentar en Europa la política alemana hacia América

Dentro del marco europeo, la política alemana hacia América Latina se enfrenta al desafío de elaborar posiciones concordantes sobre todo con España, pero también con otros aliados. Esfuerzos conjuntos, a modo de ejemplo en la promoción del comercio exterior o en la política de desarrollo, pueden ser muy prometedores. Junto con el Acuerdo de Asociación con el Mercosur deben propulsarse sin demo-

ra las negociaciones, también ya iniciadas, con la Comunidad Andina (CAN) y los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En el área científica existen ya numerosos proyectos de cooperación concretos, por ejemplo los programas de UE que tienen como objetivo un espacio de enseñanza superior común: Erasmus Mundus, Alban y Alfa. En forma semejante a las iniciativas bilaterales para promover la cooperación en el área académica, el Gobierno Federal debería intentar intensificar más la cooperación con América Latina a nivel de la enseñanza superior, también dentro del marco europeo, y abogar por aunar a nivel europeo los conocimientos científicos en institutos de investigación ya existentes o crear instituciones científicas nuevas.

Posiblemente podría lograrse una intensificación de la cooperación entre la UE y América Latina modificando el modo de las negociaciones intrarregionales. Si en las negociaciones futuras la troica de la UE tuviera en frente una troica latinoamericana, se podrían impulsar en América Latina los procesos de coordinación intrarregionales y con ello se crearían nuevos estímulos para la integración regional, la que hace algún tiempo, en el mejor de los casos, está estancada.

10. Impulsar la creación de un triángulo transatlántico UE-América Latina-EE.UU.

Siendo parte integrante del mundo occidental, no sólo tienen importancia las relaciones entre la UE y América Latina, sino también las relaciones de ambas regiones con los Estados Unidos de América. En vista del interés renacido de los EE.UU. por América Latina, nosotros deberíamos usar la relación transatlántica para sostener con los EE.UU. no solamente un diálogo intensivo sobre América Latina y la conservación y el desarrollo posterior de la democracia allí, sino que a mediano y largo plazo para sos-

tener un diálogo trilateral con igualdad de derechos. Sobre todo en la lucha contra la economía de las drogas, es menester intensificar la colaboración, pero no deberíamos limitarnos sólo a ello, sino incluir todos los aspectos de la política internacional.

Notas

1. El concepto de América Latina comprende a continuación todos los países del hemisferio occidental, excepto los EE.UU. y Canadá.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - Nº 4 - Diciembre, 2009

Principales áreas temáticas de la cooperación internacional en América Latina*

Fundación Konrad Adenauer

I. Temas básicos en la cooperación internacional

En su carácter de fundación política, el principal campo de actividades de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en la cooperación internacional es el fortalecimiento de la democracia. El fin del conflicto Este-Oeste no implicó la consagración automática y permanente del modelo de la democracia liberal. Por el contrario, y si bien aumenta el número de democracias formales, el concepto de la democracia sustantiva y representativa evidencia estar cada vez más en la defensiva. Existe el peligro de que para vastos sectores de la población el cambio hacia la democracia y la economía de mercado no conllevó una mejora de su situación política, social y económica personal y, por ende, no generó en estos sectores una voluntad real de defender los valores inherentes al modelo occidental.

En el marco de sus esfuerzos por fortalecer la democracia, el trabajo internacional de la Fundación Konrad Adenauer se concentra, además de sus actividades específicas por países y por regiones, en las siguientes temáticas generales:

- Asesoramiento a partidos políticos
- Economía Social de Mercado
- Responsabilidad de las elites
- Diálogo sobre valores
- Fortalecimiento del Estado de derecho
- Fortalecimiento de medios de comunicación independientes

A. Asesoramiento a partidos políticos

La KAS está persuadida de que una adecuada representación de los intereses sociales y una activa participación de los ciudadanos en la proyección de su comunidad sólo son posibles a través de un sistema plural de partidos, elecciones libres y una competencia democrática entre las diversas fuerzas políticas. El objetivo es apoyar a las instituciones y sus funcionarios en el cumplimiento de sus tareas y capacitar a los ciudadanos para una participación constructiva en los procesos políticos. En tal sentido, la KAS colabora en el ámbito del asesoramiento de los partidos tanto con las instituciones de capacitación de éstos y las organizaciones de la sociedad civil, como también con Parlamentos y mandatarios comunales.

* Documento elaborado por el Equipo América Latina de la Fundación Konrad Adenauer en Berlín.

B. Economía Social de Mercado

Para lograr una mayor adhesión a la democracia es necesario mejorar la situación social y económica de los sectores menos favorecidos de la población. Sin reformas políticas y económicas, tampoco podrán resolver el problema de la pobreza aquellos países que exhiben buenos datos macroeconómicos. A pesar de evidentes esfuerzos de reforma, la pobreza y la desigualdad de oportunidades siguen siendo los problemas más acuciantes para importantes sectores de la población. Se trata de la cuestión acerca de con qué principios y a través de qué medios es posible llevar adelante procesos políticos y económicos salvaguardando la justicia y estabilidad social. Nuestras experiencias con la Economía Social de Mercado deben servir ante todo a la dirigencia política como ejemplo de una política socioeconómica responsable. Además, se busca crear a través de un diálogo sobre ordenamiento político las condiciones sociales y económicas que generen incentivos para las actividades de los sectores privados y las inversiones nacionales y extranjeras.

C. Responsabilidad de las elites

La KAS recoge la responsabilidad política y social de las elites como un tema importante en su labor, en tanto considera que los procesos económicos y sociales positivos se ven interferidos en forma constante por prácticas de corrupción y mala administración. La preocupante evolución social que se observa en Europa oriental, pero también en Asia, África y América Latina, y que ha llevado a una fragmentación de las sociedades en un sector minoritario pero muy rico, por un lado, y amplios sectores relativamente pobres, por el otro, hace necesario despertar en estos países un mayor sentido de responsabilidad entre las elites. La confianza en la democracia depende de manera sustancial de la voluntad de estos sectores en asumir su responsabilidad. En tal senti-

do, los movimientos políticos que han surgido en algunos países deben interpretarse en última instancia también como una reacción de la sociedad ante el fracaso de las dirigencias políticas y económicas. La KAS ofrece, sobre todo en este segmento, cursos y seminarios, pero también conferencias y publicaciones.

Además de las dirigencias políticas “clásicas” del poder Ejecutivo y Legislativo, que siguen siendo grupos meta centrales del trabajo internacional de la KAS, la Fundación busca fortalecer otras “elites funcionales”, por ejemplo, jueces constitucionalistas, abogados o actores de los medios de comunicación. De este modo, la KAS contribuye a la apertura de círculos de poder hasta ahora cerrados, organizados en forma clientelares o como burocracias estatales o partidarias, y a su control mediante fuerzas sociales contrapuestas.

Muchos de los países en los que la KAS desarrolla su trabajo enfrentan el desafío de un cambio generacional en sus dirigencias. En los países en transición de Europa del Este y Asia central, pero también en África, en los próximos años dejará la escena política la primera generación de dirigentes luego del cambio de sistema. En América Latina, este cambio de dirigentes en parte ya tuvo lugar. Por otro lado, se celebrarán una serie de elecciones parlamentarias y presidenciales. En consecuencia, un elemento importante de las medidas propias y de aquellas realizadas junto con las contrapartes sigue siendo el fortalecimiento específico y estratégico de jóvenes dirigentes democráticos tanto en los países como en los programas de intercambio.

D. Diálogo sobre valores

Un cambio fundamental de la realidad podrá materializarse únicamente en la medida en que las elites tomen seriamente conciencia de su responsabilidad social y replanteen sus actitudes. Un diálogo de valores puede impulsar ese cambio de actitud. Si

se tiene en cuenta el intercambio global de valores, ideales y normas sociales, cobra creciente importancia el diálogo sobre valores y religiones, en tanto constituye un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia en el mundo y la redefinición del orden global.

En tal sentido, es fundamental diseñar este diálogo junto con nuestras contrapartes y contemplar los intereses legítimos de quienes participan en él. La noción cristiana de libertad, con la que nos sentimos identificados, implica tributar reconocimiento a todos los seres humanos, a los que les debemos igual respeto en razón de su condición como tales.

E. Estado de derecho

La independencia y transparencia del Estado de derecho es un elemento central de todo sistema democrático. Su credibilidad depende fundamentalmente de la vigencia de los principios propios de un Estado de derecho. Dado que las estructuras democráticas sólo pueden desarrollarse si existe seguridad jurídica, es importante que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén debidamente capacitados para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Las instituciones estatales en los diversos niveles políticos (Estado nacional, estados provinciales, nivel municipal) y el sector de la justicia son los principales grupos meta. En muchos países, la protección de los derechos humanos sigue siendo deficiente. Con frecuencia, la realidad constitucional contradice las constituciones escritas. Una división de poderes incompleta, una justicia dependiente o cuya independencia en los hechos se ve fuertemente coartada, una formación insuficiente de los jueces y una corrupción ampliamente difundida determinan en muchos casos, e incluso en los países que cuentan con la correspondiente legislación, que una efectiva protección jurídica de los ciudadanos parece algo remoto.

La KAS ya ha realizado, en relación con la temática del Estado de derecho y los derechos humanos, una serie de contribuciones reconocidas y eficaces en el marco de los programas nacionales. Estas medidas se complementan con programas regionales. Los programas “Estado de derecho y Democracia” tienen como eje central las cuestiones referidas al derecho constitucional y el apoyo a los tribunales de constitucionalidad, cuya situación en muchos países sigue siendo frágil. En forma paralela, la KAS persigue el objetivo de contrarrestar el fracaso del Estado, que en muchos países constituye un verdadero obstáculo para su desarrollo y, al mismo tiempo, es causa de la violencia política y criminal.

F. Programas de medios

El peligro que acecha a la libertad de prensa, la amenaza a la que están expuestos periodistas críticos y la corrupción en los propios medios son problemas globales. En los últimos años, ha cobrado creciente entidad la concentración de los medios en unos pocos determinados actores, con los consiguientes riesgos para el pluralismo de opinión. La formación de los periodistas, deficiente de muchas maneras, da lugar a manipulaciones y afecta negativamente la calidad de la información, de modo tal que los medios sólo pueden cumplir de una manera limitada la función que les cabe en el proceso democrático de conformación de la voluntad colectiva.

El trabajo de los programas de medios regionales en Asia, América Latina, África subsahariana y Europa sudoriental busca fortalecer una información periodística libre, responsable y ética. La KAS considera que en el marco del fortalecimiento de la democracia, su función es ampliar los conocimientos sobre el trabajo que realizan los medios y la necesidad de contar con medios independientes, además de promover los contactos interregionales entre sus repre-

sentantes. A tal efecto, promueve el diálogo con periodistas de primera línea, mediante la realización de conferencias y eventos regionales, además de ofrecer seminarios de capacitación con periodistas de la respectiva región.

II. Las actuales condiciones generales en América Latina

Las condiciones generales imperantes en América Latina siguen caracterizándose por el buen a muy buen desempeño de sus macroeconomías con condiciones de desequilibrio social, por un lado, y una evolución que varía entre el fenómeno de un populismo con rasgos autoritarios y sistemas democráticos con economías de mercado de adecuado funcionamiento, por el otro. Se trata, además, de una situación que se caracteriza por una gran fluidez. En relación con las condiciones económicas generales, cabe preguntarse hasta qué punto el crecimiento económico basado mayormente en la exportación de *commodities* es sostenible en el tiempo y en qué medida los recursos generados se emplean para diversificar el crecimiento y las fuentes de ingresos. De no lograrse estos objetivos, acecha el peligro de que el crecimiento termine por diluirse por la falta de estructuras que permitan garantizar un crecimiento económico sólido, construido sobre una base más amplia y proyectado hacia el mediano y largo plazo.

Paralelamente a este dinámico desarrollo macroeconómico, que alcanza prácticamente a la totalidad del continente, subsiste el problema de una pobreza ampliamente difundida y, en particular, una distribución extremadamente desigual del ingreso. Este último fenómeno genera una situación social altamente explosiva y es caldo de cultivo para la inestabilidad política y la difusión del populismo.

Esta contradicción entre un desarrollo económico positivo, por un lado, y los problemas sociales irresueltos, por el otro,

obedece a la falta de una adecuada política social que ataque las causas del problema y la falta de conceptos que permitan compatibilizar adecuadamente el crecimiento con la justicia social, así como el fenómeno sociopolítico de la falta de responsabilidad social de las elites en los respectivos países. Esta situación no se limita exclusivamente a las elites económicas, sino que afecta a las elites de todos los órdenes sociales. La insistencia en mantener patrones de conductas tradicionales y la falta de apertura a una participación y a más responsabilidad individual son fenómenos que en gran medida impiden encontrar una solución a estos problemas.

En el orden político, el tan mentado *giro a la izquierda* no se ha materializado en América Latina en esta forma simplificada. Dividir el panorama político en el continente según el tradicional esquema izquierda-derecha resulta cada vez menos apto para hacer una descripción realista y precisa de la situación política.

Los resultados de las elecciones celebradas en 2006 y su consiguiente traducción en decisiones políticas muestran más bien una división en dos conceptos totalmente diferentes: por un lado, se observa una recaída en el clásico populismo latinoamericano de las décadas de 1960 y 1970, aunque en este caso acompañado por una bonanza económica (ver más arriba) y basado en la experiencia decepcionante que significó sobre todo para las capas sociales de menores ingresos el retorno de los sistemas democráticos luego de las dictaduras militares de la década de 1980.

Esta mezcla entre un balance personal poco satisfactorio en vastas capas de la población, para las cuales el final de las dictaduras y la llegada de la democracia no implicó una solución a sus acuciantes problemas (de sobrevivencia), y la increíble bonanza de los regímenes populistas (Chávez, Correa, Morales), producto de los ingresos provenientes de los yacimientos de gas y petróleo, explican la amplia adhesión obte-

nida por algunos (no todos) de los nuevos gobernantes en las últimas elecciones. Si bien la imagen de la democracia sigue siendo básicamente positiva en la región, existe un grave deterioro del prestigio de las instituciones (partidos políticos, parlamentos) y de los dirigentes de estas organizaciones e instituciones, lo que se debe claramente a una gestión poco convincente, tramas de corrupción y, en parte, falta de credibilidad e idoneidad para el desempeño de las funciones.

Esta evolución, sin embargo, no es extensiva a todos los países y sería un error destacar las evoluciones fallidas y los ejemplos negativos como representativos de todo el continente.

En países como México, Chile, Brasil, Uruguay, Costa Rica o Colombia, por ejemplo, ejercen el poder gobiernos que deben solucionar algunos graves problemas y que actúan exitosamente en el marco del Estado de derecho, la libertad de opinión y el pluralismo político. Estos ejemplos demuestran que la democracia en América Latina puede actuar con eficacia, y son precisamente estos casos los que merecen concentrar los esfuerzos de promoción y fortalecimiento. Con todo, tampoco en estos países cabe esperar resultados espectaculares en el más corto plazo. La continuidad y los programas políticos, además del consenso sociopolítico más allá de un período de gobierno, son presupuestos esenciales para una gestión exitosa. Estos países son un ejemplo de que ello es factible, lo que constituye un factor esencial para la aceptación de la democracia en la región.

III. Aspectos político-estratégicos en el trabajo de la KAS en América Latina

Considerando las condiciones marco descritas, las actividades de la KAS en América Latina deben estar orientadas en función de aspectos político-estratégicos. Cabe distinguir entre:

- países en los que ya están instalados regímenes populistas (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y –con matices– Argentina);
- países en los que existe un peligro populista latente y donde es importante combatir eficazmente las causas que abonan este fenómeno (México, Guatemala, El Salvador, Panamá, Colombia, Perú, Brasil, Paraguay);
- países considerados políticamente estables (Chile, Uruguay, Costa Rica) y en los que cabe seguir desarrollando ejemplos de mejores prácticas.

Estos tres grupos requieren estrategias diferentes y ofrecen diferentes opciones de acción a seguir en relación con los temas e instrumentos que define la KAS, independientemente de las características particulares que deberán considerarse en cada uno de los países.

IV. Principales temáticas del trabajo de la KAS en América Latina

A. Asesoramiento a partidos políticos

En América Latina, la debilidad de los partidos políticos tradicionales es una de las principales causas de la flaqueza de las democracias. Por lo tanto, la KAS realiza especiales esfuerzos en temas referidos al fortalecimiento de la democracia y el asesoramiento de los partidos políticos. La capacidad de acción de los partidos es también un factor importante para determinar la fortaleza que pueda tener la alianza de los partidos demócratacristianos latinoamericanos (Organización Demócrata Cristiana de América - ODCA). La ODCA debe ejercer en forma decidida su rol como prestadora de servicios para los partidos afiliados y como vocera política en la región. En esta función, es y seguirá siendo para la KAS una contraparte política central. Especial relevancia adquiere este aspecto en aquellos países en los cuales

los partidos, en función de la concentración del poder, se ven arrinconados por regímenes populistas.

El panorama político en América Latina y la amenaza que dimana del populismo para la democracia deben ser articulados claramente por los partidos allegados, en particular también por la OCDA, y tematizados en el diálogo con el Partido Popular Europeo (PPE) y la Internacional Demócrata Cristiana (IDC) en Alemania, Europa y el mundo. En ese sentido, el papel de la KAS consiste en fortalecer la formación política (en especial de las jóvenes generaciones), brindar asesoramiento político concreto (comunicación política, fortalecimiento de los procesos conceptuales y programáticos, ofrecer asesoramiento al Parlamento y relativo a proyectos de reforma) así como impulsar el diálogo político con los partidos hermanos en Alemania y en Europa.

B. Economía Social de Mercado

En América Latina, la capacidad de aportar una solución a los problemas por los que atraviesan los sistemas democráticos se mide en función de dos temas cruciales: la lucha contra la pobreza y la distribución desigual del ingreso, así como la problemática de la seguridad interior. Esta última componente, aunque también está en el ámbito del Estado de derecho, reconoce entre sus causas a la actual situación social.

Las contribuciones de la KAS se centran en los siguientes aspectos: la discusión sobre políticas de ordenamiento, que contribuye a elaborar las necesarias condiciones políticas, y el consenso político y social requerido para su implementación en el más largo plazo. Esto explica en gran medida el modelo de éxito de Chile, donde fue posible combatir la pobreza con medidas de largo plazo y obtener éxitos económicos sostenidos, sin consideración de banderas políticas. Del mismo modo, es necesario implementar en los restantes países

de América Latina proyectos de reformas concretas, basados en un orden político marco que tenga como referencia la Economía Social de Mercado. En este sentido, el enfoque concreto se sitúa, por un lado, en el ámbito del proyecto regional SOPLA (Política Social de América Latina) y, por el otro, en la consolidación de las medidas de capacitación y asesoramiento político, así como en el debate con representantes del sector privado, la política y las organizaciones de trabajadores. A diferencia de una “política social” meramente populista, como la practicada por Hugo Chávez, cuyo concepto distributivo tiene como sola referencia la preservación del propio poder, se trata de recrear, en consonancia con una política socioeconómica sustentable y responsable, conceptos que permitan crear con ayuda de una reforma del mercado laboral y una eficiente política fiscal, condiciones que no sólo permitan reducir la pobreza, sino prevenirla en el largo plazo. Otro elemento de esta política es una reforma educativa concebida en términos del más largo plazo.

C. Diálogo sobre valores, participación política y responsabilidad social de las dirigencias

La credibilidad y capacidad de funcionamiento de la democracia depende también de una amplia participación de la ciudadanía en las decisiones políticas. Por lo tanto, un objetivo importante de la labor que desarrolla la KAS en América Latina es el trabajo con los grupos tradicionalmente marginados. Aun cuando esta marginación suele afectar a las capas de menores ingresos en general, la KAS comenzó, a partir de 2006, a dirigirse específicamente a la población indígena en el marco del Proyecto PPI (Participación Política de indígenas). Completada la etapa de sondeo durante 2006/2007, actualmente se están ofreciendo medidas concretas de capacitación a los representantes

de las comunidades indígenas, en especial en el espacio andino pero también en Guatemala y en México, con el propósito de habilitarlos para una participación calificada en el campo político.

Estos esfuerzos presuponen la voluntad y capacidad de los sectores involucrados de participar activamente en el diseño de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, y atañe en especial a las elites sociales. En ese sentido, la KAS empeña sus esfuerzos en América Latina en sensibilizar a estos sectores acerca de la necesidad de conceder a los grupos más desfavorecidos de la población posibilidades de una participación activa. Para que esta participación protagónica pueda implementarse, se requiere un cambio en el paradigma que rige a las elites. Sólo si éstas toman seriamente conciencia de su responsabilidad social y actúan en consecuencia será posible transformar sustancialmente la realidad en América Latina. Las iniciativas para ello pueden surgir de un activo diálogo sobre valores. Los primeros intentos hechos en Chile y en la Argentina han demostrado que en el marco de un diálogo entre la Iglesia, la política y sectores de la economía, pueden desarrollarse iniciativas pensadas en ese sentido. La KAS seguirá cumpliendo un rol de intermediación, con el conocimiento de que para ello se requiere tener un largo aliento.

D. Fortalecimiento del Estado de derecho

En América Latina, el diálogo con los tribunales de constitucionalidad ha adquirido singular importancia a partir de las masivas injerencias del Ejecutivo en el Poder Judicial que se observan, por ejemplo en Ecuador y en Venezuela. Finalmente, el derecho de gentes y en particular la defensa de los derechos humanos son una base elemental que no sólo cobra importancia crucial en las medidas de formación y asesoramiento en el caso de Cuba, sino también en

los regímenes cada vez más autoritarios de Venezuela y Ecuador.

E. Medios y democracia

El cierre de los canales de televisión en Venezuela demuestra que en América Latina la libertad de prensa y de opinión no es un derecho garantizado. La presión ejercida (en parte abiertamente como en Venezuela, en muchos casos algo más sutil mediante el condicionamiento de la pauta publicitaria oficial) por la política sobre los medios de comunicación, por un lado, y la creciente comercialización y banalización de la información, por el otro (por ejemplo, condicionado, por un lado, por la falta de profesionalismo periodístico y por tendencias de concentración motivadas por meras razones económicas, por el otro), hacen que el ciudadano esté informado en forma parcial y tendenciosa y que los medios sólo cumplan parcialmente su rol público en la democracia. En este caso, la KAS focaliza su trabajo en la formación y el asesoramiento a periodistas, así como en la comunicación política. La finalidad de este ámbito de trabajo es capacitar a los decisores políticos en su relación con los medios para alcanzar mayor eficiencia en la comunicación con los ciudadanos. En tal sentido, este aspecto del Programa de Medios también guarda relación con otros campos de actividades de la KAS, como es el fortalecimiento de los partidos políticos.

V. Temas centrales de la labor en los diferentes países

En *México*, el énfasis de las actividades de la KAS está puesto en la cooperación con el Partido Acción Nacional (PAN). Esta cooperación apunta a fortalecer al PAN como partido de gobierno, en particular en relación con su trabajo en el Parlamento. También es importante la cooperación entre partidos políticos, fundaciones y entidades

extrapartidarias en aquellos casos en los que el PAN tiene posibilidades de un crecimiento tanto geográfico como sectorial. Se trata de un campo en el que muy bien se pueden aplicar las experiencias recogidas por la Fundación Konrad Adenauer, por ejemplo en relación con iniciativas encaradas en Alemania que hacen al trabajo cultural, la promoción de jóvenes periodistas, el premio Economía Social de Mercado o el premio para periodistas locales. También para el PAN es importante interesar a las jóvenes generaciones, y a grupos más bien marginados hasta ahora, en una activa participación en la política y el trabajo en el Partido.

Otro aspecto es el debate sobre políticas de ordenamiento en cooperación con organizaciones de los trabajadores y sindicatos, además de profundizar en el nivel municipal la cooperación con la asociación de municipios AMMAC.

En *América Central*, las oficinas de *Guatemala* y *Costa Rica* implementan la concepción regional redefinida ante el marco de referencia de las tres metas centrales fijadas (consolidación de las instituciones democráticas, promoción de la coherencia de la política económica y social y participación sociopolítica con especial inclusión de la población indígena). Se tratan tanto aspectos nacionales específicos (sobre todo en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua como países centrales de las actividades) como también temas regionales. En el área de la cooperación con partidos, se destacan la reforma y elaboración de la programática partidaria, comunicación política, formación de dirigentes municipales y la promoción de las jóvenes generaciones. Al respecto se celebran series de seminarios, y foros tanto regionales como nacionales. En particular se necesita capacitar y fortalecer a los funcionarios locales para su gestión.

El trabajo en *Brasil* está focalizado en los siguientes temas: consolidar la democracia con medidas de formación y asesoramiento político, mejorar las oportunidades de participación de grupos desfavorecidos en

los procesos de decisión social, económica y política, incluidas las regiones menos desarrolladas del país como son el Norte y Noreste (oficina Fortaleza), brindar apoyo a iniciativas destinadas a modernizar el Estado (en particular con vistas a la descentralización y reforma de la relación entre el nivel federal y los estados, así como la reforma y el fortalecimiento de la gestión municipal, proyecto radicado en San Pablo), mejorar la eficiencia del Estado de derecho, invitar al debate sobre nuevos conceptos de política económica y social con referencia a la Economía Social de Mercado, promover la cooperación regional y la integración en América del Sur e intensificar el diálogo entre Brasil y Alemania y la Unión Europea, respectivamente.

Luego de los notables éxitos obtenidos en *Colombia* en el campo de la seguridad interior, el principal desafío es ahora la lucha contra la pobreza y la injusticia social. Se deberán desarrollar concepciones políticas (a nivel partidario, en especial del Partido Conservador y de los bloques parlamentarios) y apoyar las reformas pertinentes, así como capacitar a los actores sociopolíticos para un aporte activo a este debate. Nuevamente, se trata de considerar los componentes institucionales, además de los aspectos conceptuales. Resulta importante fortalecer a los partidos políticos del país en su capacidad de acción y revitalizarlos apoyando a las jóvenes generaciones, además de incluir el nivel municipal a través de proyectos de promoción regional o comunal de la economía.

En *Venezuela*, el trabajo resulta cada vez más problemático en razón de las crecientes restricciones que impone el gobierno de Chávez. El margen de acción política está muy acotado y las contrapartes de la KAS se ven cada vez más expuestas a represalias. La KAS mantendrá la estrategia de fortalecer a los partidos con capacidad de reforma, que actúan sobre la base de la responsabilidad cristiana, y sus instituciones de capacitación, preservar y fortalecer la idea del Esta-

do de derecho, contribuir activamente a un debate sobre el derecho a las libertades clásicas en Venezuela y en Alemania, además de impulsar el diálogo destinado a transmitir valores cristianos y democráticos y destacar valores participativos (temática sociedad ciudadana).

En el espacio andino se constata un desarrollo claramente dual. En tanto que en *Ecuador* y *Bolivia* se trata de fortalecer los partidos de oposición de centro, acorralados por el avance de los gobiernos populistas de Evo Morales y Rafael Correa, y de abordar básicamente los cuestiones de democracia, Estado de derecho y división de poderes, en *Perú* el foco está puesto en seguir profundizando la cooperación con la alianza de partidos *Unidad Nacional*, por un lado, y el trabajo a nivel municipal con la contraparte INICAM (Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Municipal), por el otro.

Asimismo, en los tres países el programa regional PPI tendrá la participación política de la población indígena como uno de sus temas centrales.

En *Chile*, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) enfrenta el desafío de fortalecer su perfil a través de una buena campaña en las elecciones municipales de 2008 y las elecciones presidenciales de 2009 (congreso programático 2007), además de nominar un candidato propio. En consecuencia, para la cooperación de la KAS con el PDC, los

aspectos definitorios de su labor son el trabajo programático, la capacitación de candidatos, la promoción de jóvenes políticos y el asesoramiento para una estrategia política con vistas a 2009. En forma paralela se desarrolla el debate sobre la política de ordenamiento tanto a nivel académico como de las instituciones sociopolíticas involucradas (representantes de los trabajadores, federaciones de empresarios).

En la *Argentina*, la elección de Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en junio de 2007 introdujo un cambio en la escena política del país. El incipiente fortalecimiento de la oposición política, con la que la KAS viene cooperando hace dos años, traerá aparejada una intensificación de esta cooperación. El objetivo es agrupar a las fuerzas políticas de centro como forma de promover una alternativa eficaz a la plataforma populista en torno al matrimonio de Néstor y Cristina Kirchner. Esto también se reflejará en el nivel municipal, donde se seguirá apuntalando el trabajo político local.

En *Uruguay*, a nivel de partidos políticos el énfasis seguirá puesto en la cooperación con el *Partido Nacional* y el *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) con medidas de formación y asesoramiento político, además de abordarse cuestiones que hacen al desenvolvimiento de un Estado de derecho.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

La política de seguridad democrática en Colombia

Philipp Naucke

I. Introducción

América Latina es considerada la región más insegura del mundo. Los índices de delincuencia, crimen y violencia muestran una tendencia ascendente y en los últimos 10 años la tasa de homicidios ha sido seis veces superior al promedio global (cfr. Carrillo-Flórez, 2007, pág. 182). Con frecuencia, la policía y un poder judicial débil trabajan de manera ineficiente y generan en la población la sensación de que la inseguridad ha alcanzado niveles incontrolables. En este contexto, no sorprende que la seguridad pública ocupe un lugar central en la agenda política de todos los países latinoamericanos.

En Colombia, pocos años atrás, los secuestros, extorsiones, asesinatos, asaltos, robos y hechos de violencia eran una realidad cotidiana omnipresente. Hoy, los hechos de violencia decrecen, en tanto que las estadísticas sobre criminalidad en general muestran un retroceso de los hechos delictivos y la población comienza a sentirse más segura. Esta evolución positiva se atribuye a la exitosa *Política de Seguridad Democrática* del actual

PHILIPP NAUCKE

Estudió etnología, economía e investigación de paz y conflictos en la Philipps-Universität de Marburg (2003-2009). Estudió antropología en la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá (2005-2006). A partir del año 2005 estuvo varias veces en Colombia en misiones de investigación acerca de desplazados, cumplimiento del derecho internacional y de los derechos humanos. Actualmente se desempeña en el Instituto de Investigación Cultural Comparada de la Philipps-Universität en Marburg.

gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Un análisis más detallado, sin embargo, arroja tres conclusiones principales. En primer lugar, la *seguridad democrática* no es la única razón de la mayor seguridad en el país. En segundo lugar, sería recomendable que otros países latinoamericanos la tomaran como referencia únicamente bajo determinadas condiciones. Y en tercer lugar, difícilmente la *seguridad democrática* podrá seguir mejorando por sí sola la seguridad o realizar un aporte a una solución duradera del conflicto armado en Colombia.

II. Violencia, criminalidad e inseguridad en América Latina

A menudo, en el debate público se confunden conceptos como violencia, criminalidad e inseguridad. En primer lugar, cabe señalar que no necesariamente existe una correlación entre la evolución de los delitos violentos, las estadísticas y la sensación de inseguridad en la población. La sensación de inseguridad depende en gran medida de la percepción de la criminalidad, de la información periodística así como de la reacción del Estado o sus instituciones en estas circunstancias. Una mayor presencia política o campañas mediáticas que sugieren que existe una mayor seguridad pueden sugerir una sensación de seguridad aun cuando la criminalidad haya retrocedido muy poco (cfr. Waldmann, 2008, pág. 48 ss.). La sensación de inseguridad en la Argentina, por ejemplo, es mayor que en Colombia, a pesar de que las estadísticas sobre criminalidad harían suponer lo contrario (cfr. Corporación Latinoamericana, 2008, págs. 21-25).

En América Latina se observa un incremento tanto de la violencia y la criminalidad como también de la sensación de inseguridad. Las causas son complejas. Entre los factores que explican parcialmente esta realidad están la marginalización social, la falta de perspectivas y una desigualdad significativa en la distribución del bienestar social.¹ También deben considerarse factores tales como la ineficiencia de las instituciones propias de un Estado de derecho, la falta de posibilidades de participación política y el crimen organizado (como por ejemplo el narcotráfico en México, que afecta a numerosos órdenes de la vida social). Estos factores adquieren mayor peso aún cuando el Estado resigna el ejercicio del monopolio de la fuerza en

parte del territorio nacional y, por lo tanto, ya no puede garantizar una soberanía efectiva, como es el caso de Colombia.

Especialmente graves son los niveles de violencia, criminalidad e inseguridad en las ciudades latinoamericanas. Individuos de diferentes sectores sociales con diferentes intereses comparten un espacio urbano cuyas condiciones de infraestructura no se ajustan al crecimiento demográfico. En este espacio común se manifiestan problemas sociales y se potencian los conflictos, que a menudo producen violentos choques entre los diferentes protagonistas. Esta creciente violencia urbana es producto de un umbral cada vez menor a partir del cual se está dispuesto a recurrir a la violencia, y de una multiplicación de actores de la violencia.² En tercer lugar, la violencia permea todos los órdenes de la vida pública, lo que genera una creciente fragmentación del espacio urbano. La ciudad pierde su función integradora y comienzan a transformarse las formas de la interacción social como es el uso del espacio público, produciéndose una atomización de las estructuras urbanas. La individualización, el miedo y la exclusión dominan la convivencia social, lo que encuentra su manifestación más evidente en la aparición de los barrios cerrados (cfr. Dammer, 2007, pág. 70).

Todos los países latinoamericanos reivindican ser Estados de derecho modernos. A partir de este supuesto, deberían contar con las instituciones y normas legales necesarias para prevenir y regular los conflictos sociales y sancionar conductas ilegales. Sin embargo, aun cuando los instrumentos del Estado de derecho existen formalmente, muchas veces son muy débiles. Los sistemas de justicia carecen de equipamiento financiero y logístico, legitimidad y confianza. En general, la policía está poco capacitada, es ineficiente y en el peor de los casos es corrupta o está involucrada en el crimen organizado. En general, las cárceles están desbordadas, las condiciones de alojamiento son inhumanas y el sistema está lejos de cumplir con cualquier requisito para una adecuada rehabilitación (cfr. Carrillo-Flórez, 2007, pág. 187 ss).

Con frecuencia, las instituciones estatales son incapaces de contrarrestar el aumento objetivo de la violencia y el delito. Esta realidad se refleja en la falta de prevención, una baja tasa de esclarecimiento de los delitos y una amplia impunidad, que generan en la sociedad un clima de desconfianza, aislamiento y la percepción de vivir en un mundo caracterizado por el desorden y una inseguridad descontrolada. En los barrios cerrados de la clase alta, la seguridad está a cargo de empresas de seguridad privadas, en tanto que en los barrios marginales de los sectores más humildes la custodia del

orden público queda a cargo de grupos armados ilegales (bandas como las maras en América Central o los narcotraficantes). El Estado va perdiendo el control sobre el territorio y el monopolio del uso de la fuerza en las ciudades.

III. *Security first* vs. estrategia integral

En la discusión en torno a la cuestión de cómo debe manejarse el problema de la seguridad pública prevalecen dos posiciones opuestas: la noción de *security first* y el concepto de estrategia integral. Los defensores del concepto de *security first* sostienen que el restablecimiento de la seguridad pública es el requisito previo para la garantía de los derechos civiles y libertades, el desarrollo de las instituciones y la garantía del Estado de derecho. Políticos con actitud autoritaria implementan una política de “mano dura” o de “tolerancia cero”, mediante la radicalización de los instrumentos represivos, el aumento del número de efectivos de las fuerzas del orden, el incremento de las penas y la militarización de las fuerzas de seguridad. Además de esta radicalización, no es infrecuente que se declare el Estado de excepción, durante cuya vigencia queda suspendida la vigencia de ciertos derechos civiles y libertades.³

Los defensores de la segunda línea de acción, en cambio, favorecen una *estrategia integral* como modo de mejorar la seguridad pública. Sus defensores argumentan que una situación compleja, producto de diferentes causas e influenciada por múltiples factores, sólo puede abordarse con una política integral. Las medidas que se adopten deben abarcar los diferentes niveles del Estado y de la sociedad. Van desde una reforma y profesionalización de las fuerzas policiales, así como un fortalecimiento de las instituciones de la justicia, hasta programas de prevención contra los delitos relacionados con las drogas y el alcohol. Afectan también a los programas locales de seguridad, que incluyen a la sociedad civil y tienen por objetivo fortalecer la confianza de la población en las instituciones.

Estas medidas integrales destinadas a mejorar la seguridad pública prometen ser exitosas en la medida en que se orientan en función del concepto de “seguridad humanitaria” (*human security*) y tienen por objeto una profunda reforma del sistema de seguridad. La “seguridad humanitaria” contempla como elemento sustancial una vida sin temor y sin carencias y, por lo tanto,

es un concepto de seguridad que tiene como protagonista central a las personas y no a los Estados (cfr. United Nations Development Program, 1994, pág. 22 y ss.). Forma parte de este planteo profesionalizar y democratizar la totalidad de las instituciones que intervienen en la seguridad nacional, como son la policía, los militares, el servicio de inteligencia y los ministerios de Defensa, Interior y Justicia (cfr. McFate, 2008, pág. 2).

Debido a la presión pública y al régimen político, que en la mayoría de los países limitan las presidencias a un solo mandato, los gobiernos en América Latina tienden a privilegiar la estrategia de *Seguridad Primero* porque promete resultados más rápidos y más prácticos y es más perceptible en la sociedad que los procesos de reforma más sustentables, pero cuyos resultados se manifiestan recién en el más largo plazo. En general, los presidentes están más interesados en desarrollar durante sus mandatos un perfil propio, por lo que a menudo los procesos de reforma de más largo plazo no logran perdurar más allá de un mandato presidencial. La situación se torna aún más difícil debido a que la baja tasa impositiva en América Latina —en promedio se ubica en el 15% (cfr. Gómez-Sabaini, 2006, pág. 14 ss.) reduce el margen fiscal en cuanto a los recursos que pueden destinarse a la seguridad pública y difícilmente permite una combinación exitosa de ambas estrategias.

Teniendo en cuenta que la seguridad pública es básicamente un problema local o urbano, no queda claro en qué medida puede ser exitosa y económicamente eficiente una estrategia de seguridad exclusivamente nacional. Cabe preguntarse si el gobierno central no debería ceder competencias a las administraciones locales, para permitir fortalecer las estructuras descentralizadas y democráticas.

IV. El contexto de la política de seguridad nacional de Colombia

En Colombia, el problema de la seguridad pública no puede separarse del conflicto armado interno, que ya lleva más de cuarenta años y que se desarrolla entre diferentes movimientos guerrilleros (de los cuales todavía siguen activos las FARC y el ELN), los grupos paramilitares (o bien sus organizaciones sucesoras, las llamadas *nuevas generaciones*) y los militares. Por otra parte, el narcotráfico juega un papel importante en el financia-

miento de los grupos armados y como protagonista del crimen organizado y actor independiente de la violencia. El Estado colombiano no detenta el monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional y desde la creación del Estado no ha ejercido nunca una soberanía efectiva.

En estas circunstancias, las diferentes formas de violencia y criminalidad están estrechamente ligadas entre sí. Existen en el país múltiples actores en cuyos campos de acción se diluyeron los límites entre el crimen común, la violencia motivada políticamente, el crimen organizado, las acciones terroristas, la violación de los derechos humanos y del derecho de gentes humanitario. Muchos sectores de la vida social, incluida la política, se vieron socavados por algunos de estos protagonistas. Durante mucho tiempo el Estado colombiano no pudo (o no quiso) oponer nada a estas amenazas. Esto determinó que en la década de 1990 Colombia estuviera catalogada como el país latinoamericano más peligroso.⁴ En vista de esta compleja trama, la mejora de la seguridad pública es apenas uno de los tantos desafíos, estrechamente interrelacionados, que Colombia debe superar en materia de política interior.

V. La política de seguridad democrática

Cuando Álvaro Uribe Vélez fue elegido presidente en 2002, presentó un programa de política interior que tenía por finalidad mejorar la compleja situación de seguridad en Colombia, para lo cual aplicó una política de “mano dura”. La *política de seguridad democrática*, un programa cuyo principal objetivo es imponer el monopolio de la fuerza del Estado en todo el territorio nacional, fortalecer el Estado de derecho y proteger a los ciudadanos de lo que el gobierno denomina amenaza terrorista. El programa comprende tanto la mejora de la seguridad pública como la lucha contra el narcotráfico, entre otros aspectos.

Este programa de política interior clasifica el *terrorismo* de los grupos armados ilegales, el *narcotráfico*, los *negocios financieros ilegales*, el *tráfico de armas*, los *secuestros* y las *extorsiones*, así como la *alta tasa de asesinatos*, como amenaza directa a la nación colombiana, a sus instituciones y a la vida de los colombianos.

El programa enuncia, básicamente, tres objetivos estratégicos para combatir estas amenazas:

1. establecer el control por parte del Estado en todo el territorio colombiano;
2. proteger a la población de secuestros, extorsiones, asesinatos y desplazamientos;
3. destruir el narcotráfico.

Para alcanzar estos objetivos, el programa identifica seis campos para una acción política. En particular, se trata de:

- a) mejorar la coordinación entre las medidas que adoptan las instituciones del Estado;
- b) fortalecer las instituciones, en particular el sistema judicial, las fuerzas militares y la policía;
- c) establecer el control del Estado en el territorio colombiano;
- d) proteger a los ciudadanos y la infraestructura pública;
- e) obtener la cooperación de la sociedad para mejorar la seguridad;
- f) mejorar la comunicación de las políticas y acciones del Estado.⁵

VI. Seguridad democrática: ¿un modelo de éxito?

En los últimos años, la seguridad mejoró notablemente en Colombia. Sin embargo, cabe analizar en detalle en beneficio de quiénes redundan estas mejoras y a través de qué medios se obtienen. Sin duda ha retrocedido el peligro que suponen los grupos armados ilegales para la seguridad urbana. No obstante, en las áreas rurales la población civil sigue estando entre la línea de fuego de los dos bandos, como se refleja en el número de desplazados, que se mantiene invariablemente alto.⁶ También los grupos especialmente amenazados en Colombia, entre los que figuran sindicalistas, indígenas y periodistas, siguen siendo víctimas de atentados contra sus vidas (cfr. Ministerio de Defensa Nacional, 2003, pág. 11). En las ciudades, el problema de la inseguridad ha retrocedido fuertemente, lo que guarda relación con la masiva presencia de efectivos policiales y militares en las calles. Por otro lado, cuando se evalúa la seguridad urbana en Colombia, tampoco puede ignorarse que hacia fines de la década de 1990 varios gobiernos locales impulsaron estrategias integrales destinadas a mejorar la seguridad.

Actualmente, tras seis años de gobierno de Uribe, el Ministerio de Defensa puede exhibir cifras positivas en cuanto a los resultados de la *política de seguridad democrática*.⁷ Se contabiliza como éxito de esta política la disminución en el número de asesinatos, masacres y secuestros. También hubo una merma en los actos terroristas y en las manifestaciones subversivas.⁸ Según la opinión de muchos analistas, las FARC fueron reprimidas y se vieron obligadas a cambiar la estrategia de una guerra de posiciones abiertas por una guerra de guerrillas clásica (cfr. International Crisis Group, 2006, pág. 2; 2008, pág. 7). Asimismo, se indican cifras contundentes respecto del narcotráfico y de los grupos armados ilegales.⁹ El gobierno reforzó fuertemente el número de efectivos de las fuerzas armadas y la policía colombianas.¹⁰ En el contexto de la *política de seguridad democrática* también se inserta el desarrollo positivo del crecimiento económico y la baja en el índice de desempleo, que, según esta lectura, es una consecuencia de la mayor seguridad.¹¹ Estos datos se ven avalados por la sensación vastamente difundida entre la población de que la seguridad ha mejorado notablemente y los altos niveles de popularidad que concitan el presidente Uribe y su política. Cabe señalar que no existe un consenso general en cuanto a la validez de los datos y la veracidad de las conclusiones que se extraen de éstas.¹²

Si se miden los resultados en función de las metas que fija la propia *política de seguridad democrática*, se constata que los éxitos se basan y se limitan casi exclusivamente a un mayor uso de los instrumentos represivos del Estado. Voces críticas señalan que el actual gobierno no toma medidas para mejorar el marco institucional democrático y que, por el contrario, ha intentado en reiteradas oportunidades coartar la independencia de la justicia, por ejemplo. Esto se evidencia en particular en el manejo que Uribe ha hecho de la llamada parapolítica, un escándalo en el que se descubrieron vínculos entre grupos paramilitares y diputados y políticos. Se acusa a Uribe de haber atacado en más de una oportunidad a la Corte Suprema de Justicia con acusaciones falsas. El Presidente habría intentado así sustraer los casos de la parapolítica de la órbita de la Corte Suprema. Asimismo, impediría reformas del Congreso que tenían como propósito limitar la influencia de los paramilitares (cfr. Human Rights Watch, 2008, pág. 5).

El refuerzo de los instrumentos represivos no puede explicar por sí solo el desarrollo positivo de la seguridad urbana. Esta realidad también es el producto de políticas locales que se implementaron en las ciudades

colombianas hacia fines de la década de 1990 con consideración de la estrategia integral. En particular, cabe mencionar el gobierno municipal de Antanas Mockus en Bogotá, durante cuyo mandato se implementaron varios programas para mejorar la seguridad y la convivencia y que luego fueron imitados por otras ciudades colombianas. Los programas más importantes incluían un mejoramiento del trabajo de la policía, iniciativas de justicia alternativa, programas de prevención para los jóvenes, conquista de espacios públicos críticos, prevención de accidentes de tránsito, horas de cierre, desarme de la población, etc. (cfr. Acero, 2002, pág. 463 y ss.).

VII. Lecciones aprendidas

El ejemplo de Colombia permite extraer las siguientes conclusiones: una militarización de las instituciones de seguridad por sí sola no basta para mejorar la seguridad pública o incluso regular el complejo conflicto colombiano. Estrategias de seguridad integrales realizan un aporte irrenunciable a la mejora de la seguridad pública. En la práctica, es necesario ampliar el concepto de seguridad en función de la “seguridad humanitaria” y construir a través de la misma una verdadera seguridad democrática.

La *política de seguridad democrática* demostró ser una herramienta eficaz para reducir los riesgos que emanan de los grupos armados ilegales para la seguridad de la población urbana. Sin embargo, difícilmente el retroceso en el número de crímenes y delitos violentos que no son atribuibles directamente a los grupos armados ilegales pueda explicarse sólo con esta política. Es también el éxito de anteriores gobiernos locales que, con iniciativas locales sustentables, mejoraron la seguridad y la convivencia en las ciudades en el marco de una estrategia integral. Militarizar las fuerzas públicas de seguridad y radicalizar los instrumentos represivos del Estado sólo es recomendable cuando el monopolio de la fuerza está seriamente cuestionado por un grupo armado organizado ilegal. Pero incluso ante un desafío de estas características parece indispensable complementar las medidas la seguridad con estrategias sustentables.¹³ En muchos países latinoamericanos no existe una amenaza de esta dimensión que hace necesaria una militarización de las fuerzas de seguridad. En estos casos, es recomendable concentrarse en las estrategias sustentables para mejorar la seguridad pública.

Pese a los importantes logros que el gobierno colombiano obtuvo en el último año en la lucha contra los grupos subversivos, existe amplio consenso en cuanto a que las FARC siguen constituyendo una amenaza considerable y que no resulta posible derrotarlas en el campo militar (cfr. Joyce, 2008, págs. 36-37). Vista desde este ángulo, la *política de seguridad democrática* parece haber llegado a su culminación y a partir de ahora es necesario reflexionar sobre las posibilidades que existen para llegar a una solución del conflicto. Mantener la presión militar es tan necesario como buscar un camino que conduzca a negociaciones serias. Tanto más preocupante es la falta de voluntad del actual gobierno de fortalecer las instituciones del Estado de derecho y democráticas.

Para que los progresos alcanzados en materia de seguridad pública perduren en el tiempo, es irrenunciable continuar con el rumbo encarado por los gobiernos locales y seguir profundizando ese modelo. Una seguridad verdaderamente democrática sólo puede darse si el gobierno implementa y acelera el control democrático y la profesionalización de las fuerzas de seguridad públicas y presta el debido respeto y apoyo a las instituciones públicas, en especial la justicia. La seguridad democrática progresa cuando se promueve una cultura democrática y se cambia el estilo de conducción autoritario por una actitud que admite diferentes posiciones en el marco democrático.

Como primer paso, sería importante que en el marco de una política de genuina seguridad democrática se consideren concretamente los siguientes aspectos: democratización de las estructuras de mando de las fuerzas de seguridad, subordinando la policía y el servicio secreto al Ministerio del Interior. Hasta ahora, ambas fuerzas dependen, al igual que las fuerzas militares, del Ministerio de Defensa. Es importante abolir la justicia militar y, en particular, someter las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad públicas a una justicia independiente. Igualmente importante es que el sistema de justicia tenga vigencia en todo el territorio y sea accesible para todos. A tal efecto, es necesario un masivo apoyo financiero y logístico para la formación de juristas y el fortalecimiento de las instituciones de la justicia.

Forma parte de ello ampliar el concepto de seguridad mediante la incorporación de aspectos sociales y económicos, tal como está descrito en el concepto de “seguridad humanitaria”. Por el momento, la seguridad sólo está definida en términos negativos y consiste en no ser asaltado, asesinado o secuestrado en el espacio público. Una seguridad con connotación positi-

va va más allá y buscar incluir la posibilidad de acceder a un ingreso digno y a servicios salud y educación para todos. Asimismo, los avances económicos deben abarcar a todos los sectores sociales. Si eso no se logra, seguirá siendo difícil lograr una convivencia pacífica y seguridad en Colombia y en América Latina.

Notas

1. América Latina tiene en promedio un coeficiente de Gini de 51,5. Cfr. Barbara Fritz, "Ökonomische Mechanismen von Inklusion und Exklusion en Lateinamerika", en Brunkhorst, H. - Grözinger, G. - Matiaske, W. (ed.), *Inklusionsprobleme der Weltgesellschaft*, en impre- sión, pág. 20.
2. Por un lado, además de la policía y de la delincuencia común (que no necesariamente tiene que ser violenta), surgen otros actores como el crimen organizado, bandas delictivas, los militares a cargo de la seguridad interior, empresas de seguridad privada, etc. Por el otro, se opera una transformación parcial del poder político en crimen organizado, como lo que acontece en los grupos paramilitares y las guerrillas en Colombia.
3. Álvaro Uribe Vélez declaró el estado de excepción el 11 de agosto de 2002, cuatro días después de haber asumido como presidente de Colombia. Cfr. Carrillo-Flórez, 2007, pág. 187 ss.
4. En 2002 fueron asesinadas en Colombia 28.873 personas (sobre una población de unos 42 millones implica una relación de 68 asesina- tos por cada 100.000 habitantes), 2.882 personas (unas 7 personas por cada 100.000 habitantes) fueron secuestradas y se denunciaron 91.785 robos (unos 218 por cada 100.000 habitantes). Cfr.: Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD*, Bogotá, 2008, págs. 9-21.
5. Respecto de un análisis de la amenaza, los objetivos estratégicos y los campos de acción, ver: Presidencia de la República/Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003, págs. 24-66.
6. Entre 2002 y 2006 resultaron desplazadas 205.827 y 402.352 personas. Tan solo en 2008 serán desplazadas nuevamente unas 500.000 perso- nas, lo que representa el mayor número de desplazados de los últimos años. Cfr. Hernando Salazar, *¿Cuántos desplazados en Colombia?*, Bogotá, 2008. Respecto de la problemática de la población civil en regiones de conflicto, ver Amnistía Internacional. "*¡Déjenme en paz!*" *la población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*, Madrid, 2008.

7. Esta política cuenta con el apoyo de Estados Unidos y, aparte, es subsidiada por el Plan Colombia. En el marco del Plan Colombia, Estados Unidos facilitó desde el año 2000 más de 6 millones de dólares para combatir la droga en Colombia. El rol de Estados Unidos y el Plan Colombia que influye en estos resultados no son objeto de análisis en ese punto. Cfr. United States Government Accountability Office, *Plan Colombia*, 2008.
8. En el lapso entre 2002 y 2007, el número de asesinatos se redujo de 28.837 a 17.198; las masacres, de 115 a 22; los secuestros, de 2.882 a 521; los actos terroristas, de 1.645 a 387; y las acciones subversivas, de 357 a 75. Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, n.a.p. 14, págs. 9-30.
9. Entre 2002 y 2007 se destruyeron 107.272 ha de plantaciones de cocaína mediante fumigación o en forma manual, se decomisaron 796,4 toneladas de cocaína y se destruyeron 11.961 laboratorios para la fabricación de cocaína. En el mismo lapso fueron desmovilizados 36.000 efectivos paramilitares y 10.977 guerrilleros, se tomaron prisioneros 30.428 guerrilleros, 11.673 depusieron las armas y 10.176 murieron en combate. Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, 2003, pág. 35-50.
10. El número de efectivos de las fuerzas armadas pasó de 203.283 soldados en 2002 a 269.038 en 2007. El número de efectivos de la policía pasó de 104.420 en 2002 a 135.860 en 2007. Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, 2003, pág. 75.
11. La tasa de crecimiento de Colombia registró entre 2002 y 2007 un aumento constante, pasando de 1,9% a 7,5%, en tanto que el índice de desempleo se redujo de 16% a 10,6%. Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *de Logros de la Política*, 2003, págs. 65-67.
12. Algunas voces críticas ponen en duda el relevamiento de las estadísticas sobre violencia, atribuyéndoles parcialidad, dado que, en especial en las regiones con un claro dominio de grupos paramilitares, no se denuncian todos los delitos (cfr. Kurtenbach, Sabine, *Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien*, Münster, 2008, pág. 302). Otras cifras parecen ser muy altas. Según el Ministerio de Defensa, en los últimos 6 años depusieron las armas, fueron apresados, desmovilizados o cayeron en combate un total de 63.254 guerrilleros. En el mismo período, el número de combatientes efectivos de los grupos subversivos sólo retrocedió de 20.600 a 12.500. Esto significaría que los grupos subversivos lograron movilizar 87 nuevos combatientes por cada 100 guerrilleros perdidos (cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, 2003, págs. 47-50). Las dudas en cuanto a la corrección de los datos se vieron alimentadas por un escándalo que tuvo como consecuencia un recambio en las últimas semanas de la cúpula militar. Se conoció que

fuerzas militares habían secuestrado a jóvenes de un barrio humilde de Bogotá que más tarde fueron identificados como supuestos guerrilleros en fosas comunes en otras partes del país (cfr. *El Espectador*, "Purga histórica en el Ejército por desapariciones", Bogotá 20-10-08). En 2007, una comisión internacional de juristas constató que existen al menos 955 casos de fusilamientos ilegales que se atribuyen a los militares (cfr. Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *Informe preliminar de la misión internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia*, Bogotá, 2007, pág. 1). En cuanto al narcotráfico, de los datos se desprende que el Estado ha procedido con mayor severidad contra la producción y comercialización de drogas, pero esto no parece ser muy efectivo, teniendo en cuenta que el retroceso en el cultivo y el tráfico de drogas es mínimo (cfr. United Nations Office on Drugs and Crime, *2008 World Drug Report*, pág. 65 y ss.). Según un estudio de la Universidad Nacional, el crecimiento económico no será sustentable y tampoco tendrá un efecto positivo sobre las capas más desprotegidas de la población. No hay suficiente creación de puestos de trabajo, a la vez que aumenta el trabajo informal y baja el salario (cfr. Ricardo Bonilla González, *Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza*, Bogotá, 2007, pág. 82 y ss.).

13. Valga hacer referencia al problema del narcotráfico y de las bandas juveniles, las llamadas maras en América Central. Precisamente en el caso de las bandas juveniles es evidente la necesidad de prevención mediante programas sociales, además de la persecución policial.

Referencias bibliográficas

- ACERO, HUGO (2002). "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001"; en Fernando Carrión (ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, FLACSO, sede Ecuador.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2008). "¡Déjenme en paz!" *La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia. Reporte de Amnistía Internacional*, Madrid, Artes Gráficas ENCO.
- ARNSON, CYNTHIA (2007). "La agonía de Álvaro Uribe"; en *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 7 (octubre-diciembre) 4, págs. 51-60.
- BONILLA GONZÁLEZ, Ricardo (2007). "Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza"; en Universidad Nacional de Colombia (ed.), *Bien-Estar y macroeconomía. Más allá de la retórica*, Bogotá.
- BUSTAMANTE, MICHAEL - CHASKEL, SEBASTIAN (2008). "Colombias's Precarious Progress"; en *Current History*, Philadelphia/Pa., 107 (febrero) 706, págs. 77-83.
- CARRILLO-FLÓREZ, FERNANDO (2007). "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso"; en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 1 (2007) 0, págs. 179-196.

- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2007). *Colombia 2002-2006: Situación de derechos humanos y derecho humanitario*, Bogotá, Reporte de la CCR. http://www.coljuristas.org/documentos/documentos_pag/CCJ%20ESPANOL%20.pdf (consultado: 09/11/08).
- COORDINACIÓN COLOMBIA EUROPA ESTADOS UNIDOS (2007). *Informe preliminar de la misión internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia*, Bogotá, http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf_InformeA10.pdf (consultado: 09/11/08).
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2008). *Informe 2008*, Santiago de Chile, http://www.latinoamericano.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (consultado: 18/12/08).
- DAMMERT, LUCÍA (2007). "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, (noviembre-diciembre) 212, págs. 67-81.
- DAMMERT, LUCÍA - BAILY, JOHN (2007). "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", en *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 7 (abril-junio) 2, págs. 61-70.
- EL ESPECTADOR (2008). "Purga histórica en el Ejército por desapariciones", Bogotá, 29/10/08, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo86671-purga-historica-el-ejercito-desapariciones> (consultado el 29/10/08).
- FELDIS, JEAN-PAUL (2008). "Sociedad del caos e inseguridad ciudadana", en Potthast, Barbara (ed.), "Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, págs. 135-150.
- FERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO (2007). "'Parapolítica', el camino de la política en Colombia", en *Política Exterior*, Madrid 21 (julio-agosto) 118, págs. 109-120.
- ____ (2006). "Colombia: el laberinto del segundo mandato de Uribe", en *Política Exterior*, Madrid, 20 (julio-agosto) 112, págs. 117-130.
- FRITZ, BÁRBARA, "Ökonomische Mechanismen von Inklusion und Exklusion in Lateinamerika", en Brunkhorst, H.-Grözinger, G.-Matiaske, W. (ed.), *Inklusionsprobleme der Weltgesellschaft*, en impresión, http://www.lai.fuberlin.de/homepages/fritz/publikationen/Flensburg_Exklusion_komplett.pdf (consultado el 10/11/08).
- GÓMEZ-SABAIN, JUAN CARLOS (2006). *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, serie política social 127.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2008). *Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia*, Report, Human Rights Watch, <http://hrw.org/reports/2008/colombia1008/colombia1008web.pdf> (consultado el 09/11/08).
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008). *Correcting Course: Victims and the Justice and Peace Law in Colombia*, Bogotá, ICG Latin America Report No 29.
- ____ (2008). *Colombia: Making Military Progress Pay Off*, Bogotá, ICG Latin America Briefing No. 17.

- _____ (2006). *Mayores retos para Uribe en Colombia*, Bogotá, ICG Boletín Informativo sobre América Latina No. 11.
- _____ (2003). *Colombia: La Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe*, Bogotá, ICG, ICG Latin America Report; No 6.
- ISACSON, ADAM (2008). "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", en *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 8 (enero-marzo) 1, págs. 47-54.
- JOYCE, MARK (2008). "FARC's future. The Road ahead for Colombia's rebels", en *Jane's Intelligence Review*, Coulsdon, 20 (marzo), 3, págs. 30-37.
- KURTENBACH, SABINE (2008). „Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien“, en International Center for Conversion. *Friedensgutachten 08*, Bonn, Münster 2008, págs. 292-305.
- MARTÍN PALLÍN, JOSÉ ANTONIO (2008). "Colombia: las palabras y los hechos. La violencia está en manos de todos", en *Política Exterior*, Madrid, 22 (mayo-junio) 122, págs. 39-45.
- McFATE, SEAN (2008). "Securing the Future. A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries", en *United States Institute Of Peace, Special Report*, Washington, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr209.pdf> (consultado el 19/12/08).
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2008). *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD*, Bogotá, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeación/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Sep%202008.pdf (consultado el 09/11/08).
- _____ (2008). *Un año para la historia. Informe anual Ministerio de Defensa /Julio 2007-Julio2008*. Bogotá, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Balance_Mindefensa_2007_2008.pdf (consultado el 09/11/08).
- _____ (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Bogotá, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Política_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf (consultado el 09/11/08).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA/MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf (consultado el 09/11/08).
- SALAZAR, HERNANDO, "¿Cuántos desplazados en Colombia?", en *bbc mundo*, Bogotá 30/10/08, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7645000/7645341.stm (consultado en 30/10/08).
- TORO, JUAN PABLO (2008). "La experiencia colombiana en la mira de México", en *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 8 (enero-marzo) 1, págs. 41-46.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 1994*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> (consultado en 19/12/08).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2008 World Drug Report*, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf (consultado en 10/11/08).

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2008). *Plan Colombia, Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf> (consultado el 19/12/08).

WALDMANN, PETER (2008). "El Concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina", en Barbara Potthast (ed.), "Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, págs. 44-58.

WIELAND, CARSTEN (2007). "Kolumbiens Katharsis", en *Internationale Politik*, Frankfurt/Main, 62 (julio/agosto) 7-8, págs. 174-179.

RESUMEN

Los hechos de violencia decrecen hoy en Colombia. Las estadísticas sobre criminalidad en general muestran un retroceso de los hechos delictivos y la población comienza a sentirse más segura. Esta evolución positiva se atribuye a la exitosa *política de seguridad democrática* del actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Un análisis más detallado, sin embargo, arroja tres conclusiones principales. En primer lugar, la *seguridad democrática* no es la única razón de la mayor seguridad en el país. En segundo lugar, sería recomendable que otros países latinoamericanos la tomaran como referencia únicamente bajo determinadas condiciones. Y en tercer lugar, difícilmente la *seguridad democrática* podrá seguir mejorando por sí sola los niveles de seguridad o aportar una solución duradera al conflicto armado.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Elecciones en América Latina: el problemático manejo de una institución democrática*

Claudia Zilla

América Latina figura hoy entre las regiones más democráticas de lo que en su momento se denominara el Tercer Mundo. Con la sola excepción de Cuba, los restantes países del continente latinoamericano cumplen cuanto menos con los criterios de una definición mínima de democracia. En todos estos países se celebran periódicamente elecciones directas, libres y secretas en un contexto de competencia entre diferentes fuerzas políticas, lo que permite la alternancia de personas y de partidos en el gobierno. Sin embargo, una evolución más reciente determina que las elecciones no sólo se utilizan como un método destinado a identificar mayorías y, en función de sus resultados, ocupar y controlar órganos representativos, sino también como instrumento de intervención del gobierno o como recurso de presión de la oposición. Por otra parte, la práctica electoral muchas veces difiere de lo que establecen las normas vigentes.

* Este artículo fue publicado originalmente como: "Wahlen in Lateinamerika. Die problematische Handhabung einer demokratischen Institution", en *SWP-Aktuell* 2009/A 30, junio 2009.

CLAUDIA ZILLA

Politóloga experta en América Latina. Investigadora de la Fundación Ciencia y Política (SWP) de Berlín, Alemania. Graduada en 1999 en la Universidad de Heidelberg con el título de Magistra Artium (M.A.). Ayudante científica en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg (1998-2002). Candidata al doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Profesora asistente del Heidelberg Center para América Latina y directora adjunta del programa Master of European Political Studies.

I. Argentina: candidaturas testimoniales como forma de confundir al electorado

Con el argumento de que las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial exigen un alto grado de gobernabilidad en un contexto estable y orientado hacia el consenso, la presidenta de la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, firmó un proyecto de ley disponiendo el adelantamiento en cuatro meses de las elecciones legislativas. El gobierno adujo que de celebrarse las elecciones en octubre de este año, tal como estaba previsto, el país se debatiría durante meses en una campaña electoral que paralizaría la capacidad de gestión del gobierno. Unos pocos días más tarde, el Parlamento convirtió la iniciativa del Ejecutivo en ley, para lo cual contó con una amplia mayoría de votos.

Por su parte, una oposición fragmentada que votó en contra del adelantamiento de las elecciones llevó ante la justicia el extraño caso de las candidaturas testimoniales. Los así llamados candidatos testimoniales son ministros, gobernadores e intendentes en funciones que aceptan integrar las listas de candidatos del oficialista Frente para la Victoria (FPV) para ocupar un mandato parlamentario. En algunos casos incluso agregan parientes alejados de la política que portan el mismo apellido y, por lo tanto, son *asociados* con las y los políticos conocidos.

En tanto que el presidente del partido, Néstor Kirchner (esposo y a la vez antecesor en el cargo de la actual presidenta), exige la candidatura testimonial como prueba de apoyo al gobierno, muchos políticos de la oposición critican esta forma de candidatura. Al respecto señalan:

- muchos *candidatos testimoniales* declaran de antemano que en caso de ganar las elecciones renunciarán al mandato parlamentario y permanecerán en sus actuales cargos, por lo que se les recrimina fraude electoral;
- en Argentina los legisladores se votan sobre la base de listas sábana cerradas, por lo que los *candidatos testimoniales* sirven para atraer votos que en definitiva beneficiarán a los candidatos que les siguen en orden en las listas y, en muchos casos, incluso a candidatos desconocidos. Esta forma de engaño pervertiría el principio de representación y la decisión del electorado, argumenta la oposición.

La Cámara Nacional Electoral, por su parte, confirmó en segunda instancia, y con los votos de dos tercios de sus integrantes, la legalidad

de las candidaturas testimoniales. En sus fundamentos el fallo señala la dificultad básica de evaluar las futuras intenciones de los actores así como las posteriores declaraciones de algunos candidatos testimoniales de que “eventualmente” sí asumirán sus bancas. La oposición está decidida a llevar el planteo ante la Corte Suprema de Justicia.

Al margen de que renombrados constitucionalistas cuestionan fuertemente la constitucionalidad y legalidad electoral de estas candidaturas y el adelantamiento de las elecciones, sus consecuencias políticas ya se hacen notar.

Argentina está atravesando por una campaña electoral en la que se debaten no tanto contenidos políticos sino más bien cuestiones que hacen al derecho electoral. A esta polarización política contribuyen en no escasa medida los representantes del gobierno cuando invocan la crisis de 2001/02 y sugieren que el electorado debe elegir entre ampliar la mayoría parlamentaria del oficialismo o generar un caos. Esta actitud favoreció un clima que poco contribuye a superar de manera eficaz la crisis financiera y económica. Las *candidaturas testimoniales* dan un nuevo impulso al personalismo y nepotismo presentes en la política argentina, son síntomas de la falta de democratización de las estructuras partidarias y ponen de manifiesto la necesidad de una reforma del sistema electoral. El hecho de que algunos partidos de la oposición siguieran el ejemplo del FPV para conformar sus propias listas y también pretendieran presentar *candidatos testimoniales*, pone de manifiesto el bajo grado de compromiso democrático existente en la Argentina. Después de todo, la aprobación por parte de la Cámara de Diputados y del Senado del adelantamiento de las elecciones y la *innovación electoral* de las candidaturas testimoniales contribuyen a la pérdida de legitimidad y poder del propio Parlamento, un proceso que avanza en muchos sistemas políticos de América Latina.

II. Bolivia: maratón electoral

En Bolivia se celebrarán, el próximo 6 de diciembre de 2009, elecciones presidenciales y parlamentarias, además de realizarse un referéndum sobre el modelo de autonomía en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y en la provincia Gran Chaco (Tarija). Para el 4 de abril de 2010 está previsto celebrar elecciones departamentales y comunales.

Esta sucesión de elecciones es posible gracias a una ley electoral provisoria, sancionada el 14 de abril por el Parlamento. A la sanción de la ley le precedieron fuertes disputas entre grupos oficialistas y opositores, así como una huelga de hambre del presidente Evo Morales.

Con la entrada en vigor de la Ley de Régimen Electoral Transitorio, Bolivia llega a la recta final de una maratón electoral que comenzó hacia fines de 2005:

- Diciembre de 2005: elección de prefectos (ejecutivo de los departamentos) junto con elecciones parlamentarias y presidenciales (ganador: Evo Morales).
- Julio de 2006: consulta popular vinculante sobre la creación de un régimen de autonomías regionales en el Estado unitario junto con la elección de una Asamblea Constituyente.
- Mayo/junio 2008: referendos sobre la autonomía regional en cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija).
- Agosto de 2008: referéndum revocatorio para decidir sobre la permanencia en sus cargos del presidente, del vicepresidente y de ocho de un total de nueve prefectos.
- Enero de 2009: referéndum sobre la aprobación de un nuevo texto constitucional.

Este dinámico ciclo electoral refleja la problemática boliviana. El recurso de los plebiscitos es expresión de una interpretación específica de la democracia que concede a los instrumentos de participación directa mayor importancia que a los canales de representación y, por lo tanto, otorga a los primeros también mayor legitimidad. El gobierno y la oposición le adjudican a menudo a las elecciones y consultas populares —en el contexto de esta *democracia bloqueada* boliviana— una función de arbitraje. Ambas partes se encuentran en una situación de empate y debido al grado de polarización política y social reinante, difícilmente encuentran un camino que permita la negociación y el compromiso. Por lo tanto, los bandos antagónicos buscan medir fuerzas en diferentes tipos de comicios. Sin embargo, los resultados de las elecciones evidencian siempre una relación de fuerzas similar y confirman los baluartes partidarios ya conocidos, pues el vínculo de los ciudadanos con los partidos y movimientos ostenta un fuerte carácter cultural-identitario (indígena/no indígena) y regional. Por lo tanto, hay una baja volatilidad de votos. Dado que tanto la toma de decisiones como la eficiencia del sistema político evi-

dencian importantes falencias, se recurre cada vez más a las elecciones como mecanismo de estabilización y legitimación políticas.

Por otra parte, la nueva constitución, aprobada con el 61,5% de los votos, fortaleció los elementos de participación directa en el sistema político. Según el nuevo régimen, los jueces son elegidos en forma directa por el pueblo. Se instituyó el mecanismo de las consultas populares como método para destituir mandatarios, iniciar leyes, ratificar determinados tratados y acuerdos internacionales, además de iniciar y aprobar reformas constitucionales. Al mismo tiempo, se bajaron las barreras que es necesario superar para impulsar una reforma de la Constitución. Toda la nueva Constitución está basada en una concepción de ciudadanía muy activa.

III. Venezuela: injerencias en las libertades

En febrero de 2009 se celebró un referéndum para aprobar la reforma de cinco artículos de la Constitución que mereció la adhesión del 55% de los votos. Uno de estos artículos abre la posibilidad de una reelección indefinida del presidente Hugo Chávez.

Las ciudadanas y los ciudadanos venezolanos fueron llamados a votar reiteradas veces desde que asumiera la presidencia Hugo Chávez en 1999. En este contexto se observan dos tendencias que merecen ser juzgadas críticamente.

Política interior: ningún sector impugna seriamente los resultados de las elecciones. Las misiones de observadores que envían la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea confirman que las elecciones se celebran en un marco de relativa justicia. No obstante, está fuera de duda que la competencia partidaria y el sistema electoral se ven distorsionados en un sistema político cuyos rasgos autoritarios son cada vez más notorios y en el que la fusión y confusión entre gobierno y Estado es cada día mayor. Esto atañe sobre todo a aquellos derechos que son condición necesaria y previa para la celebración de elecciones absolutamente libres, para la libre selección de opciones políticas.

Muchas organizaciones no gubernamentales, en especial *Human Rights Watch*, acusan al chavismo, entre otras, cosas de:

- llevar *listas negras* de instituciones y empresas del sector público;
- obstaculizar la organización política y civil de ciudadanas y ciudadanos críticos al gobierno;

- afectar la libertad de prensa ejerciendo presión sobre el periodismo, así como mediante una legislación restrictiva en materia de opinión pública y una masiva política de medios estatales;
- practicar de hecho la compra de votos a través de una política de patrocinio directo.

Política exterior: en tanto que Chávez rechaza estrictamente cualquier injerencia en los asuntos internos de su país, él mismo interviene con creciente frecuencia en los procesos electorales de sus países vecinos. Se expresa públicamente en favor de ciertos candidatos y desacredita a otros. También hay indicios de que en muchos casos incluso existe un apoyo financiero directo, aunque encubierto, para las campañas electorales de determinados candidatos en la región.

IV. Perspectivas

Las elecciones forman hoy parte de la vida política cotidiana de América Latina. No se celebran sólo para dirimir mandatos, sino también para destituir a mandatarios y decidir sobre temas de la agenda política. Las elecciones cumplen así más funciones que antes y la democracia representativa ha sido complementada con elementos de participación directa. Los comicios se han convertido, además, en una suerte de recurso de emergencia en situaciones de crisis políticas: ya sea en el caso de renuncia del presidente, cuyo sucesor es designado en elecciones anticipadas, ya sea en el caso de que los partidos opten por trasladar las decisiones relativas a cuestiones conflictivas al electorado. Algunos países como Chile, México y Uruguay han resistido la tentación de renunciar a los controles electorales del poder y permitir una reelección directa del presidente. Sin embargo, todas estas conquistas democráticas se ven contrarrestadas por una tendencia crítica que se ha difundido más recientemente:

Celebración de elecciones: la práctica argentina de una interpretación *elástica* de las normas electorales le otorga a la definición de política como *arte de lo posible* un nuevo y amargo significado. El contenido republicano de las disposiciones electorales se ve socavado en la medida en que no se ponen límites a esa flexibilidad. El Parlamento y la Justicia se convierten en cómplices de una política del *laissez-faire* en derecho electoral.

Función de las elecciones: en Bolivia se hace uso abusivo de las elecciones. Los comicios se han convertido en sustituto de compromisos y negociaciones dentro de los órganos representativos, funcionan como instrumento de poder del gobierno o están al servicio del poder de veto de la oposición. En una sociedad excesivamente movilizadada y polarizada, el llamado recurrente a las urnas genera una suerte de clima de campaña electoral permanente que afecta negativamente la gobernabilidad y la implementación de las políticas públicas.

Contexto electoral: en el caso venezolano se produce una erosión de los derechos civiles y políticos, que tienen especial importancia en el contexto previo a las elecciones. La emisión y el recuento de votos correctos, así como la aceptación de los resultados electorales, son apenas aspectos parciales de un proceso electoral democrático que es mucho más abarcador y que comienza mucho antes.

Estos ejemplos ponen de manifiesto la necesidad de contar en América Latina con una justicia más fuerte e independiente, que vele por el cumplimiento de las reglas de juego democráticas, incluido el derecho electoral. Pero también remiten a un problema de cultura política cuya solución tendrá que ser, en consecuencia, más bien política que jurídica.

RESUMEN

Hoy impera en América Latina una suerte de *activismo electoral*. Las elecciones se celebran con creciente frecuencia y sirven visiblemente a diferentes fines. En muchos casos, sin embargo, esta mayor asiduidad no va acompañada de un fortalecimiento de la democracia. Un ejemplo actual es Argentina, donde se celebran elecciones parlamentarias el próximo 28 de junio, y el gobierno y la oposición dirimen ante la Justicia la legalidad de ciertas candidaturas. La Argentina se inserta así en el grupo de países, como Bolivia y Venezuela, en los que las elecciones, además de ser fuente de la legitimación democrática e instancia de control, son utilizadas por fuerzas oficialistas y de oposición como recurso para ampliar el propio poder según se presente la situación.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 4 - Diciembre, 2009

Llamamiento al diálogo nacional*

Movimiento Cristiano Liberación

Un llamamiento al Diálogo Nacional entre todos los cubanos acaba de ser lanzado desde La Habana. Incluimos el texto oficial de dicho documento y en las próximas horas estaremos dando a conocer las líneas de orientación de la participación ciudadana dentro y fuera de Cuba. Este Diálogo Nacional es un paso inmediato para que todos los cubanos nos pongamos de acuerdo en la forma en que vamos a realizar los retos que en este momento la nación cubana necesita de sus hijos para iniciar el proceso de recuperar la paz en reconciliación.

Nadie estará excluido, es un diálogo de Todos Los Cubanos, desde las autoridades hasta el último ciudadano que sienta no haber participado hasta ahora en este proceso. Solo se excluirá a los que no quieran participar, pero esto no es razón para que los que determinadamente queremos brindar nuestra contribución nos paralicemos en esta hora suprema con argumentos. La hora es *ya*, y todos estos reclamos por los derechos son del pueblo y no de nadie en particular.

Llamamiento a un diálogo nacional “todos cubanos”¹

Movimiento Cristiano Liberación

La Habana, 19 de enero de 2009.

La expresión Todos Cubanos proclama que todos los hijos de este pueblo y sus descendientes, vivan dentro o fuera de Cuba, somos cubanos y somos hermanos y todos debemos poder vivir con libertad, con todos los

* Extraído de: <http://www.oswaldopaya.org/es/llamamiento-al-dialogo-nacional/>

derechos y fraternalmente, en esta tierra hermosa que Dios nos dio, construyendo una sociedad cada vez más libre, más humana y más justa y abriéndonos a toda la humanidad, a todos los pueblos de todas las razas y culturas como la gran familia de la que formamos parte.

El pueblo de Cuba amanece a la nueva aurora de este año 2009 en silencio, sin hablar sobre su futuro, pero deseando que sea el comienzo de una nueva etapa en su historia.

La esperanza está en la buena voluntad de todos los cubanos, porque quieren y ya humanamente procuran la reconciliación. Este es el signo de que el amor entre cubanos y a la Patria se impone sobre los prejuicios sobre el futuro y los juicios sobre el pasado. Las experiencias diversas vividas por cada cubano y por cada familia no se pueden y no se deben ocultar, pero estas experiencias no deben enfrentarnos. Si no podemos ahora ponernos de acuerdo sobre el pasado, sí tenemos la responsabilidad de ponernos de acuerdo sobre el futuro. Y el futuro comienza ahora.

No renunciar a nuestros sueños, sino despertar para hacerlos realidad, todos unidos.

Y el mundo se está abriendo a Cuba y Cuba se está abriendo al mundo, pero la primera justicia es que Cuba se abra para los propios cubanos. La liberación de los encarcelados en Cuba por motivos políticos será el comienzo de esa justicia para todo el pueblo.

Sólo reconociéndonos como hermanos, hijos de un mismo pueblo, podemos edificar por nosotros mismos esta nueva etapa de nuestra historia y entregarles a nuestros hijos, a los jóvenes y niños su propio tiempo, en un país libre y en paz y en una sociedad sin odios ni miedos, ni discriminaciones de ningún tipo. Pero los jóvenes no deben ser espectadores, sino que están llamados a ser protagonistas; no los únicos, pero si los más dinámicos, creativos, audaces y generosos de este proceso de diálogo al que llamamos Todos Cubanos.

Este Diálogo Nacional será un camino bueno para todos los cubanos y trabajaremos con transparencia y lealtad para lograr su realización, sin excluir a ningún cubano que quiera participar en este proceso pacífico y reconciliador por los cambios que el pueblo quiere y necesita. El resultado de este diálogo serán los derechos y el bienestar para todos, incluso para los que no quieran participar o rechacen el diálogo. Será un gran bien para el pueblo si el Gobierno acepta e impulsa este diálogo y participa. Las autoridades deben poner en función de este proceso todos los recursos, medios

de difusión y espacios que pertenecen al pueblo para que todos puedan expresarse libremente.

Lograr este diálogo y que produzca los frutos esperados también es responsabilidad de todos los que formamos la oposición democrática pacífica dentro y fuera de Cuba y de todos los cubanos, sin exclusiones, que tengan la voluntad de trabajar en adelante en este proceso pacífico y cívico.

Debemos recordar que los derechos de los cubanos no pueden depender de la realización de este diálogo ni ser decididos en este. Los cubanos tenemos derecho a los derechos porque somos seres humanos, hijos de Dios todos, y por eso tenemos una dignidad y libertad que nadie puede quitarnos ni darnos. Por eso debe continuar y continuará la campaña del Proyecto Varela, en la que los protagonistas son los propios ciudadanos y demandan que en las leyes y en la práctica se garanticen los derechos fundamentales. El Proyecto Varela no es el único camino, ya que el Diálogo Nacional y otras vías pacíficas pueden lograr los mismos objetivos. Pero la campaña del Proyecto Varela continuará mientras no se logren sus demandas. Esto es indeclinable, porque los derechos de los cubanos no son negociables.

Para hacer realidad este diálogo es necesario el encuentro personal. Por eso debemos tener encuentros entre los miembros de la oposición democrática y también debemos encontrarnos con representantes del Gobierno.

I. Llamamiento al Diálogo Nacional

- Llamamos al gobierno cubano y a los representantes de la oposición democrática a organizar juntos y realizar un diálogo para abrir el proceso de cambios pacíficos en la sociedad cubana. *La meta principal de este diálogo será garantizar en la ley y en la práctica el ejercicio de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos y los demás derechos humanos y la participación democrática, en ese proceso de cambio, de todos los cubanos, en un ambiente de libertad y reconciliación.* La etapa de diálogo entre el Gobierno y la oposición democrática, que es una parte del Diálogo Nacional, sólo será posible después de la liberación de los que permanecen encarcelados en Cuba por motivos políticos.

- Llamamos a todos los miembros de la oposición democrática pacífica, dentro y fuera de Cuba, a que concertemos una base común y designemos

una representación que pueda presentar al Gobierno, a toda la sociedad civil y al pueblo de Cuba sus propuestas para este diálogo.

- Llamamos a todos los cubanos que viven dentro y fuera de Cuba a que apoyen e impulsen este proceso de diálogo y a que participen con pleno derecho y responsabilidad.

- Llamamos a todas las Iglesias, a sus obispos, pastores, sacerdotes, religiosas, religiosos y laicos y a todos los miembros de organizaciones fraternales, asociaciones y organizaciones sociales y a todos los miembros de la sociedad civil a que participen en este Diálogo Nacional, lo apoyen, lo promuevan con su expresión pública y a que ofrezcan su cooperación para facilitar su realización.

- Llamamos a todos los gobiernos, instituciones y ciudadanos del mundo a que apoyen al pueblo cubano en este proceso de diálogo que busca darle la voz al propio pueblo. Esa es la solidaridad que necesita Cuba ahora y será la mejor muestra de respeto al derecho de autodeterminación de los cubanos.

II. Líneas de orientación para el Diálogo Nacional

Para la realización de este Diálogo Nacional proponemos las siguientes líneas de orientación.

A. El espíritu del diálogo

Abrir los corazones y las mentes movidos por el amor a la Patria y reconocernos como hermanos. El diálogo no es para una distribución del poder ni para negociar posiciones, sino para servir al pueblo sembrando el perdón y la reconciliación entre cubanos y trabajando juntos por un futuro mejor. Todos tenemos la responsabilidad de escuchar a los demás y el derecho de ser escuchados y tomados en cuenta. Todos los cubanos, vivan dentro de Cuba o en el exterior, como un solo pueblo, sin exclusiones, pueden participar con plenos derechos en este proceso pacífico y por la paz, por la libertad y los derechos, con todos y para el bien de todos. Somos los cubanos los protagonistas de nuestra propia historia y los únicos que podemos diseñar y protagonizar nuestro proyecto nacional en nuestra Patria soberana e independiente. La etapa de este Diálogo Nacional, en la que trabajarán juntos representantes

del Gobierno y la Asamblea Nacional del Poder Popular con representantes de la oposición democrática, sólo comenzará si antes son liberados todos los que están encarcelados en Cuba por motivos políticos.

B. Los objetivos del Diálogo Nacional

1. *Lograr la meta principal* definida en este Llamamiento al Diálogo Nacional. Darle al pueblo lo que es del pueblo. Trabajar juntos, el gobierno, la oposición democrática pacífica y otros miembros de la sociedad civil y todos los cubanos, sin ruptura del orden ni de la institucionalidad, para echar a andar un proceso en el que se puedan transformar rápidamente las leyes, para que estas garanticen el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos, entre estos la libertad de expresión y la libertad de asociación con respeto al pluralismo. También, para garantizar el derecho de todos los cubanos a viajar libremente desde y hacia Cuba, vivan dentro o fuera del país.

2. Presentar para su aprobación en la Asamblea Nacional del Poder Popular una nueva ley electoral y la recomendación de una Comisión Electoral, para que entonces se convoque a nuevas elecciones libres y democráticas. De tal manera que los cubanos, en pleno ejercicio de sus derechos a través de sus nuevos representantes, participando en el diálogo nacional o por otras vías cívicas, puedan definir y decidir soberanamente sobre todos los cambios en las leyes y en la Constitución, y diseñar y realizar el proyecto nacional para la nueva etapa de nuestra historia.

3. Propiciar un ambiente y un marco legal de respeto a la pluralidad, de paz, de orden, de participación ciudadana y reconciliación entre los cubanos que superen rencores, miedos, exclusiones y fomenten la confianza sobre la base de la buena voluntad.

C. Método de trabajo

- Un Equipo Gestor Inicial, formado por algunos miembros de la oposición democrática y de otros miembros de la sociedad civil, realizará los contactos para lograr la participación más amplia de este sector y de otros componentes de la sociedad civil que quieran trabajar en el diálogo para lograr la *meta inicial* proclamada en el Llamamiento al Diálogo Nacional. Este equipo propondrá una metodología de participación para definir las propuestas básicas que este sector de la sociedad llevaría a los encuentros

con los representantes del Gobierno, siempre con el objetivo transparente de lograr la *meta inicial* definida en el Llamamiento. También se podrán proponer otros objetivos que vayan encaminados a reforzar y ampliar esa meta.

- En los contactos y encuentros que se realicen dentro de la oposición democrática y otros componentes de la sociedad civil, dentro y fuera de Cuba, se definirá la forma de designar a los representantes de este sector que participarían en el diálogo con el Gobierno.

- La metodología de trabajo para el Diálogo Nacional deberá ser acordada entre sus participantes.

Notas

1. Quienes quieran colaborar en la instrumentación de este proceso de diálogo en el exterior, favor de comunicarse con nosotros en info@oswaldopaya.org.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - Nº 4 - Diciembre, 2009

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2009
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.