

América Latina: la frágil estabilidad democrática

GLORIA ABELLA

Como es ampliamente conocido, en América Latina y el Caribe no existe en la actualidad ninguna dictadura militar, en sentido estricto; el caso de Cuba tiene características de excepcionalidad debido al proceso que ha seguido ese país desde el triunfo mismo de la revolución en 1959 y, sobre todo, a partir de la caída del socialismo real en Europa.

Después de la cadena de golpes militares que dominaron el mapa latinoamericano por cerca de dos décadas (sin hacer referencia a los países en los cuales la presencia de los militares en el poder ha sido endémica) se abrió un compás de optimismo democrático; si bien es cierto que la transición se circunscribió básicamente a los límites de la *democracia formal*, es decir, al establecimiento de reglas mínimas de participación electoral, es innegable el avance que ello significó. Paralelamente, se iniciaron los procesos de pacificación en Centroamérica que concluyeron con la firma

de acuerdos con los movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala, los cuales sentaron las bases para la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros.

El proceso de transición hacia la democracia se produjo, paradójicamente, cuando se resentían crudamente los efectos de la llamada *década perdida*. En los años ochentas el Producto Interno Bruto por habitante de la región registró una caída de -9.6 (1981-1990), aunado a procesos hiperinflacionarios; en ese mismo periodo la inflación alcanzó una tasa de 1 491.5.¹

Con diferentes ritmos, tiempos e intensidades, se pusieron en práctica los llamados programas de ajuste económico cuyo objetivo fundamental fue la reducción de la inflación; al mismo tiempo se impuso la concepción de la liberalización económica, la apertura de mercados, la política de privatizaciones y la redefinición del papel del Estado. Gobernantes, organismos financieros internacionales y un importante número de analistas de organismos regionales encabezaron o se sumaron a la irrestricta defensa de las políticas de ajuste económico, argumentando la necesidad de alcanzar una integración competitiva en el mercado mundial, lograr la eficiencia productiva y eliminar las trabas que provocan el proteccionismo estatal y las organizaciones sindicales, así como el carácter inevitable de la incorporación a la globalización económica.

Sin embargo, las perspectivas acerca del futuro de la región no son tan alentadoras como aún lo sostienen los ejecutores de las políticas económicas de ajuste y apertura. Ciertamente en el discurso de los gobernantes latinoamericanos, así como de los organismos internacionales y regionales, alertar sobre los peligros que representa la pobreza se ha convertido en recurso retórico; se insiste hasta el cansancio en que los signos vitales de la macroeconomía son sanos aunque cerca de setenta por ciento de los pacientes microeconómicos sobrevivan en condiciones cada vez más pauperizadas.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990* (ISSN 0257-2168).



“América Latina se encuentra una vez más atrapada en su dilema histórico: cómo alcanzar la modernidad económica, social, política y cultural en medio de la pobreza de las grandes mayorías.”² Este planteamiento que con diferentes matices se repite constantemente remite al nudo fundamental del futuro latinoamericano. Es a partir de la condición de *pobreza* que se explica un conjunto de fenómenos económicos, políticos y sociales que, en última instancia, ponen en tela de juicio las posibilidades de gobernabilidad y consolidación de la democracia en un conglomerado humano de poco más de cuatrocientos cincuenta millones de habitantes.

Es prácticamente imposible y sería irresponsable dar un juicio definitivo del futuro latinoamericano. Lo mismo las visiones catastrofistas que las realidades virtuales que anuncian la cercanía de la felicidad tienen una alta dosis de simplismo. Lo que es posible presentar es el conjunto de tendencias comprobables que constituyen un común denominador de casi todos los países latinoamericanos.

Las características del momento actual de América Latina pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. El sostenimiento de un modelo económico ajustado a lineamientos internacionales, incompatible, debido a las circunstancias específicas de las economías latinoamericanas, con el propósito de alcanzar tasas de crecimiento económico sostenidas que permitan la distribución equitativa del ingreso. En otras palabras, la persistencia de patrones productivos socialmente excluyentes orientados a: el desarrollo de sectores de exportación con un alto contenido tecnológico que sin embargo no generan la cantidad de empleos requerida; la apertura a la inversión extranjera de forma irrestricta en tanto los países industrializados sostienen prácticas proteccionistas; la implantación de políticas antiinflacionarias que reducen drásticamente el consumo, situación que incide en la producción de las pequeñas y medianas industrias; la concentración de las actividades productivas más rentables en empresas altamente diversificadas que imposibilitan la competencia en pequeña escala.

2. Falta de competitividad de las economías latinoamericanas y deterioro de su participación en la economía mundial. En 1960 la región representaba casi ocho por ciento del comercio mundial; en 1980 participaba con menos de seis por ciento y en 1990 con 3.3%.³

3. Persistencia y aumento de la desigualdad social. La pobreza no es un fenómeno nuevo en las sociedades latinoamericanas pero es claro que el modelo económico predominante, lejos de sentar las bases para superarla, ha ido cerrando espacios para una incorporación productiva de la población. El desempleo alcanzó en 1996 una tasa promedio regional de 7.7%.⁴ A su vez,

² Rosario Espinal, “América Latina, la visión de los científicos sociales”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 139, septiembre-octubre de 1995, p. 95.

³ Carlos M. Vilas, *América Latina en el nuevo orden mundial*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994, p. 13.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1996* (LC/G.1947-P).

esto ha generado y profundizado fenómenos de violencia social que en la actualidad se expresan fundamentalmente por la vía de la delincuencia, la vinculación de amplios sectores rurales y urbanos al narcotráfico, así como la aparición o el resurgimiento de grupos guerrilleros. Uno de los casos más dramáticos es el de los niños de la calle en Brasil, ejemplo del tipo y grado de desintegración social que se presenta en la actualidad.

4. Falta de credibilidad en el sistema de partidos y surgimiento de liderazgos carismáticos y con tendencias abiertamente autoritarias. La poca articulación entre los partidos políticos y la sociedad, expresada en la ausencia de proyectos alternativos que respondan a las demandas de la comunidad, así como los crecientes escándalos relacionados con la corrupción, provoca que la labor de intermediación y representación política pierda eficacia. Existe una

baja identificación de los ciudadanos con los partidos políticos realmente existentes, incluso si muestran en conjunto opiniones altamente favorables a la democracia y sus instituciones. Este fenómeno de desidentificación con el sistema de partidos va acompañado de una desconfianza global respecto a la eficacia de la acción política: lo que suele describirse como desafección.⁵

En otros términos: la política produce un desencanto, lo cual conduce a que el ejercicio del voto se base en preferencias alejadas de las propuestas políticas, económicas y sociales de los institutos políticos y relacionadas fundamentalmente con la imagen publicitaria de los candidatos. La mercadotecnia se impone como la vía más importante para obtener el voto de los electores.

⁵ Ludolfo Paramio, “Democracia, política, neoliberalismo”, en *etcétera*, México, 4 de febrero de 1993, pp. 18-23.



Paralelamente, este proceso de desafección política, junto con la violencia social, está sentando las bases para que regímenes autoritarios se consoliden con la aprobación de la mayoría de la población. En las sociedades latinoamericanas comienza a generalizarse una sensación de caos: el asalto callejero, los actos de terrorismo —limitados pero en aumento— y la pérdida de confianza en los



órganos de justicia generan incertidumbre colectiva. Ante esta percepción del caos la gente pide orden. Ésa se convierte en la prioridad. La estabilidad se vuelve reclamo generalizado. El autoritarismo adquiere legitimidad.

La instrumentalización de los miedos —dice Lechner— es uno de los principales dispositivos del disciplinamiento social. Se tra-

ta de una estrategia de despolitización que no requiere medidas represivas, salvo para ejemplificar la ausencia de alternativas. Por lo demás, basta inducir la desvalorización de la capacidad, personal y colectiva, de influir efectivamente sobre el entorno público. Entonces sólo queda refugiarse en lo privado con la esperanza (vana) de encontrar en la intimidad una seguridad mínima.⁶

5. La dispersión de las preferencias electorales a causa de la diversidad de opciones “personalizadas” está conduciendo a un creciente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso que, lejos de constituir un sano ejercicio de contrapeso democrático, se erige en signo de ingobernabilidad que profundiza las tendencias de carácter autoritario. El presidencialismo latinoamericano presenta signos de caudillismo recrudescido (caso de Alberto Fujimori en Perú) o bien provoca crisis institucionales como la relativa a la reciente destitución de Abdalá Bucaram en Ecuador.

6. La creciente expansión y penetración del narcotráfico incrementa la vulnerabilidad institucional, problema que debilita las posibilidades de la consolidación democrática. La corrupción, junto con la concentración económica en sectores cada vez más reducidos y el aumento paralelo de la pobreza, permite que la cadena producción-distribución-lavado de dinero-consumo de drogas erosione la capacidad de respuesta del Estado. La militarización del combate a las drogas pone en riesgo el control civil sobre las fuerzas armadas y merma las posibilidades de negociación externa, fundamentalmente con los Estados Unidos.

En conjunto, los factores descritos condicionan negativamente los procesos democráticos en la región. La actual situación de las sociedades latinoamericanas apunta hacia una fractura del binomio legalidad-legitimidad. La democratización de la región se ha fincado básicamente en la construcción y perfeccionamiento de los procesos electorales.

Todo régimen democrático ha de compatibilizar legitimidad y eficiencia. Generalmente, las democracias pueden contar con un margen de confianza en la legitimidad del orden que les permite enfrentar los criterios de eficiencia con cierta holgura. En el caso de América Latina, sin embargo, hemos de preguntarnos si ambos elementos son acaso compatibles. La eficiencia exige políticas de ajuste estructural que mejoren las condiciones del país para insertarlas dinámicamente en la economía mundial, lo cual, por otra parte, agrava la desintegración social, y por tanto, socava las bases legitimatorias de la democracia.⁷

Dos casos que recientemente han ocupado la atención de la opinión pública mundial ilustran lo anterior: el de Ecuador y el de Perú. En el primero, Abdalá Bucaram, expresión de un neopopulismo con raíces históricas, a escasos seis meses de asumir la Presidencia del país, fue destituido por el Congreso. La deci-

⁶ Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 96.

⁷ Guillermo Gutiérrez Nieto, “América Latina, la frágil política”, en *ectétera*, México, 15 de julio de 1993, p. 21.

sión, cuestionable desde la perspectiva del estricto apego a los procedimientos constitucionales para tal efecto, fue producto de un conjunto de factores que incluyeron las circenses actitudes de Bucaram, la corrupción generalizada y el desprestigio del régimen político. Sin embargo, el detonante de la manifestación popular del 5 de febrero de 1997, calificada por los ecuatorianos como la más numerosa que se haya visto en la historia de ese país, fue el paquete de ajuste económico mediante el cual las tarifas telefónicas, del gas y el transporte, entre otras, aumentaron en promedio 400%. El programa antiinflacionario recomendado por el asesor de Bucaram, el ex ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, incluyó el intento de poner en práctica el programa de convertibilidad de la moneda, lo cual fue rechazado por todos los sectores del país.

Ciertamente, factores definitivos para la salida del poder de Bucaram fueron tanto las declaraciones del embajador de los Estados Unidos, Leslie Alexander, en el sentido de que el régimen de Bucaram era el más corrupto de toda América Latina, como la decisión de las fuerzas armadas, encabezadas por el general Francisco Moncayo, de retirar su apoyo al presidente. Una interpretación acerca de este caso centra la atención en el hecho de que si el descontento popular no hubiera sido controlado a tiempo podría haberse producido un colapso generalizado del sistema; por esta razón —se piensa—, los militares ecuatorianos y el gobierno de los Estados Unidos —cuya política actual hacia la región incluye el rechazo a los golpes militares de corte tradicional— decidieron la salida de Bucaram de la Presidencia. Comparto esta interpretación en la medida en que es innegable el papel fundamental que jugaron los militares en la resolución temporal de la crisis. Sin embargo, desde mi perspectiva, fue también determinante el consenso de todos los sectores sociales y políticos no sólo para destituir a Bucaram sino para que en el Congreso se aprobara derogar las medidas del llamado *paquetazo* económico, revisar los procesos de moratoria de la deuda externa y de privatización de las áreas estratégicas y de la seguridad social, así como la eliminación del plan de convertibilidad.

Si bien es cierto que para el presidente interino, Fabián Alarcón, será imposible cumplir puntualmente estas decisiones del Congreso, también es claro que el programa de ajuste anunciado por el nuevo mandatario es de carácter gradual y, sobre todo, parte de un consenso entre empresarios, comerciantes y trabajadores, además de contar con el aval de las fuerzas armadas.

Estaría muy alejado de la realidad afirmar que los factores estructurales que provocaron la crisis están resueltos. Ecuador tiene una economía que dedica cerca de cincuenta por ciento del presupuesto nacional al pago de la deuda externa, un déficit fiscal que representa cerca de veinte por ciento del presupuesto y una inflación proyectada de 50% para 1997. Sin embargo, la evaluación de este caso lleva a una conclusión interesante desde la perspectiva de la relación entre la legalidad de un gobierno y su eficacia para responder a las demandas de la población. A pesar de que el voto favoreció a Abdalá Bucaram, las medidas de ajuste económico se impusieron sin establecer bases mínimas de consenso y siguiendo las políticas de choque recomendadas por los

organismos financieros internacionales. El régimen perdió su eficacia y el presidente fue destituido.

El caso de Perú constituye, por otra parte, un ejemplo nítido del autoritarismo legitimado a través de lo que Lechner llama “la instrumentalización de los miedos”. Alberto Fujimori, quien llegó a la Presidencia ofreciendo un programa de gobierno de carácter populista, quien resolvió su enfrentamiento con el Congreso mediante un autogolpe de Estado y logró la reelección en 1996, ha fincado su gobierno en un liderazgo cuya piedra angular ha sido vender la imagen del orden. En un país en el que la guerrilla y el narcotráfico han sido considerados por la población como los problemas más acuciantes, Fujimori ha utilizado la percepción del caos para presentarse como el *salvador*. El caso extremo ha sido el episodio de la Embajada de Japón en la cual todos los miembros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru fueron asesinados en una operación militar de la cual Fujimori hizo un acto publicitario que le redituó un aumento en sus índices de popularidad.

Los casos de Ecuador y Perú demuestran que

varias de las democracias emergentes en la región pueden ser denominadas democracias delegadas (O'Donnell), donde la debilidad de las instituciones representativas hace del presidente un “salvador de la nación” y, en contrapartida, degrada a los ciudadanos a una mayoría volátil, aclamando las promesas de redención o rebelándose contra su fracaso miserable.⁸

En suma, si bien es cierto que los resultados macroeconómicos indican que el fenómeno hiperinflacionario ha sido controlado (en 1996 la tasa para el conjunto de la región fue de 19.3, en comparación con el 1 191.0 que alcanzó en 1990), la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto demuestra que el ritmo de la actividad económica aún está muy distante de lograr el nivel óptimo para responder a las demandas de la población. De acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial, América Latina tendría que alcanzar una tasa sostenida de crecimiento económico de 6%; en 1995 fue de 0.3% y en 1996 de 3.4%.

Estas cifras apuntan el problema central que enfrenta la región latinoamericana: los procesos democráticos, lejos de encaminarse hacia su consolidación, arrastran problemas estructurales que el actual modelo económico no resuelve; por el contrario, se están agravando las tendencias desintegradoras tanto de carácter social como político, lo cual constituye un permanente germen de inestabilidad.

En esta perspectiva, las predicciones acerca del futuro de América Latina deberían despojarse de los ropajes triunfalistas o fatalistas. Ambos envuelven visiones que paralizan la reflexión y, sobre todo, la generación de propuestas viables para el desarrollo regional que hasta ahora continúa siendo una más de las utopías de este siglo. ◆

⁸ Norbert Lechner, “El Estado democrático”, en *etcétera*, México, 6 de mayo de 1993, p. 23.