

GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL “AUTISMO ESTATAL” Y LA “DEMOCRACIA CALLEJERA”

Rosario Green*

Introducción

Es un hecho que la denominada “década perdida” para el crecimiento latinoamericano correspondiente a los ochenta de la pasada centuria, coincidió con el renacimiento de la democracia en la región y el fin de la ingobernabilidad que caracterizó a aquellos años de contienda y represión. Las naciones centroamericanas transitaron de la guerra a las negociaciones de paz, en tanto que en Sudamérica los militares entregaban ordenadamente el poder a los civiles.

El siguiente decenio traería consigo la reconciliación de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos con las libertades políticas y económicas. Los gobernantes se comprometieron con el imperio de la Ley, el respeto a los derechos humanos y el florecimiento de la economía de mercado. Además, las reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington y las elecciones libres, justas y tuteladas por el principio del sufragio universal, se erigieron en los ejes del “boom” democrático latinoamericano de finales del pasado siglo. Desembarcaba, así, la gobernabilidad en América Latina.

Desgraciadamente, democracia y desarrollo económico no marcharon a la par y pronto esa brecha, junto con otros desencantos populares, resultó en una importante insatisfacción de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones. El surgimiento de esta desconfianza trajo de nuevo la ingobernabilidad a la región.

Tres razones principales podrían argumentarse para explicar el que la democracia parezca haber perdido parte de su atractivo y la ingobernabilidad ensombrezca el horizonte en América Latina: la debilidad de la sociedad civil, los elevados niveles de corrupción tanto pública como privada, y la acumulación de una gigantesca deuda social que colocó a más de la mitad de los habitantes de la región por debajo de la línea de pobreza.

1. Sociedad civil y democracia

La conocida consultora chilena Latinobarómetro, que desde 1996 lleva a cabo una encuesta de opinión en 17 naciones latinoamericanas a fin de medir el apoyo popular a la democracia y sus instituciones, acaba de publicar los resultados correspondientes al 2003. De sus hallazgos sobresalen los siguientes:

*Embajadora en Argentina, exCanciller de México, exSenadora, exSubsecretaria General de ONU

Primero, aunque los ciudadanos entrevistados reconocen que a pesar de sus imperfecciones la democracia es la mejor forma de gobierno, combinada con un sistema económico de libre mercado, se declaran desencantados tanto con la una como con el otro. Así, no deja de preocupar que en los ocho años transcurridos desde el inicio de las mediciones de referencia, el apoyo a la democracia haya disminuido en un 8% al pasar de 61% en 1996 a 53% en el 2003. Es más, con excepción de 1997, el mejor año económico de la última década, Latinobarómetro muestra cómo el grado de satisfacción con la democracia ha venido descendiendo paulatinamente; por ejemplo, mientras que en el 2002 éste fue de 32%, en el 2003 cayó al 28 por ciento.

Segundo, si bien sólo uno de cada cinco entrevistados sostiene que un gobierno autoritario es preferible a uno democrático, de 1996 al 2003 en 14 de los 17 países de la muestra el apoyo a la democracia ha caído en grados diversos, pero igualmente preocupantes. Sobresale en este sentido Panamá con una pérdida de 24% entre el primer año de referencia, cuando el apoyo a la democracia era de 75%, y el último, cuando sólo registró 51 por ciento. Le siguen Paraguay y Guatemala con pérdidas de 19 y 18 % respectivamente. Brasil, Colombia, Bolivia, Perú y El Salvador registran descensos superiores al 10%, y no dejan de llamar la atención Costa Rica, Chile y Uruguay, considerados como los países más democráticos de la región, pero igualmente con pérdidas, si bien menores. Referencia especial merecen dos casos particulares. En primer lugar el de México, donde aunque no se registra modificación alguna entre 1996 y el 2003 (en ambos la cifra fue de 53%), la preferencia democrática cayó 10% este último año con relación al anterior, registrando 53 en vez de 63%, pese a que las elecciones presidenciales del 2000 pusieron fin a siete décadas de predominio de un solo partido político (el PRI), e inauguraron la alternancia en el poder, haciendo que del 2001 al 2002 la fe en la democracia pasara del 46% al 63 antes citado. En segundo lugar el de Argentina, país en el cual parece darse un renacimiento de la confianza en la democracia pues aunque el 2003 registra una ligera pérdida comparado con 1996, el porcentaje ha ido en ascenso en los últimos tres años, pasando del 58 al 65 y al actual 68 por ciento. Sólo en Venezuela y Honduras ha habido una ganancia neta; de 5% en el primer caso y 13% en el segundo, cuestión que no deja de ser interesante, especialmente en Venezuela donde la democracia ha enfrentado diversos tropiezos en los últimos tiempos.

Tercero, el panorama poco halagador descrito en el párrafo anterior no puede, sin embargo, interpretarse como altamente riesgoso en términos de un eventual retorno a regímenes autoritarios en América Latina. Menos aún después de que en la misma trágica fecha del 11 de septiembre del 2001 la OEA aprobara, por absoluta unanimidad, la Carta Democrática Interamericana con la que culminó un largo proceso para dotar al Continente Americano de un conjunto de instrumentos legales que impidan y, en el extremo, castiguen cualquier desviación de la democracia. Esta impresión se ve, además, compensada por el hecho de que el 64% de los latinoamericanos encuestados consideró que si bien la democracia

tiene sus problemas, es el mejor sistema de gobierno; en tanto que un porcentaje similar opinó que sólo con democracia puede un país desarrollarse.

Cuarto, cuestionados sobre su confianza en instituciones concretas como los partidos políticos, los medios de comunicación, el ejército, la policía, el Ejecutivo, el sistema judicial, el Congreso y hasta la Iglesia, los ciudadanos se muestran en el 2003 menos entusiasmados con ellas que en 1996. Curiosamente, son los partidos políticos los que menor fe convocan entre los entrevistados, situación que plantea un enorme reto para la región pues sin estos institutos es imposible imaginar liderazgo, competencia política y efectividad de la democracia. Por lo que toca a la entidad “gobierno”, la encuesta muestra que hoy son, en general, un poco menos impopulares que el año pasado, particularmente en Sudamérica donde la aprobación es de 41% comparada con el 32% del 2002. Esto se debe probablemente a la popularidad del presidente brasileño Lula, pero también a las del colombiano Uribe y el argentino Kirchner. En ellos la población parece apreciar el coraje, la fuerza y el lenguaje abierto y novedoso, pese a reconocer la profundidad de los problemas que agobian a sus respectivas sociedades.

Quinto, existe una gran insatisfacción entre los latinoamericanos encuestados con temas como el desenvolvimiento general de las economías de la región. Así como en los años de auge económico (1997) se registra un impacto positivo del crecimiento sobre la democracia (62% de aprobación y 41% de satisfacción), aquellos marcados por la depresión y el decrecimiento (2001) producen una baja significativa en el apoyo a la democracia (48%) y en el índice de satisfacción (25%) con esta forma de gobierno. Tal desencanto abarca cada vez más a los sectores mejor educados de los países de la muestra, generando entre ellos la sensación de que la democracia no está creando necesariamente una sociedad más justa. En ese sentido, resulta impresionante el elevado número de aquellos que responden que su ingreso no es suficiente para cubrir sus necesidades básicas, las excepciones siendo México y en mayor medida Venezuela, cuyos ciudadanos piensan que en el 2003 están ligeramente mejor que en 1996.

Sexto, el tema de las privatizaciones continúa provocando enorme frustración entre el grueso de la población entrevistada. Ninguno de los países que en 1996 aplaudieron las privatizaciones muestra hoy igual entusiasmo, si acaso existen algunos ciudadanos en Brasil, Venezuela, Centroamérica, Perú, Bolivia y, en menor medida, en México, Uruguay y Argentina que consideran que si bien esos procesos no resolvieron problemas, no se les puede culpar de todos los males que actualmente enfrentan sus economías. Otros, como en Colombia, Ecuador y Paraguay manifiestan dudas importantes acerca de que la privatización de las compañías estatales haya sido un proceso beneficioso para las mayorías.

Séptimo, a pesar del advenimiento de regímenes que podrían ser considerados como de centro-izquierda en algunos de los países encuestados, existe poca evidencia de que sus líderes o sus poblaciones estén a favor de un cambio radical en el proyecto económico. En 12 de los 17 países de la muestra, la mayoría de los ciudadanos considera que la economía de mercado es el modelo a seguir si la

meta es el desarrollo. Existe, sin duda, cierta oposición en Venezuela, Ecuador y Panamá, pero sobresale el hecho de que el 57% de los latinoamericanos entrevistados identificó a la economía de mercado como el único sistema con el que sus países pueden llegar a ser desarrollados.

Octavo, en suma, parece existir un consenso en el sentido de que sin democracia no se puede actuar en un mundo globalizado y, por ende, en que aún si los gobiernos latinoamericanos enfrentan hoy grandes dificultades en su manejo y desempeño, la población no está lista para aceptar su reemplazo por regímenes no democráticos, y esto es cierto pese a las tendencias autoritarias que Latinobarómetro registra en países como Paraguay y Ecuador. Es más, el grueso de los entrevistados estuvo de acuerdo en que la culpa de sus dificultades económicas no es atribuible ni a la democracia ni a la economía de mercado, sino a las malas políticas gubernamentales (63%) y a la falta de compromiso e iniciativa de los empresarios (24%). Concretamente, uno de cada dos de los encuestados teme que en los próximos 12 meses perderá su empleo debido a la combinación de esos “defectos públicos y privados”.

Como ya se señalaba, lamentablemente otras instituciones políticas a las que se ha hecho referencia, como el Legislativo, el Judicial, los partidos políticos, el ejército, los bancos, los medios, los sindicatos y hasta la Iglesia, salen también muy vulnerados. Esto significa que para la población, del paulatino “deterioro democrático” son tan culpables los gobiernos –por más que como se indicaba anteriormente hoy sean menos impopulares que el año pasado- y los empresarios, como estas instituciones que acumulan poder pero no lo distribuyen, ni lo utilizan para mejorar la situación de las mayorías. Este tipo de “enjuiciamiento institucional” por parte de los ciudadanos resulta muy importante porque tal vez se encuentra en la base de las frecuentes manifestaciones populares, consideradas por los expertos como muestras de ingobernabilidad, que en países como Argentina, Venezuela y Bolivia no se han conformado con expresarse en las avenidas sino que han terminado por acabar con gobiernos legítimamente constituidos –aún si por unas horas como en Venezuela- ilustrando un peligro real en Latinoamérica: que la calle le gane la batalla a la política y haga redundantes las urnas, los parlamentos y las demás instancias asociadas a la democracia representativa y responsable. En suma, que sobre ese ideal triunfe la “democracia callejera”.

2. Corrupción y democracia

Uno de los temas más lacerantes para la democracia y con un fuerte impacto negativo sobre la gobernabilidad, es la percepción entre los ciudadanos latinoamericanos de que la corrupción, tanto pública como privada, se ha expandido e inclusive ha empeorado en los últimos años.

De acuerdo a la encuesta de Latinobarómetro para el 2002, ocho de cada diez entrevistados respondieron que en los últimos tres años la corrupción se había

incrementado, cuestión que no se dio sin consecuencias sobre su declarada fe o confianza en el sistema democrático que, según un buen número de ellos, ha hecho posible que de ciertas reformas como la apertura económica o las privatizaciones se beneficien más los líderes y las corporaciones, que el pueblo.

Según el exSubsecretario estadounidense para Asuntos Hemisféricos, Otto Reich, cuando los latinoamericanos manifiestan poco apetito por las reformas estructurales “...en el fondo están expresando su frustración con la imperfecta puesta en marcha de la economía de mercado y con la persistencia de la corrupción más que con el modelo mismo”. Parafraseando a Churchill y Reich, uno estaría tentado a argumentar que “la democracia y la economía de mercado son los peores sistemas de gobierno y de asignación de recursos, con excepción de todos los demás”.

Por supuesto que la corrupción, tanto pública como privada, no es un monopolio de América Latina. Algunos escándalos recientes en Estados Unidos, como los de *Enron* y *WorldCom*, hablan por sí mismos. Sin embargo, es un hecho que los Índices de Percepción de Corrupción del Banco Mundial para el 2002 señalan que una de las tendencias más preocupantes en América Latina y el Caribe en los últimos años ha sido la enorme erosión de la honestidad, la transparencia y las buenas prácticas.

Es más, la empresa Transparencia Internacional ha producido evidencia que muestra que el costo de la corrupción en algunos países de Sudamérica se aproxima a los 6, 000 dólares *per cápita* al año, una cifra alarmante cuando se considera que un tercio de los latinoamericanos vive con menos de dos dólares diarios. El Presidente de esta organización, Peter Eagan, va más allá al señalar que “...en algunas partes de América del Sur, los malos manejos y el pésimo comportamiento de las élites políticas han drenado la confianza de la gente en las estructuras democráticas que emergieron al término de los gobiernos militares”. No sorprende, entonces, el relevamiento de Latinobarómetro en el sentido de que el 80% de los encuestados respondió que la corrupción en América Latina ha incrementado de manera importante en los últimos tiempos. No sorprende, tampoco, el que tal percepción se haya visto acompañada de una creciente insatisfacción de los ciudadanos respecto a sus líderes, sus empresarios y hasta el propio sistema de gobierno, según se señalaba anteriormente.

Una encuesta reciente de Transparencia Internacional, según la cual el país menos corrupto del planeta es Finlandia con una calificación de 10 puntos, y el más corrupto Bangladesh con una de cero, señala que en Argentina, por ejemplo, la situación ha empeorado pues en el 2001 obtuvo 2.8 puntos y en el 2002 cayó a 2.5, ocupando el lugar número 92 entre las 133 naciones incluidas en la muestra. Este deterioro resultó peor en Bolivia y Honduras, calificadas con 2.3 puntos cada una; y en Paraguay y Haití con 1.6 y 1.5 respectivamente. Otros países de la región como Brasil, Colombia, Perú, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana exhiben situaciones ligeramente mejores con cifras que fluctúan entre

3.9 y 3.3 puntos. Sólo Chile, que se encuentra en la posición número veinte, registra una calificación aceptable de 7.4 puntos.

3. Deuda social y democracia

En su libro recientemente publicado bajo el título *The interaction between Democracy and Development*, el exSecretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali sostiene que durante mucho tiempo los analistas ignoraron la estrecha vinculación entre los conceptos democracia y desarrollo, verdaderos cimientos de la gobernabilidad. Sin embargo "...con el fin del bipolarismo mundial, la declinación del sistema de Estados centralizados, la desaparición de la mayoría de los gobiernos autoritarios y la emergencia de nuevas organizaciones en el seno de la sociedad civil, la dialéctica democracia/desarrollo finalmente devino un tema fundamental en el debate contemporáneo". Hoy, todo el mundo está de acuerdo en que existe una relación muy estrecha entre democracia y desarrollo; de donde si el segundo no es suficiente y justo, la primera sufre y se abre el camino a la ingobernabilidad.

En el caso de América Latina, el hecho de que en los últimos años se acumulara una enorme deuda social tuvo un impacto fatal sobre sus jóvenes democracias. Una de las primeras consecuencias fue que la gente se lanzó a la calle exigiendo cambios inmediatos e incluso la cabeza de sus gobernantes. Un ejemplo extremo fue sin duda el de Argentina, donde durante todo el 2001 el descontento popular con el gobierno del entonces Presidente Fernando De la Rúa llevó a miles de personas a las plazas en ruidosas protestas conocidas como "cacerolazos", en tanto que miles más que se encontraban desempleados y se conocen como "piqueteros", se dedicaron a obstruir los accesos a la ciudad de Buenos Aires, convirtiendo el tráfico y la convivencia en un verdadero caos.

Un conocido académico, Tulio Halperín, señala que esa grave crisis política tenía que ver con la incapacidad de la clase gobernante de diseñar un proyecto para la nueva Argentina, y su insistencia en preservar el viejo modelo basado en la exportación de bienes tradicionales y la sustitución de importaciones. Sin embargo, el antiguo sistema dejó de ser capaz de asegurar la movilidad social que en el pasado había creado y fortalecido a los sectores medios y garantizado su acceso a la cultura, la salud, la alimentación, el empleo y la vivienda, y la ingobernabilidad se apoderó del país.

Según otro estudioso, Ernesto Semán, en virtud de que los argentinos estaban convencidos de que el primer gobierno constitucional después de la dictadura (el de Alfonsín), les había devuelto la "civilidad", en tanto que los largos años de la presidencia de Menem les habían ofrecido "estabilidad", esperaban que la administración de De la Rúa les procurara "todo lo demás"; es decir, la reducción de la brecha social y la eliminación de la corrupción. Una gran frustración se avecinaba. Para junio del 2001 Menem estaba en la cárcel; "Chacho Álvarez" había renunciado a la Vicepresidencia de la nación; la popularidad de De la Rúa

después de tan sólo 18 meses de gobierno había descendido a una cifra de un dígito y continuaba cayendo; y Domingo Cavallo, el “genio financiero” de Menem reconvocado por De la Rúa en un intento de controlar la situación económica, era considerado un “fracaso”. El resultado final es bien conocido: el 20 de diciembre del 2001, Fernando De la Rúa fue expulsado del poder y tres presidentes (Puerta, Rodríguez Saá y Camaño) fueron juramentados antes de que finalmente, el primero de enero del 2002, Eduardo Duhalde se comprometiera a “administrar la emergencia” hasta el 25 de mayo del 2003 cuando, no sin dificultades, Néstor Kirchner fue electo Presidente de la Argentina para los siguientes cuatro años.

Algunos analistas seriamente creen que, sin minimizar la importancia de los reclamos sociales, la participación de otros actores políticos desempeñó un papel central en lo que consideran un “golpe de Estado civil” en contra de De la Rúa. Verdad o no, lo cierto es que cuando se busca explicar la grave crisis de gobernabilidad por la que atravesó entonces Argentina, resulta imposible ignorar el peso que en ella tuvieron los atroces indicadores socioeconómicos y el “autismo estatal” frente a ellos. Cincuenta y siete por ciento de los argentinos eran pobres; 17.8% de la población económicamente activa estaba desempleada; y el 30% de los más afluentes disfrutaba del 65.3% del ingreso nacional en tanto que el 30% más pobre tenía que arreglárselas con tan sólo el 7.8 por ciento.

Tan grave como lo anterior resulta el hecho de que la crisis argentina del 2001 creó una muy peligrosa “no-alternativa” al patrón democrático caracterizado por elecciones libres y justas, y respeto a los poderes del Estado. Con o sin manipulación, al tomar la calle por asalto, la multitud decapitó las instituciones. Y aunque puede ser cierto que desde el inicio de las revoluciones sociales en el mundo, quedó de manifiesto que el “espíritu libertario” nace también en las calles, si no se traduce pronto en formas constitucionales y acciones parlamentarias, puede conducir al caos, a la anarquía y a la ingobernabilidad.

Pero además, la crisis argentina dio lugar al nacimiento de un ejemplo que podría ser copiado por otros países y pueblos con problemas de injusticia, desigualdad, manipulación, etc., haciendo del prospecto de un “efecto dominó” algo más que una mera especulación. De hecho, varios “cacerolazos” tuvieron también lugar en Uruguay por las mismas fechas en las que se registraron en Argentina y, más recientemente, en Bolivia la cotidiana protesta popular, el desorden y la ingobernabilidad, pusieron fin al segundo gobierno del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, y volvieron a hacer valer la que aquí se ha denominado “democracia callejera”, pobre sustituto de una democracia comprometida y responsable, por más que se respetara la Constitución al quedar al frente del gobierno nacional el Vicepresidente Carlos Mesa.

Conclusiones

El año pasado, en una conferencia en la ciudad de México, el académico Roberto Mangabeira decía que América Latina se debate en la actualidad bajo el peso de

una nueva dictadura: la de la inexistencia de alternativas, la ausencia de ideas fuerza y la falta de imaginación. Y aunque puede haber parte de verdad en esta afirmación, lo es también del resto del mundo particularmente después de la guerra contra Iraq y sus consecuencias tanto sobre las instituciones multilaterales como sobre la cohesión regional en varias partes del orbe. Tal vez por eso América Latina debe hoy, más que nunca, imaginar una forma de compatibilizar la libertad política con la económica y lograr un resultado socialmente justo, asegurando así su gobernabilidad. Para ello necesita construir una alternativa y una cultura.

Una alternativa fundada en la puesta en marcha de políticas públicas diseñadas para distribuir el ingreso y la riqueza con equidad entre toda la población. Una alternativa en la cual el Estado deje de comportarse como un autista mientras los ciudadanos se ven obligados a abandonar el sector formal de la economía y a sobrevivir mal con sus propios medios y el apoyo de la insuficiente solidaridad comunitaria. Una alternativa donde exista un sistema confiable de supervisión que implique premios y castigos para quienes cumplen y para quienes no lo hacen. Una alternativa, finalmente, donde la democracia garantice tanto la participación como la justicia social.

Una cultura, por otro lado, que al priorizar la democracia y promover su defensa activa fortalezca al mismo tiempo la legalidad, alerte contra cualquier influencia que pueda corromper sus justas demandas y rechace el uso de todo tipo de violencia. Una cultura que estimule a la sociedad civil a incrementar su involucramiento en lo público y a ser más vigilante del funcionamiento del gobierno y sus instituciones. Una cultura que reconcilie la participación política, la afluencia económica y la equidad social. Una cultura, finalmente, que no castigue, por frustración, a la democracia instalando en vez de orden y la justicia, el caos y la ingobernabilidad. Pues si bien es cierto que como señalaba el filósofo español José Ortega y Gasset, “lo que más vale del hombre es su capacidad de insatisfacción”, ésta debe ser principio y no fin. Es decir, mostrar insatisfacción con la forma como un gobierno democrático se desempeña es el sano comienzo de un camino cuya conclusión debe ser la corrección del error y no la adición de nuevos que nunca sumarán un acierto. Sólo en el ámbito de esa cultura puede esperarse de gobierno y gobernados una democracia que sea tanto representativa como responsable. Únicamente así podrá asegurarse la gobernabilidad no como un evento en un tiempo y un lugar, sino como una constante, como un estadio permanente.