

Para que **América Latina** vuelva a figurar

La consolidación de las instituciones democráticas es un paso fundamental en la recuperación de América Latina

Arturo Valenzuela

EN UN ESTUDIO sobre las tendencias que forjarán el mundo de 2020, el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos llega a la conclusión de que el siglo XXI será el siglo de Asia, al surgir India y China como potencias mundiales. En el informe, basado en el aporte de más de 1.000 expertos de tres continentes, apenas se menciona a América Latina. Aparte de Canadá y Estados Unidos, y de Brasil, al que se señala ocasionalmente como una potencia económica en ascenso, los países del Hemisferio Occidental al sur del Río Grande parecen haber quedado nuevamente al margen de los drásticos cambios de un mundo cada vez más globalizado. Muchos observadores sostienen que las democracias latinoamericanas son débiles e inoperantes a la hora de dar respuesta a las demandas, y que las reformas económicas no han logrado generar un crecimiento importante ni reducir los flagrantes niveles de desigualdad del ingreso, los más altos de todos los continentes.

En mi opinión, ese cuadro de la situación de América Latina es excesivamente pesimista y resta mérito a los significativos avances logrados en el último cuarto de siglo. Hasta los años ochenta, en la mayoría de los países de la región gobernaron regímenes autoritarios incapaces de implementar las ambiciosas reformas económicas y políticas que prometieron al tomar el poder en un momento de polarización política y de franco conflicto. América Central estaba sumida en guerras civiles y Colombia sufría el flagelo del creciente poder de los carteles internacionales de la droga, que operaban impunemente al tiempo

que incorporaban al negocio insurgentes armados. Las disputas fronterizas irresueltas amenazaban la paz internacional, y el nivel de vida declinó tras la crisis de la deuda.

El fracaso de los regímenes autoritarios y el fin de la guerra fría explican el giro radical hacia gobiernos civiles democráticamente elegidos. Desde 1930 hasta 1980, el 40% de todos los cambios de gobierno en América Latina se debió a golpes militares. Esa cifra disminuyó a la mitad en los años ochenta y desapareció después de 1991, año en que se produjo en Haití el último golpe militar tradicional. Democracias históricas como las de Chile y Uruguay volvieron a estar regidas por civiles, y países con una débil o nula tradición democrática —como Bolivia, Paraguay y la mayoría de los países de América Central— vivieron por primera vez sucesivos trasposos del poder conforme a los preceptos constitucionales. México, donde funcionaba un sistema de partido único de larga data, se convirtió en una democracia pluripartidista.

Muchos observadores cometieron el error de suponer que el advenimiento de la democracia traería una veloz consolidación de las instituciones y procedimientos democráticos. Como demuestra la experiencia de América del Norte y de Europa, la consolidación democrática es un proceso largo y difícil, que exige el fortalecimiento de las instituciones formales de gobierno y del Estado de Derecho, así como el desarrollo de organizaciones representativas, como los partidos políticos, puente esencial entre los ciudadanos y los órganos responsables de formular políticas.



Democracias frágiles

Una prueba de la debilidad de la democracia en América Latina es el hecho de que, desde que comenzó el ciclo actual de vigencia del régimen a principios de los años ochenta, 14 presidentes elegidos democráticamente no completaron su mandato. Las circunstancias de su alejamiento varían —juicio político por corrupción, acortamiento del mandato tras un fraude electoral, y malestar social a raíz de la aplicación de políticas de austeridad—, pero todos ellos se vieron imposibilitados para gobernar por falta de respaldo y de mayoría parlamentaria. En los sistemas presidencialistas, la figura del Jefe del Ejecutivo es especialmente vulnerable. Los ciudadanos esperan que el presidente resuelva los problemas del país y, cuando no lo logra, su remoción parece ineludible. No obstante, incluso en democracias frágiles como la de Bolivia, la renuncia de un presidente no ha provocado hasta ahora una ruptura total del orden constitucional, y los actores políticos han logrado superar las crisis dentro del marco democrático, elemento esencial de la curva de aprendizaje que, de hecho, fortalece el pluralismo.

La consolidación democrática exige afrontar los retos de desarrollar la capacidad del Estado, la rendición de cuentas, la representación y la gestión pública. El primero se refiere a la necesidad de fortalecer las instituciones de gobierno para que sean capaces de proveer los servicios del Estado, de hacer cumplir las normas y de mantener el orden público. La obligación de rendir cuentas supone la plena observancia del imperio de la ley, con normas transparentes que rijan para todos, cualquiera que sea su estatus. La representación tiene que ver con la equidad y la eficacia fundamentales de los sistemas electorales, y con la fuerza de los partidos políticos como instrumentos para canalizar las preferencias de la ciudadanía. La gestión pública se refiere a la capacidad de los poderes formales de una nación, encarnados en el Ejecutivo y en el Legislativo, de traducir en políticas públicas las diversas preferencias partidarias, ya sea por el gobierno de la mayoría o mediante la creación de coaliciones viables.

En general, los problemas de la consolidación democrática han sido más agudos en Paraguay, la región andina y Haití, donde 9 de esos 14 presidentes no terminaron su mandato. Venezuela —que al igual que Colombia y Costa Rica evitó los regímenes autoritarios en los años sesenta y setenta— es el único país donde la consolidación democrática ha sufrido un retroceso significativo. En México, en el Cono Sur y en las naciones de América Central y el Caribe, en cambio, la democracia se ha afianzado sorprendentemente bien. Argentina —donde dos presidentes abandonaron el cargo sin finalizar su mandato en medio de graves crisis económicas— parece haber superado el trance. En todo análisis de los avances logrados por América Latina es preciso resaltar esta marcada diferenciación y destacar el excepcional desempeño de Chile.

El crecimiento no ha colmado las expectativas

El giro hacia regímenes democráticos coincidió con la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, y con la apertura de economías protegidas al comercio internacional. Estas reformas contribuyeron a romper el ciclo perverso de “estancflación” y a mejorar la estabilidad fiscal, que no peligró pese a las menciones sobre un retorno del populismo en la región. Pero el desempeño eco-

nómico no ha satisfecho las expectativas anteriores, ya que el crecimiento se ha paralizado o bien ha arrojado resultados dispares que —con excepciones, como la de Chile— no han hecho mella en los índices de pobreza. La causa reside en parte en los shocks externos, como la crisis financiera de Asia y el colapso de la economía argentina tras el desmoronamiento de la convertibilidad.

No obstante, así como la mera instauración de la democracia no condujo inexorablemente a la consolidación democrática, tampoco debió suponerse que con la apertura del mercado se elevaría automáticamente el nivel de vida. Las reformas contempladas en el Consenso de Washington son condiciones necesarias, pero no suficientes, para un mejor desempeño económico. De lo ocurrido en América Latina durante las dos últimas décadas se desprende que, para alcanzar los objetivos económicos y sociales, es importante mejorar la capacidad del Estado, la rendición de cuentas, la representatividad y la gestión pública; en términos más generales, la calidad de las instituciones y del proceso de formulación de políticas.

Dicho de otro modo, lo que permitió el crecimiento de la economía en Chile y al mismo tiempo la reducción a la mi-

El florecimiento de la democracia no fue fruto de la prosperidad, sino a la inversa.

tad de sus niveles de pobreza no fueron por sí solas las reformas económicas del régimen de Pinochet, las llamadas reformas de primera generación; fue más bien la solidez de las instituciones políticas, en particular el alto nivel de transparencia y de adhesión al Estado de Derecho, junto con la capacidad de unos partidos fuertes y disciplinados para forjar coaliciones de gobierno duraderas que generaron e implementaron políticas públicas.

Así pues, el florecimiento de la democracia no fue fruto de la prosperidad, sino a la inversa. Las condiciones necesarias para la sostenibilidad y equidad del crecimiento a largo plazo se sustentan en la calidad de las instituciones representativas, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática. América Latina debe afrontar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad, y ganar competitividad en una economía globalizada. El fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho constituyen un componente decisivo de ese proceso. ■

Arturo Valenzuela es catedrático de Ciencias Políticas y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. En 1999–2000 fue Asesor Especial de la Presidencia y Director Jefe para Asuntos Interamericanos en el Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos.

Referencia:

Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, 2004, “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project” (Washington).