

Logros y frustraciones tras dos décadas de democratización en América Latina

Autor: Mikel Barreda

El cambio político que ha dado América Latina en las dos últimas décadas ha sido más que notable. Mientras que a mediados de los setenta sólo tres países de la región contaban con gobiernos democráticos (Costa Rica, Colombia y Venezuela), hoy todos los países -a excepción de Cuba- son formalmente regímenes democráticos y seleccionan a sus autoridades a través de elecciones competitivas. De todas formas, estos progresos democráticos han ido acompañados en la mayoría de los casos de estancamientos y retrocesos, no tanto hacia regímenes autoritarios sino más bien hacia regímenes semidemocráticos, que han recibido multitud de nombres ("democracias delegativas", "democracias de baja intensidad", "pseudodemocracias", etc.). Todo ello ha llevado a convertir la preocupación por el estado de la democracia en un tema clave de la agenda pública e intelectual en América Latina. A pesar de ello, están muy extendidas interpretaciones simplistas, parciales y estereotipadas de las democracias latinoamericanas. Sin ir más lejos, los medios de comunicación españoles a menudo proyectan una imagen de este tipo, recurriendo a viejos tópicos de la realidad latinoamericana, como el caudillismo, el populismo o la inexistencia de "auténticos" partidos.

En estas circunstancias, vale la pena realizar algunas reflexiones sobre la evolución de las democracias latinoamericanas y su situación actual, indicando especialmente sus principales avances e insuficiencias, así como algunas de las explicaciones de por qué el progreso democrático no ha sido como el que se esperaba hace un par de décadas.

Un rápido balance

Una mirada global a los últimos veinticinco años en América Latina pone de manifiesto un intenso proceso de reformas y transformaciones políticas en una dirección democrática. El panorama resultante es ciertamente muy diferente respecto a la situación histórica de partida. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo ni pormenorizado para cada país, habría como mínimo que situar el avance democrático en dos planos.

En primer lugar, en el plano formal hay que destacar el esfuerzo realizado de incorporar en las constituciones y en la legislación auxiliar una institucionalidad política que se ajusta a las exigencias de una democracia. Así, en todos los países se han introducido, obviamente con diferente alcance, reformas institucionales orientadas a que el acceso al poder político, su ejercicio y control se ajuste a patrones democráticos. Por citar sólo algunos ejemplos: el sufragio universal y otros derechos políticos elementales están hoy reconocidos en toda la región; la mayoría de los países ha tendido a establecer diseños

electorales favorecedores de la representatividad política; y en todos los países se han incorporado mecanismos institucionales de diverso tipo orientados a controlar y fiscalizar las autoridades y asegurar que su acción se ajusta al interés general (poder judicial, defensorías del pueblo, contralorías, etc.).

Pero si además del reconocimiento formal se atiende al desempeño de esta nueva institucionalidad se observan progresos democráticos muy relevantes. Hay numerosos estudios que muestran la notable mejora de las condiciones políticas de las sociedades latinoamericanas que se ha producido desde el inicio de la ola democratizadora, particularmente en términos de pluralismo, representatividad e inclusividad política. Por ejemplo, un estudio reciente publicado por el BID e IDEA, *La política importa* (2003), evidencia, para el conjunto de la región, avances como los siguientes: (1) una mejora sustantiva en el reconocimiento de derechos políticos y libertades civiles; (2) un aumento de credibilidad, transparencia y calidad democrática de los procesos electorales; (3) una ampliación de la representación e inclusión en los sistemas políticos, que se expresa, por ejemplo, en una mayor fragmentación política (en un mayor número de partidos en los parlamentos) o en la presencia de nuevas fuerzas políticas, representativas de grupos sociales tradicionalmente excluidos del sistema político (como los indígenas y campesinos).

A pesar de estos logros tan sustantivos, existen aún importantes carencias e insuficiencias, de las que conviene resaltar particularmente dos: la incapacidad de las democracias para mejorar de manera significativa el nivel de desarrollo económico y social en la región y la dificultad para construir ciudadanía democrática.

Por lo que se refiere a lo primero, el crecimiento económico que ha experimentado la región desde el inicio de la ola democratizadora ha sido muy modesto e insuficiente para afrontar el elevado crecimiento demográfico. En concreto, según datos del mencionado estudio del BID e IDEA, el promedio de crecimiento económico ponderado según el incremento poblacional ha sido sólo del 1,5%. Este lento crecimiento ha sido, a su vez, insuficiente para reducir los niveles de pobreza y desigualdad, que se han mantenido en cotas muy elevadas a lo largo de este periodo. De manera que la introducción de la democracia ha resultado incapaz para generar crecimiento económico positivo y estable y mejorar de manera significativa las condiciones de vida del conjunto de la población latinoamericana.

Otra insuficiencia importante de la democratización en América Latina es la que se refiere a la construcción de ciudadanía democrática. El éxito de una democracia no sólo se mide por los cambios operados en las instituciones políticas, sino también en la ciudadanía, que es su verdadera protagonista. Ciertamente se han dado avances en la construcción de una ciudadanía democrática efectiva, que se expresa, por ejemplo, en una difusión de una cultura política y cívica democrática en las sociedades latinoamericanas o en un ejercicio de las vías de participación política establecidas por parte de amplios sectores sociales. Sin embargo, estos avances no son ni mucho menos generalizados y hay, de hecho, importantes déficits de interiorización de pautas y valores democráticos en amplios sectores sociales. La vida social y política

latinoamericana ofrece suficientes pruebas de ello. Baste mencionar sólo algunos datos: el frágil apoyo social de la democracia y la amplia desafección existente hacia las instituciones políticas -especialmente hacia los partidos y la clase política- que ponen de manifiesto repetidamente las encuestas (por ejemplo el Latinobarómetro); o la normalidad de la práctica de la compra-venta del voto en muchos países.

Por tanto, estas dos décadas de democratización en América Latina han traído consigo notables avances, aunque existen importantes carencias e insuficiencias.

Pero, ¿por qué estas insuficiencias democráticas?

El que las democracias latinoamericanas aquejen actualmente problemas como los mencionados antes -débil desempeño socioeconómico y déficit de ciudadanía democrática- es resultado de un complejo grupo de factores, de los que cabe subrayar tres.

El primero de estos factores es de carácter histórico y tiene que ver con el punto de partida de los países latinoamericanos en el proceso democratizador, muy diferente al de los países occidentales. Mientras que en Occidente el tránsito a la democracia se realizó desde Estados liberales de larga trayectoria -en algunos casos de más de un siglo- que reconocían y garantizaban un conjunto de derechos civiles a la ciudadanía (derecho de propiedad, libertad de expresión, igualdad ante la ley, etc.) en América Latina se partió de Estados fuertemente autoritarios, en los que la garantía de tales derechos estaba ausente. Esta situación ha supuesto una importante desventaja para las sociedades latinoamericanas: la mayoría de ellas accedieron a derechos políticos como el de sufragio universal sin contar previamente con una protección mínima de los derechos civiles, lo que ha conducido muchas veces a que la pretensión de construir ciudadanía democrática se quede en papel mojado. En efecto, ¿cómo puede hablarse de ejercicio efectivo de derechos y deberes democráticos en sociedades en las que la protección de las libertades económicas, la garantía de seguridad jurídica o el acceso a la justicia están en entredicho? Desafortunadamente, esto es moneda corriente en la mayor parte de los países latinoamericanos, tal como ponen de manifiesto numerosos datos disponibles (por ejemplo, los procedentes de Governance Indicators del Banco Mundial).

Otra poderosa razón tiene que ver con la existencia de un tipo diferente de instituciones políticas respecto a las comentadas hasta ahora: aquéllas que no están explicitadas en ninguna norma escrita pero que no por ello dejan de ser plenamente vigentes y cotidianas. De hecho, cualquiera que tenga un mínimo contacto con la realidad política latinoamericana se da cuenta de la relevancia y, en muchos casos, protagonismo de instituciones informales como el clientelismo o la captura del Estado por parte de ciertos grupos e intereses específicos. Normalmente este tipo de instituciones anulan buena parte de los efectos buscados con las instituciones democráticas, especialmente en lo que se refiere a la ampliación de la igualdad. Ciertamente, instituciones como el clientelismo o la captura del Estado no sólo expresan las condiciones de desigualdad existentes, sino que contribuyen a reforzarlas. Este refuerzo se produce, por ejemplo,

en la medida en que esas dos instituciones incentivan una asignación particularista de bienes y servicios públicos (en detrimento del interés general). Por tanto, a pesar de la introducción de instituciones democráticas en el conjunto de la región, persiste una institucionalidad informal que obstaculiza el avance del proceso democratizador y explica en parte la insuficiencia del mismo.

Una tercera explicación hace referencia a las políticas económicas neoliberales promovidas por el Banco Mundial y el FMI durante los años ochenta y que conformaban el conocido Consenso de Washington. Estas políticas económicas si bien trajeron consigo algunos resultados positivos -por ejemplo, de estabilidad macroeconómica- fracasaron en lo más importante: generar un crecimiento económico significativo. Una de las razones de este fracaso es que tales políticas fueron planteadas como recetas, basadas meramente en criterios tecnocráticos y sin adecuación alguna a la particularidad institucional de los países a los que se dirigían. La experiencia demuestra que el contexto institucional resulta decisivo para cualquier política: puede propiciar un desarrollo exitoso de la misma o justo todo lo contrario. Como suele decir Joan Prats, "las instituciones son la fábrica social de las políticas".

A la hora de valorar la incidencia negativa del fracaso de estas políticas neoliberales sobre la democracia debe tenerse presente que en la mayoría de los casos estas reformas coincidieron con las reformas políticas (democráticas), lo que llevó a muchos ciudadanos a identificar democracia con el modelo económico establecido y, en consecuencia, a responsabilizar a la primera de los malos resultados del segundo.

Una visión más optimista de las democracias latinoamericanas

Los problemas e insuficiencias que se acaban de comentar han instalado un amplio desencanto sobre el estado de la democracia en la región y un relativo pesimismo respecto a su futuro. Ciertamente, los resultados democráticos no han sido como los que se esperaban hace un par de décadas, en las que se depositaron amplias expectativas en la llegada de la democracia. Estas expectativas fueron incentivadas en gran parte por el propio modelo teórico desde el que se analizó el acceso a la democracia: el "paradigma de la transición", como lo ha llamado recientemente Thomas Carothers. Este paradigma planteaba, entre otros aspectos, que desde el momento en que un país abandonaba el autoritarismo podía ser considerado un país en transición a la democracia y que su acceso a la misma transcurría a través de una secuencia de etapas, que acababan en la consolidación, esto es, el momento en que la democracia gozaba de una aceptación generalizaba y no había peligro de involución. Pero como hemos visto, pocas democracias latinoamericanas han seguido esta trayectoria: Uruguay y Chile son quizás los únicos casos en que pueda hablarse con propiedad de consolidación democrática.

En los últimos años, el paradigma de la transición viene siendo objeto de una interesante revisión analítica. Una aportación destacada en esta línea es la formulada por Laurence Whitehead en su libro *Democratization* (publicado en 2002), de la que cabe resaltar tres ideas. La primera es que la democracia no es una propiedad

exclusiva de un sistema político, sino más bien de una sociedad. En segundo lugar, la democracia más que una "cosa" de la que se dota una sociedad, es un "proceso" o un "viaje" que desarrolla una sociedad. De ahí que este autor apueste por utilizar el concepto de "democratización", entendido como un proceso abierto en el tiempo, sujeto a avances pero también a estancamientos y retrocesos. Finalmente, lo que realmente importa no es tanto valorar el estado de la democracia en un país y/o realizar comparaciones con otros países, sino valorar el esfuerzo de democratización emprendido por cada país.

Aplicar un enfoque teórico como éste, en lugar del paradigma de la transición, tiene consecuencias diferentes en el diagnóstico de las democracias latinoamericanas. En efecto, el diagnóstico que resulta es mucho más optimista, en la medida que permite constatar que, a pesar de las limitaciones y carencias democráticas existentes, se ha desarrollado un notable esfuerzo democratizador en las dos últimas décadas de América Latina. Permite, pues, realizar una mirada crítica del desarrollo de la democracia, pero constructiva, lo que resulta decisivo para el avance de la democratización. Dado que es un enfoque reciente y aún en construcción, en los próximos años veremos hasta dónde da de sí, pero seguro que no defraudará.