

La deuda de la democracia en América Latina

Rodrigo Zarazaga¹

Publicado en ***Stromata***, Año LXII, N° 1 / 2, 2006

Voy a articular el siguiente comentario a la excelente ponencia de Arturo Valenzuela desde la relación que encuentro entre lo expuesto y el tema de nuestro congreso: la comunión. Al hacerlo plantearé tres interrogantes que pienso surgen de dicha relación.

Relación

Arturo Valenzuela nos habló de la democracia y del mejor diseño institucional de la misma para la idiosincrasia de nuestros pueblos latinoamericanos. Me parece importante señalar que la concepción de la democracia no puede ser netamente procedimental ya que los procedimientos escogidos implican siempre una manera de entender a la persona humana y una definición del bien para la misma, por más mínima que sea dicha definición.

Partimos entonces en este comentario de la antropología que sostenemos supone e implica la democracia como mejor gobierno posible.

La democracia se basa en una antropología que concibe a la persona como agente libre que naturalmente interactúa con otros bajo normas institucionalizadas.

¹ Rodrigo Zarazaga es Director e investigador principal del Centro de Investigación y Acción Social CIAS e investigador adjunto de CONICET.

Esta antropología que supone la democracia implica entonces tres momentos.

El primer momento hace referencia a la libertad de las personas como agentes para perseguir sus propios fines, mientras que el segundo momento reconoce que estas personas son en comunidad y que se interrelacionan tanto para la búsqueda de sus fines propios, como para establecer fines comunes por encima de los fines privados.

Esta vida en sociedad no es un segundo momento desde el punto de vista ontológico o cronológico, como si fuera un aspecto contingente y revocable de individuos abocados a sus fines privados. No existe un sujeto previo revestido de derechos negativos que entra en la sociedad: se trata más bien de una doble dimensión de la persona que tiene fines privados pero cuyo ser es siempre ser con otros.

En definitiva afirmamos que la alteridad es tan verdadera como la ipseidad y que por lo tanto no puede ser obviada como piedra angular del sistema político.

En este sentido entenderemos la palabra rectora de nuestro congreso “communio” como nuestro innegable ser con otros, nuestro ser en comunicación con otros.

Estas dos dimensiones reclaman una tercera dimensión, dado que tanto la interacción necesaria para la persecución de los fines privados como la participación en procesos de conformación de bienes comunes, demandan reglas o normas institucionalizadas, y que de hecho se institucionalizan.

Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros con el fin de mirar por la propia sobrevivencia (Bobbio).

Las interacciones regladas son una dimensión constitutiva del ser del hombre en el mundo y con otros (Ricoeur).

Como bien dice Hünemann “las instituciones son...figuras de la vida indispensables para el estar en el mundo y el estar con otros” .

La democracia es la forma institucional que mejor permite la realización de la persona que es diversa de los otros pero forma con ellos una unidad. Es el marco que supone esta antropología pero a su vez su condición de posibilidad. La democracia permite reconocer a cada uno como agente otorgándole voz y posibilidades de participación en el proceso de construcción colectiva.

En la democracia la persona se afirma en la esfera pública como libre agente que es con otros. Ningún otro sistema ha permitido una mayor afirmación de la persona como libre agente y como participante de una comunidad.

Esta concepción de persona hace que la democracia no pueda identificarse nunca con un atomismo social que trata a las personas como individuos aislados sin pertenencia social, ni con un holismo que diluye la capacidad de la persona como libre agente en la masa o las fuerzas materiales de la historia.

La persona es un agente libre, pero que se constituye como tal junto a otros (Sandel 1982: 143). Ninguno de los dos polos es reductible al otro, y por ende tampoco lo es la democracia por cuyos procedimientos se salva la pluralidad en la unidad.

Cabe preguntarse entonces por los valores mínimos supuestos por la democracia así entendida. Arturo encuentra el valor esencial de la democracia en su capacidad para regular el conflicto político en forma ordenada, pacífica y acorde a la voluntad ciudadana. Es decir, es el acuerdo que permite mediar los desacuerdos en forma ordenada y pacífica. Es por esencia el sistema que permite la comunión de lo diverso.

Bien señala Arturo que hace a su esencia la legitimidad de la oposición política, el derecho a disentir y desafiar en la arena política a quienes detentan el poder tratando de arrebatárselo dentro de lo establecido por las reglas de juego.

La ventaja de esta manera de entender la democracia es que no nos lleva a identificar la política con la ética. Frecuentemente las teorías ético filosóficas sobre la política ignoran los procesos políticos históricos que ciertamente no excluyen relaciones estratégicas de poder, oposición y conflicto. Cabe incluso preguntarse si es posible la democracia sin oposición. Es este sentido llama la atención la idealización de la política en la que incurre Hanna Arendt que llega a considerar que todo lo que no es consenso es violencia. Algo semejante pareciera ocurrir en las éticas del discurso que implican comunidades ideales de comunicación y en las que no está del todo claro cómo sorteamos la distancia entre el deber ser y el ser.

La reducción de toda oposición, componente esencial de la democracia, al consenso parece acercarnos más a una monocracia que a la democracia. Como bien señalo Arturo, el valor de la democracia no está en su capacidad de reducir a todos a una única concepción de bien sino en su capacidad de ofrecer canales institucionales de participación a todos los ciudadanos, a todas las posiciones. En este sentido nuestro modo de entender la *communio* que constituimos, no supone la eliminación de la oposición ni de la lucha de poder, sino su canalización a través de canales institucionales universalmente aceptados y que otorgan a cada uno la posibilidad de buscar la realización de sus intereses.

De esta manera la institucionalización como condición de posibilidad de la misma sociedad democrática y como formulación del respeto al otro con quien vivo en el mundo se torna fundamental. El respeto a las reglas de juego encarnan el respeto al otro, su derecho a ser escuchado y reconocido, y por esto es la forma fundamental de la solidaridad.

Creo entonces que una pregunta fundamental hace referencia al desde dónde se juzga un determinado diseño institucional y entonces le planteo a nuestro conferencista cuál cree sea el fundamento último del sistema parlamentario que propone, si coincide o no con el fundamento que acabo de presentar y de coincidir de qué manera se convierte en el mejor marco para el desenvolvimiento de la persona como la hemos entendido.

Planteado este primer interrogante, pasemos entonces a un segundo punto.

Segundo Interrogante

Hace 25 años sólo tres países de los 20 principales de América Latina gozaban de gobiernos democráticos (Venezuela, Colombia y Costa Rica); hoy en 19 de estos países se goza al menos de una democracia mínima, en cuanto que en todos ellos se reconoce al menos el derecho universal al voto y se celebran elecciones relativamente limpias. Lejos parece entonces el tiempo en que las pesadillas militares reinaban sobre nuestro continente. En general ya no existen grandes proscripciones de partidos mayoritarios como las que afectaron al Peronismo en Argentina o al APRA en Perú.

Esto supone un progreso importante y alentador que no llega sin embargo a ocultar las grandes dificultades de las democracias latinoamericanas para mantener la estabilidad y legalidad institucional.

Como bien se señaló en la conferencia que acabamos de oír, una cuestión es el establecimiento de la democracia y otra la consolidación de sus instituciones. En efecto, en muchos gobiernos elegidos democráticamente en América Latina la consolidación se torna dificultosa por la pretensión de hegemonía de actores políticos que manipulan o vulneran las instituciones, las normas que regulan nuestro ser con otros.

Frecuentemente asistimos en AL a modificaciones arbitrarias de las Constituciones, a ajustes a gusto de las Cortes Supremas y a violaciones de la independencia de los poderes legislativo y judicial. Dichas pretensiones hegemónicas son frecuentemente contestadas por los opositores que no alcanzan reconocimiento en la arena política e incentivan revueltas que quiebran la estabilidad institucional.

Si bien la etapa de golpes militares parece superada en los países de AL, la estabilidad y legalidad institucional ha distado de ser sólida y armoniosa. Incluso si tomamos los últimos 25 años, los quiebres institucionales han sido más la regla que la excepción y en la mayoría de nuestros países revueltas populares motivadas por la inseguridad social y económica o por gobiernos corruptos y poco eficaces, han dejado como saldo varias presidencias inconclusas y varias transiciones institucionales poco claras.

No faltan muestras para lo dicho:

Argentina:

- El gobierno inconcluso de Raúl Alfonsín
- La reforma constitucional y de la Corte Suprema de Carlos Saúl Menem
- La revuelta social agitada por la oposición, que tuvo decenas de muertos y que terminó con el gobierno de la Rúa.
- La crisis institucional abierta con esa renuncia a fines del 2001, en la que Argentina tuvo en menos de un mes cinco Presidentes.
- El principal foco de crítica al actual Presidente es su pretensión hegemónica.

Brasil:

- varias revueltas populares y un Presidente democrático imposibilitado para terminar su mandato: Collor de Mello en 1991.

Paraguay:

- el asesinato del Vicepresidente Argaña y la destitución del Presidente Cubas.

Bolivia:

- numerosas revueltas populares que dejaron inconclusas varias presidencias, entre ellas la de Sánchez de Losada en el 2003 que terminó conduciendo a Evo Morales a la presidencia.

Perú:

No seguiría un derrotero mucho más prolijo

- Alan García, actual Presidente electo, terminaría en 1990 su gobierno envuelto en una tremenda crisis hiperinflacionaria y acusaciones de corrupción.
- El autogolpe de Fujimori en Abril de 1992 mediante el cual disolvía el Congreso y llamaba a la reforma Constitucional.

Venezuela:

- El caracazo y la deposición de Andrés Pérez por la Corte Suprema en su segundo mandato,
- la llamada Revolución Bolivariana de Chavez que incluiría la reforma constitucional y la supresión del sistema parlamentario y judicial.
- su derrocamiento por dos días en Abril del 2002.

De la totalidad de los países latinoamericanos sólo Chile, Uruguay y Costa Rica presentaron una solidez institucional significativa en estos 25 años; todos los demás estados con mayor o menor medida presentaron debilidades institucionales importantes.

Indudablemente la estabilidad y legalidad institucional es uno de los mayores desafíos de las democracias en AL. Como bien se acaba de señalar muchas de estas crisis estuvieron signadas por la pugna entre los poderes legislativo y ejecutivo en sistemas netamente presidencialistas. Las crisis recién mencionadas en Perú y Venezuela estuvieron claramente afectadas por esta matriz.

Sin embargo, a nuestro juicio también en numerosas ocasiones el problema no ha sido un parlamento en abierta oposición al Ejecutivo, sino por el contrario uno completamente genuflexo hacia el Presidente. Así ha acontecido en Argentina. Durante los gobiernos peronistas la inestabilidad institucional no provino de la oposición sino de las pretensiones hegemónicas de quienes gobernaban.

Dado entonces que en ocasiones la inestabilidad no pareciera provenir de una oposición **entre Ejecutivo y Legislativo**, sino de las pretensiones hegemónicas del Ejecutivo que encuentran la complicidad del Parlamento para alterar las reglas de juego, quisiera preguntar a nuestro conferencista si la pretensión de hegemonía no es un rasgo de nuestro modo de hacer política que, más allá del diseño institucional parlamentario o presidencialista, atenta contra nuestras posibilidades de alcanzar legalidad y estabilidad institucional. Planteada esta segunda pregunta pasemos a nuestro tercer interrogante.

Tercer punto

Frecuentemente se descarga la responsabilidad de estos vaivenes institucionales en AL, sobre una dirigencia que aparece siempre ineficiente, corrupta y dispuesta a las aventuras hegemónicas de cualquier tipo. Sin embargo, una mirada más atenta nos devela que el problema es más grave.

Esas mismas dirigencias así acusadas han encontrado en la mayoría de los casos el apoyo de bastos sectores de la sociedad, muy atentos a los beneficios económicos de ocasión y muy poco preocupados por la legalidad institucional. En AL debemos aceptar que las dirigencias no actúan en un "vacuum" sino dentro de una sociedad que los condiciona y también los produce (Zarazaga 2004). En definitiva, que nuestras sociedades no son completamente inocentes de lo acontecido.

No es un dato menor que la mayoría de la población de AL esté dispuesta a apoyar regimenes autoritarios si estos dieran respuesta a sus reclamos de mayor bienestar. El estudio sobre la democracia realizado por la PNUD nos enseña que de la población de los 18 países más importantes de AL el 43% está de acuerdo con que el Presidente vaya más allá del límite impuesto por las leyes, el 54% apoyaría a un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos y casi el 40% está de acuerdo con que el Presidente deje de lado al Congreso. El apoyo

que los ciudadanos dan a las instituciones democráticas es un sustento fundamental de su solidez y en AL este sustento se ha demostrado extremadamente vulnerable. La relación entre dirigencia y sociedad requiere un cambio si se espera desarrollar una democracia sólida.

El problema es que dicho cambio no parece fácil. Todavía en la mayoría de los países de AL descubrimos la presencia de una matriz nacional populista que ha marcado el manejo de las instituciones. En estos países el grado de legalidad y estabilidad institucional sufre severos baches debido al clientelismo y el personalismo que caracteriza a muchas zonas de las instituciones estatales. Estas democracias no han sido capaces de resolver los problemas de los caciquismos regionales sostenidos en el intercambio de favores entre el poder ejecutivo y los caciques regionales.

Generalmente el líder regional aporta votos y legisladores en el Congreso, a cambio de partidas presupuestarias nacionales que puede distribuir con cierta discrecionalidad. Obviamente en dicho sistema quedan mancilladas la imparcialidad y equidad que se esperan de las instituciones democráticas. En este juego no quedan ajenas las empresas privadas que financian en no pocas ocasiones a estos líderes a cambio de prebendas estatales.

Indudablemente las dos grandes deudas de las democracias en AL, la institucionalidad y el desarrollo económico, están vinculadas. La institucionalización democrática o la reforma propuesta por Arturo requieren asegurar unos determinados bienes básicos a la totalidad de la población; ya que resulta evidente que los sectores que se vean privado del acceso a los bienes básicos, se verán obligados en su emergencia a apoyar a los caciques que vía clientelismo les provean de ciertos bienes materiales indispensables, sin tener posibilidad alguna de preocupación por cualquier proceso de desertificación institucional que le asegure la supervivencia.

La pobreza y la desigualdad no permiten que las personas participen igualitariamente en el sistema político ni que gocen de manera plena de sus derechos políticos. En AL este problema no es menor ya que el 30% de su población vive bajo la línea de pobreza. Tanto que las personas puedan ser agentes como que se sostenga su marco de desarrollo requiere entonces que gocen de un cierto bienestar económico. El problema fundamental es que las dos grandes deudas de las democracias de AL parecieran retroalimentarse, la pobreza alienta la inestabilidad institucional y la inestabilidad institucional desalienta el desarrollo económico.

La tercera línea de preguntas se refiere entonces a la importancia de las motivaciones de los actores políticos. Si como señala Arturo, los actores políticos se ajustan a los incentivos que reciben del juego político, qué incentivos podrían llevar a los actores políticos a cambiar hacia un sistema parlamentario si el actual sistema les ha permitido detentar un poder hegemónico. Dicho cambio requiere el apoyo de las mayorías pero justamente éstas llegaron a ser mayorías con el actual sistema y no pareciera que estén dispuestas a realizarse un *hara kiri* político, al que por otro lado, nunca ningún actor político está dispuesto.

Cómo quebrar el círculo vicioso entre debilidad institucional y pobreza pareciera una pregunta fundamental de las democracias en AL y su respuesta no es tan sólo de las dirigencias sino de toda la sociedad si ella pretende alcanzar el marco institucional que permita la realización de las personas y de su "communio".