

Regimenes postransicionales en América Latina y el sur de Europa.

Aznar Luis.

Cita:

Aznar Luis (2010). *Regimenes postransicionales en América Latina y el sur de Europa. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/708>

ALACIP 2010

V CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIA POLITICA

INTEGRACION, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO

**Regímenes postransicionales en América Latina y el sur de Europa.
Estructuras institucionales, actores constituídos y orden político.**

Version preliminar.No citar

Luis Aznar
UBA/UDESA
aznar1@gmail.com

PANEL

*LO QUE DEJO LA TRANSICION EN AMERICA LATINA.
CUASI POLIARQUIAS PRESIDENCIALISTAS, DISCURSO POPULISTA Y DESIGUALDADES
SOCIALES*

*Cátedra de Sistemas Políticos Comparados. Carrera de Ciencia Política. Facultad de Ciencias
Sociales. Universidad de Buenos Aires
Coordinador: Luis Aznar*

AREA

POLITICA COMPARADA-PROCESOS DE DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA

Preparado para presentar en el V Congreso Internacional de Ciencia Política.

ALACIP.Buenos Aires, Julio 2010

... el siglo XX ha sido el de los Estados movilizados...
(los mismos) dominaron en América Latina bajo la forma de regímenes nacional-populares ... Estados movilizados e incluso populistas fueron los de Argentina peronista, la Venezuela de Acción Democrática, el México de la herencia cardenista o la Bolivia del MNR tras la revolución de 1952.
Alain Touraine (1993)

I

Si asumimos que en América Latina las transiciones han finalizado la controversia sobre la calidad de la democracia puede ser ubicada en un lugar central.

Los vientos de la transición han dejado tras de sí regímenes políticos dominados por la lógica democrática, todos ellos presidencialistas y la mayoría en situaciones de crisis económicas y sociopolíticas relativamente importantes.

Las democracias postransicionales nos enfrentan con el desafío conceptual y metodológico de su análisis y comprensión ya que en ellas han reaparecido comportamientos políticos que algunos analistas creían superados, construcciones de identidades colectivas mediante discursos políticos producidos en condiciones contextuales tensionadas y por lo tanto con un poder a veces inesperado por su efectividad.

Por ejemplo, populismos de confrontación se derivan y compiten con matrices clásicas como la liberal o la socialdemócrata en situaciones marcadas por crisis económico-sociales de gran envergadura y efectos desestructuradores.

En este ensayo proponemos volver a discutir a partir de algunos ejemplos empíricos de América Latina, y comparándolos con algunos de Europa del sur, el clásico problema de las articulaciones entre sociedad política y sociedad civil, entre poder y estructura social.

Se hará especial hincapié en las formas diferenciales en las que se produce la interacción entre estructuras y el accionar político de los actores principales -clases, grupos de interés, corporaciones- tratando de elucidar en lo posible algunas de sus probables consecuencias.

Uno de los objetivos que intentamos alcanzar en esta discusión es confrontar diversas interpretaciones en el tratamiento de los regímenes políticos resultantes de las diferentes transiciones (tanto desde situaciones autoritarias como desde matrices liberales y socialdemócratas).

Se trata de plantear críticamente a nivel conceptual y metodológico interpretaciones posibles sobre la génesis, estructuración y dinámica de las democracias postransicionales.

En este sentido creemos productivo plantear algunas comparaciones con aquellos regímenes que en su momento fueron "ejemplos" de transiciones y hoy se encuentran inmersos en profundas crisis sociales: Grecia, España y Portugal.

¿En estos países cuál de las dimensiones de la democracia como régimen se debilitará más como producto de las tensiones económico-políticas: el liberalismo, el republicanismo o el democratismo.?

La política comparada se encuentra hoy -una vez más- en una encrucijada conceptual que requiere ser tratada. Es la misma que fue señalada por D. Rustow hace ya muchos años: el set de variables que explica una democratización no es el mismo que nos permite comprender su dinámica y funcionamiento posterior.

Dado que muchos de los regímenes resultantes de estos procesos históricos están en crisis, una mirada crítica sobre sus diferentes expresiones, nacionales y subnacionales, puede proporcionar un punto de partida sustantivo para su estudio y comprensión.

Un tema que proponemos estudiar es tanto la génesis como el retorno y la redefinición -en la actualidad- de acciones políticas populistas en algunas sociedades latinoamericanas contemporáneas¹ y las posibilidades de su aparición en algunas sociedades europeas tal como lo ha señalado P. Schmitter..

Pensamos que las actuales acciones políticas populistas pueden ser comprendidas como respuestas posibles a las crisis sociales que se generaron a partir de la aplicación de reformas estructurales –diseñadas desde los supuestos teóricos de la teoría económica neoclásica- en las últimas décadas del siglo XX.

Es en el contexto de estos sistemas, seriamente afectados por distintos tipos de crisis, en el que parece posible plantear discusiones productivas sobre, por ejemplo, el funcionamiento actual de la democracia y su “calidad”, como así también en relación con la gobernabilidad entendida como capacidad de dirección política.

Al analizar la dinámica de las sociedades capitalistas, y en particular la de las europeas de fines del siglo XIX y principios del XX, Antonio Gramsci señalaba que

en cada país el proceso es distinto, pero el contenido es el mismo. Y el contenido es la crisis de la hegemonía de la clase dirigente, producido o bien porque la clase dirigente ha fracasado en alguna gran empresa política suya en la que ha pedido o impuesto por la fuerza el consenso de las grandes masas (como en el caso de la guerra) o bien porque vastas masas (especialmente de campesinos y de pequeños burgueses intelectuales) han pasado súbitamente de la pasividad política a una cierta actividad y plantean reivindicaciones que en su inorgánico conjunto constituyen una revolución. Se habla de “crisis de la autoridad” y en esto consiste precisamente la crisis de la hegemonía, o la crisis del Estado en su conjunto².

Desde esta perspectiva, entonces, discutir sobre la calidad de la democracia supone admitir la existencia de regímenes políticos dominados por una lógica específica de control y uso de la autoridad –la democrática- en relación al procesamiento de las conflictividades constitutivas de las diversas sociedades. Es a partir de esto que se puede plantear y discutir el complejo tema de la democraticidad.

Para esto, entre otros elementos fundamentales, es importante precisar la perspectiva desde la que se considerará el tema de la actividad política. Siguiendo a Sheldon Wolin, entenderemos por actividad política:

¹ Sobre el populismo, sociedades de masas y democracia existe una amplia bibliografía. Señalamos aquí una síntesis de la misma: G.Ionescu y E.Geller (comps),1969, **Populismo. Sus significados y características**, Buenos Aires, Amorrortu.; G.Germani, 1974, **Política y sociedad en una época en transición**, Buenos Aires,Paidós; E. Laclau,1978, **Política e ideología en la teoría marxista**, México,Siglo XXI; J.C. Portantiero y E. de Ipola,1981, “Lo nacional y popular y los populismos realmente existentes”, **Nueva Sociedad**, N. 54 , Caracas, E. de Ipola,1982, **Ideología y discurso populista**, Mexico, Folios Eds. Y T. DI Tella,1988, **Sociología de los procesos políticos**, Buenos Aires, EUDEBA.

Recientemente se ha reabierto la polémica sobre las relaciones entre el populismo, la izquierda y la democracia con los aportes entre otros de E., Laclau,2005,**La razón populista**, Buenos aires, FCE; E de Ipola , “La ultima utopía.Reflexiones sobre la teoría del populismo de E. Laclau” en C. Hilb (comp), 2009, **El político y el científico**, Buenos Aires, Siglo XXI ; P. Schmitter,2006, “Los vicios y virtudes de los ‘populismos’: un balance general”, en **El Debate Político**, N.4/5,Buenos Aires; A. Fernandez , “Una perspectiva sobre el populismo latinoamericano en el siglo XX. Alcances y confusiones conceptuales pasadas y presentes. Los casos de Argentina y Brasil” en G. Lechini y G. W. Klagzsbrom V. (orgs) ,2009, **Venciendo os preconceitos**, Ed.Revan-Universidad Federal Fluminense, Rio de Janeiro; José Nun,1998, “Populismo, representación y menemismo”, en Felipe Barbaro De Lara(ed), **El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual**,Nueva Sociedad,Caracas; D.Boersner, “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, en **Nueva Sociedad**, N.197; C. M Vilas, “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en **Nueva Sociedad**, N.197 y L. Paramio, “Giro a la izquierda y regreso del populismo” en **Nueva Sociedad**, N.205

² A.Gramsci 1977, **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado Moderno**, Nueva Visión, Buenos Aires, p.129

- a) una forma de actividad centrada alrededor de la búsqueda de ventajas competitivas entre grupos, individuos o sociedades;
- b) una forma de actividad condicionada por el hecho de tener lugar dentro de una situación de cambio y relativa escasez;
- c) una forma de actividad en la cual la prosecución de beneficios produce consecuencias de tal magnitud que afectan de modo significativo a la sociedad en su conjunto o a una parte sustancial de ella³.

En América Latina una de las consecuencias importantes de asumir la existencia de una lógica democrática que predomina en la mayoría de los sistemas políticos, es que nos lleva a enfrentar un hecho sustantivo: las transiciones políticas desde diversos autoritarismos (Argentina, Chile, Brasil) o en algunos casos (como en Venezuela) desde situaciones democrático-liberales en crisis han finalizado.

Estos procesos han dado lugar a la emergencia y estructuración de los regímenes que podemos caracterizar como democracias pos-transicionales, todos presidencialistas, en las que ***el populismo en tanto que discurso y acciones políticas de inclusión, movilización y confrontación de sectores importantes de la sociedad civil, ha tomado nuevamente -en varias de ellas- una significación importante en la redefinición de identidades como así también en la constitución de coaliciones sociales de apoyo a diferentes regímenes políticos.***

Plantaremos aquí una discusión interpretativa sobre las condiciones en las que estos regímenes políticos han sido generados, sus lógicas de estructuración y sus dinamismos. De esta manera intentamos lograr una mayor y mejor comprensión de la relación entre la democracia como forma de procesar conflictos y ***el populismo como actividad y proceso político de incorporación conflictiva de parte del pueblo al demos (a la comunidad política).*** Esto supone esclarecer en cada caso las especificidades de la relación entre dirigentes y dirigidos para poder dar cuenta de la reconstitución de la capacidad de dirección en los regímenes políticos latinoamericanos contemporáneos.

Consecuentemente, ***entenderemos en este trabajo a los populismos como articulaciones posibles, entre otras, de las relaciones de poder político en sociedades en las que el sistema de dominación ha entrado en crisis y la gobernabilidad está en cuestión. Los trataremos por lo tanto como actividades posibles, que no necesarias, de reconstrucción de la capacidad de dirección y sobre todo de generación de consenso activo.***⁴ Por lo tanto, trabajamos desde una perspectiva que tiene fuertemente en cuenta, como lo hemos señalado, que ***la populista es una – entre varias- de las acciones políticas que pueden asumir la construcción de las coaliciones policlasistas de apoyo a un determinado régimen político.***

La problemática no es precisamente nueva y allí justamente reside su interés en tanto tema no resuelto. La argumentación se complica considerablemente al concentrar esta discusión en el contexto de sociedades, como las latinoamericanas, con regímenes políticos democráticos en formación y en algunos casos en proceso de agotamiento.

³ S.Wolin, 1974, **Política y perspectiva**, Amorrortu, Buenos Aires, p.18-20

⁴ A.Gramsci, 1972, **op.ant.cit.** y **Quaderni del carcere**, 1975, Turín

II

Nuestra perspectiva para interpretar este conjunto de procesos y fenómenos políticos tiene como punto de partida la idea que **la emergencia y persistencia actual de acciones políticas populistas de creación y procesamiento de la conflictividad son parte de las respuestas a la globalización de las relaciones económicas de libre mercado, a las lógicas políticas que la acompañaron y a sus crisis.**

Es decir que la cuestión que abordamos en este trabajo es parte de la problemática actual de la democracia en América Latina – la conflictividad intergrupala, la representación política y la gobernabilidad- en conexión con los populismos, los movimientos sociales, el clientelismo y, por lo tanto, con la calidad de la democracia. El argumento que desarrollamos hace hincapié en que la problemática actual tiene un núcleo organizador que se relaciona con la génesis social de la articulación entre regímenes políticos, economías y mercados emergentes.

Asimismo intentamos comprender la conflictividad que se deriva de la implantación de las relaciones de libre mercado (a través de un proceso que en América Latina asumió las características de un verdadero ‘autoritarismo de mercado’) y su dinámica de transformación; conjunto problemático en el que se destaca en este momento la discusión acerca del populismo y sus tensionadas relaciones tanto con el modelo de la democracia liberal como con el socialdemócrata.

Es la propia dinámica histórica de esta matriz – en la cual, con el tiempo se expandió **un accionar decisivo ineficaz, es decir básicamente un tratamiento inadecuado en el planteamiento, diseño y aplicación de las políticas públicas centrales**⁵ acompañado de una creciente corrupción en las mismas.

Es posible introducir aquí, con las salvedades del caso el análisis de las crisis actuales de los países del sur de Europa. Estas poliarquías que fueron en su momento “modelos de transición y consolidación” se encuentran en estos momentos debilitadas claramente por tensiones y movimientos sociales que comienzan a repercutir en sus estructuras político-institucionales. ¿Es posible preguntarse entonces si se desarrollarán formas específicas de populismo y clientelismo, si se generarán situaciones de crisis en democracia sin breakdown?

En esta línea de argumentación, las discusiones acerca del bonapartismo, del cesarismo⁶ y de la dominación carismática no pueden dejarse de lado bajo ninguna circunstancia, so pena de no alcanzar a comprender la mayor parte de esta dinámica sociopolítica.

Por eso es fundamental poder diferenciar, para su mejor interpretación, el clientelismo del populismo. Sintéticamente y apoyándonos en argumentos retomados recientemente por Eliseo Verón⁷ recordemos que

El clientelismo se apoya simplemente en los intereses económicos de los actores, es decir, apela a la racionalidad instrumental, en la más pura tradición del liberalismo económico....Esto es contradictorio con el populismo....que es discurso político: busca activar la creencia, alimenta la identificación, apela a la afectividad de destinatarios que son definidos como ciudadanos, no como clientes

⁵ L. Morlino, 1985, *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Stabilidad, legitimata e eficacia decisionale nei sistema democratici, *Revista Italiana di Scienza Política*, II, 1973.

⁶ J.C Portantiero y E. De Ipola, *ops.ant cit*

⁷ Eliseo Verón. http://www.perfil.com/contenidos/2010/01/03_005.html

En relación con lo anterior tenemos que subrayar que el populismo, además de ser discurso, incluye por derivación una relación específica entre masas en disponibilidad - producto de alguna crisis- y un liderazgo personalizado, pero no se agota en la misma. Es decir que la relación de liderazgo es un elemento necesario pero no suficiente del populismo, y por lo tanto, de su comprensión.

Como nuestra investigación se articula con la visión histórico-genética de la comprensión de los fenómenos sociopolíticos, centraremos la discusión en los enunciados centrales del planteo de Dankward Rustow⁸ en su artículo liminar sobre la transición a la democracia, en el que estudia los procesos que producen el pasaje de un régimen político no democrático a otro democrático.

Criticando otras interpretaciones sobre esta temática, por confundir los elementos que favorecen la estabilidad de un régimen democrático con los que generan la transición desde el autoritarismo a la democracia, Rustow propone centrarse en una primera etapa en el enfoque genético.

Lo anterior supone priorizar el análisis de las causas que llevan a la instauración de un régimen democrático a partir de la idea que **“los factores que aseguran la estabilidad de una democracia pueden no ser necesariamente los mismos que la hacen nacer”**.

El esquema que desarrolla Rustow contiene cuatro etapas o fases cuya síntesis, aplicada al caso venezolano, daría este resultado:

1) La unidad nacional como *condición fundamental*: esto es, la aceptación por parte de los actores de pertenecer a una determinada comunidad política

2) **Fase preparatoria**: una lucha política que haya durado un tiempo largo y que no haya sido resuelta

3) **Fase de decisión**: la institucionalización de procedimientos democráticos aparece como producto de una decisión deliberada de los dirigentes políticos que aceptan la diversidad en la unidad

4) **Fase de habituación**: en la que los términos de los acuerdos se transmiten a otros líderes y a los ciudadanos buscando aumentar su grado de aceptación. Esta etapa corresponde a lo que en otras perspectivas se entiende como la fase de la consolidación o funcionamiento relativamente estable del régimen político

Fase de crisis en democracia: para completar el estudio de esta dinámica histórica hemos agregado la situación actual caracterizada por la crisis en las democracias representativo-liberales, lo que puede observarse con distinta intensidad en América Latina y el sur de Europa.

⁸ D. Rustow, 1970, “Transitions to Democracy”, en **Comparative Politics**, 2.

III

Nuestra tarea se enmarca, en términos teóricos, en las discusiones contemporáneas sobre los procesos de democratización considerando tanto la etapa de la primera transición (la que se inicia con la crisis y desestructuración de un régimen autoritario)⁹ como la de la “segunda transición” en la que surge la posibilidad de la estabilización de la lógica y de la institucionalización¹⁰ democrática.

Nos ubicamos, por lo tanto, en el campo de análisis del régimen político entendido como cuyos elementos constitutivos son a) *las estructuras de autoridad*, especializadas en la toma e implementación de decisiones; 2) *las reglas del juego*, normas y procedimientos –tanto formales como informales– que se relacionan con la elección de autoridades, los mecanismos de toma e implementación de decisiones y la interacción entre las diversas estructuras de autoridad y entre éstas y la comunidad política; 3) *ideologías, valores y creencias institucionalizadas*.

Es importante subrayar que entre los investigadores que trabajan desde esta perspectiva existe un cierto consenso en que el elemento definitorio, en el que se concentra la dinámica central del régimen, son *las reglas del juego* y la relación de los diferentes actores sociopolíticos y económicos con las mismas. A partir de lo anterior es posible introducir, concentrando el análisis en los actores e instituciones del poder ejecutivo, la discusión sobre *el gobierno* y las capacidades del mismo. Una de las formas de comprender muchos de los argumentos sobre lo gubernamental (las sucesivas y diferentes “administraciones” en el caso del sistema político norteamericano o los “gobiernos formados” en los casos parlamentarios) es subrayando que el gobierno se articula, en términos generales, con las estructuras de autoridad, pero particularmente con aquellas cuya función es tomar las decisiones, con las instituciones especializadas en procesar las mismas y con aquellos que las toman, esto es, con los gobernantes.

Juan. C. Portantiero ha desarrollado una argumentación que tiene en cuenta centralmente la articulación entre actores, procesos e instituciones en la construcción y sostenimiento de los órdenes políticos.

En un complejo pero productivo intento de volver a pensar críticamente sobre las relaciones entre Estado y sociedad civil definió en su momento al sistema político

como el conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de cierta capacidad de poder). ..., donde operan las mediaciones entre lo que llamamos la sociedad civil [...] y lo que llamamos sociedad o estado político...¹¹

Por lo tanto podemos afirmar que, en esta perspectiva de análisis, en el sistema político se regula la competencia por el poder, se producen las decisiones que conciernen a toda la sociedad y se organiza la forma de autoridad agrupando a las instituciones que cumplen las funciones de dominación, dirección y administración políticas. Es decir que es el espacio donde se determina, dice Portantiero, el tipo de *régimen político* vigente (cursiva del autor).

Es importante destacar que esto permite entender que en el sistema político se presentan los clivajes sociales fundamentales y se manifiesta la intervención y el accionar de

⁹ G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (comps.), 1986, **Transitions from Authoritarian Rule**, Baltimore, The John Hopkins University Press,

¹⁰ G. O'Donnell, 1992, “Transitions, Continuities and Paradoxes” en Mainwaring, Scott et al: **Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective**, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

¹¹ J.C. Portantiero, 1988, “Sociedad civil, estado y sistema político” en **La producción de un orden**. Nueva Visión, Buenos Aires, págs 117-118.

actores colectivos surgidos de la sociedad civil y constituidos como tales mediante la organización y articulación de sus intereses. Por lo tanto es necesario tener presente que el poder y el orden político son generados y sostenidos por pactos constitutivos, no entre voluntades individuales sino entre grupos que han movilizad o recursos suficientes como para ingresar en el sistema.

Entonces, el poder estatal sólo puede entenderse como una categoría relacional, como el producto de una correlación de fuerzas entre actores sociales que se constituyen como tales en el conflicto, lo que determina que las crisis expresen casi directamente el debilitamiento y/o la ruptura de los pactos constitutivos.

La perspectiva desde la que estructuramos nuestra argumentación se articula con la idea que la dinámica actual de varios regímenes políticos tanto latinoamericanos como europeos del sur, por sus características peculiares permite utilizar el eje conceptual desarrollado por Leonardo Morlino en relación a las **situaciones de “crisis en la democracia”**¹², por contraposición a las situaciones de “crisis de la democracia”.

La idea de crisis **en** la democracia se articula con dos emergentes empíricos básicos: a) suspensión del funcionamiento o mal funcionamiento, sobre la base de las normas existentes, de algunas estructuras, mecanismos o procesos cruciales del régimen (por ejemplo, una crisis de gobierno) o también de la relación legislativo/ejecutivo o de otras estructuras propias de cada tipo de régimen, burocracia o magistraturas, b) separación, división o mal funcionamiento de las relaciones sociedad/partidos o grupos/estructuras del régimen democrático, que se manifiestan en demandas de la sociedad civil que no se traducen o no pueden traducirse, por diversos motivos, en decisiones tomadas por el régimen, con consecuencias diversas, por ejemplo, la disminución de la eficacia decisional, de la efectividad y de la legitimidad.

La importancia de esta perspectiva radica en el hecho, señalado por Morlino, que la crisis en la democracia - en caso de no ser procesada y/o controlada adecuadamente - conduce bajo determinadas condiciones a la crisis de la democracia.

Pero esta no es la única salida posible, lo que debe ser remarcado especialmente. El caso del sistema político italiano muestra en clave comparada con otros regímenes latinoamericanos y europeos, por ejemplo, la forma específica de una salida alternativa: una larga crisis sin derrumbe de la democracia.

Es que como lo ha señalado J.C. Portantiero,

una forma bimodal de la política acentúa necesariamente los rasgos ‘schmittianos’ del conflicto. ...En estas condiciones de altísima competencia, cuando el partido de gobierno y el de la oposición rivalizan encarnizadamente para transformarse en el eje de hegemonías, las posibilidades de constituir, por ejemplo, gobiernos de coalición al servicio de ‘programas de emergencia nacional’ aparecen como bastante remotas.¹³

¹²L. Morlino, 1985, “¿Cuál es la crisis democrática de Italia?”, en **Crítica y Utopía**, N 13, Buenos Aires.

¹³J. C. Portantiero, 1985, “La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas”, en **Crítica y Utopía**, N° 13, Buenos Aires.

IV

Varios autores inmersos en la discusión sobre transiciones y consolidaciones han intentado desarrollar en los últimos años esquemas descriptivos e interpretativos a partir de la diferenciación entre viejas y nuevas democracias.

Francisco Weffort¹⁴, por ejemplo, entiende como nuevas democracias aquellas que surgieron desde 1970 en el sur de Europa, América Latina y Europa del este, señalando que Arturo Valenzuela sugiere que nuevas democracias son los casos de transición democrática en países que no tienen un pasado de democracia consolidado.

Pero en este sentido es fundamental incorporar en nuestra discusión, para poder especificar más el análisis, el hecho que algunas “viejas” democracias latinoamericanas, según el criterio de Arturo Valenzuela, han sufrido interrupciones autoritarias. Los casos de Chile y Uruguay, por ejemplo, entrarían de esta manera en la categoría de viejas democracias con interrupción. En definitiva es posible y productivo trabajar con un enfoque que diferencie entre viejas democracias sin interrupción, viejas democracias con interrupción y nuevas democracias.

Nos interesa puntualizar que en América Latina estas diferenciaciones, si bien productivas en varios aspectos, merecen algunos comentarios. El punto que queremos destacar es que de los países con democracias relativamente persistentes, las viejas democracias latinoamericanas sin interrupciones – Costa Rica, Colombia y Venezuela – los últimos dos casos presentan en la actualidad dinámicas socio-políticas bastante similares a las de las nuevas democracias.

Es por esto que, sin perder de vista las diferencias entre nuevas y viejas democracias, proponemos incluir una dimensión relacionada con el contexto internacional que las abarca: la globalización de las relaciones de libre mercado, las formas de expresión interna de la misma y los conflictos políticos derivados entre actores colectivos e institucionales. Nuevas o viejas las democracias latinoamericanas contemporáneas han tenido que enfrentar diversas crisis relacionadas con la génesis de una nueva y específica lógica económico-política.

A partir de lo anterior denominaremos -en el contexto latinoamericano- como presidencialismos o poliarquías emergentes a aquellos regímenes políticos pos-transicionales que muestran aproximadamente las condiciones institucionales estudiadas por Dahl¹⁵ pero que además se han estructurado (las nuevas) o se han re-institucionalizado (las viejas) en situaciones dominadas por la dinámica de las economías y mercados emergentes. En dicha dinámica resaltaron los intentos por superar situaciones de predominio estatal (populistas y/o desarrollistas y/o autoritarias) para instaurar o expandir las relaciones de libre mercado al amparo de, en ese momento, la pretendida infalibilidad de los axiomas y explicaciones de la economía neoclásica hoy en día cuestionada seriamente por la crisis mundial y sus consecuencias.

Nuestra interpretación es que en estas condiciones los partidos políticos tradicionales han mostrado ser débiles. La mayoría ha ido perdiendo paulatinamente la capacidad de accionar en términos de eficacia decisional y han pasado, por lo tanto, de posiciones transformadoras de su medio ambiente a distintas formas de adaptación¹⁶.

Se ha generado de esta manera una crisis de autoridad uno de cuyos indicadores más precisos es la incapacidad partidaria de representar y sobre todo de dirigir políticamente a los distintos sectores que constituían sus bases sociales.

¹⁴ F. Weffort, 1993, “Nuevas democracias. ¿Qué democracias?”, en *Sociedad*, N.2, Buenos Aires.

¹⁵ R. Dahl, 1971, *Polyarchy*, y ,1989, *Democracy and Its Critics*, ,New Haven, Yale University Press.

¹⁶ A. Panebianco, 1991, *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.

En relación con lo anterior entendemos que, como ha sido señalado anteriormente, la conflictividad de las poliarquías latinoamericanas contemporáneas no se expresa centralmente en términos de crisis **del** régimen democrático sino que tiende a desarrollarse a través de crisis **en** el régimen democrático siendo éste un elemento común a las viejas y a las nuevas. Crisis **en** la democracia expresada, entre otras dimensiones, en la ruptura de la relación de representación y de dirección entre los partidos tradicionales y sus bases sociales y la consecuente apertura de la posibilidad de generación de nuevas hegemonías. Más adelante analizaremos algunas coaliciones partidarias latinoamericanas como ejemplos específicos de este tipo de dinámica. Ubicaremos en el centro de esta discusión a la relación entre actores (agencia) y estructuras político-institucionales, prestando especial atención a cierto tipo de acción política desarrollada por algunos actores relevantes que tiende a fragilizar la lógica de la representación. Pensamos que de esta manera se amplían las posibilidades de una mejor comprensión de los procesos de cambio político-económico e institucional, que se están produciendo actualmente en la región, en particular aquellos relacionados con la articulación entre las lógicas del libre mercado y de la democracia.¹⁷

La preocupación anterior deriva de la impresión que en el desarrollo de los estudios sobre la democracia y su dinámica, en particular cuando las unidades de análisis son los países latinoamericanos, hemos llegado o nos estamos aproximando rápidamente a una encrucijada.

A partir de los resultados de los trabajos sobre las transiciones desde gobiernos autoritarios y el cambio de régimen, tanto la ciencia política como la sociología política se encuentran inmersas ahora en los estudios de funcionamiento de régimen, tratando de dilucidar -entre otras- la problemática de la persistencia democrática¹⁸, centrando el foco de la atención tanto en el estudio del accionar de los actores individuales y colectivos como en sus impactos sobre las estructuras políticas. En ese sentido nos parece adecuado señalar particularmente, la importancia de investigar las acciones de los actores relevantes, es decir las de aquellos cuyas decisiones afectan - directa o indirectamente - el ámbito de lo público, esto es de lo político¹⁹.

A partir del uso del concepto de poliarquía desarrollado por Dahl y en varias polémicas sobre el clásico, central y siempre presente tema de la democracia²⁰, las instituciones políticas han sido ubicadas, como estructuras principales, en el centro de las discusiones sobre los aspectos procedimentales del régimen, lo cual ha constituido por cierto un retorno positivo sobre una temática que fue primero criticada y luego 'olvidada' por su contenido excesivamente formal y normativo.

Sin embargo, una lectura de parte de la literatura más reciente muestra, al menos desde nuestra perspectiva, que se han ido diluyendo paulatinamente, esto es dejándose en un segundo plano, dos cuestiones importantes: a) la historia de los distintos regímenes y su inercia y b) el accionar y las características de los actores (tanto individuales como colectivos), esto es, la dimensión movimientista del régimen.

Nos parece que, en algunos casos, no se ha podido evitar adecuadamente el problema siempre latente de la formalización y sobre todo el de la reificación de las instituciones

¹⁷ H. Trindade, 1985: "Bases da democracia brasileira:lógica liberal e praxis autoritaria", en A. Rouquié et al.: **Como renascer as democracias**, Brasiliense, Sao Paulo,

¹⁸ L. Morlino,1985, **¿Cómo cambian los regímenes políticos?**, op.ant.cit.; G. O'Donnell et al,1986, **Transitions from authoritarian rule**, Baltimore, The John Hopkins University Press, y J. Linz y A. Stepan,1996, **Problems of democratic transition and consolidation**. Baltimore, The John Hopkins University Press.

¹⁹ Para la relación entre lo político y lo público, véase S. Wolin,1973, **Política y Perspectiva**, op-ant.cit

²⁰ Véase, entre otros, T.L Kart,1991,"Dilemas de la democratización en América Latina", en **Foro Internacional**, N° 3, El Colegio de México.; C. Strasser,1995, **La democracia III. La última democracia**, Bs As, Ed. Sudamericana-Universidad de San Andrés, y A. Przeworski,1997,"Minimalist Conception of Democracy: a defense", en I. Schapiro et al (eds) **Democracy's values**, Cambridge, Cambridge University Press

oscureciendo el hecho que son producto del accionar humano, siendo ciertos argumentos sobre el mercado y su dinámica un buen ejemplo de lo que estamos señalando.

Una forma posible de evitar dichas complicaciones es resaltar el tema de la relación entre agencia y estructura, como así también sus articulaciones, diacrónicamente consideradas, a partir de la noción de crisis sociales. Crisis sociales entendidas como procesos históricos de pérdida y construcción de capacidades de dirección en los cuales resalta la articulación entre el accionar de actores sociopolíticos específicos y las estructuras institucionalizadas.²¹

Concibiendo el estudio de las sociedades como el análisis y explicación de la génesis y transformación de los sistemas de relaciones de producción y de dominación, la importancia de las articulaciones entre actores y estructuras surge con claridad ya que dichos sistemas organizados pueden ser entendidos como el ‘espacio’ en el que, bajo determinadas condiciones históricas, se desarrolla la praxis social²².

Como lo hemos señalado anteriormente, estos conjuntos de relaciones sociales presentan dos características que operan simultáneamente: permanencia y variabilidad. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, las estructuras sociopolíticas y económicas, relativamente estables, no son más que objetivaciones transitorias de procesos relacionados con el accionar de los actores sociales. Contienen en sí relaciones contradictorias y conflictivas que son las que determinan su transformación y las que permiten explicar su dinámica a través de las crisis de autoridad y dirección, que se presentan como resultado de las interrelaciones complejas entre crisis del sistema productivo y crisis del sistema de dominación y de sus distintas resoluciones históricas²³.

V

Plantaremos ahora algunas argumentaciones que nos parecen importantes en relación con las democratizaciones, las crisis y el conflicto sociopolítico que en determinadas condiciones pueden ayudar a entender el resurgimiento o redefinición de las acciones políticas populistas. En 1985, Norbert Lechner afirmaba que,

cualquier análisis de la actual realidad latinoamericana constata una situación de crisis. Hablo de crisis para destacar el estado de descontento: se deja de tomar el estado de cosas existente por un orden normal y natural

también señalaba refiriéndose a los procesos de democratización que,

para secularizar la visión mesiánica o tecnocrática de las transformaciones sociales propongo analizar la construcción de un nuevo orden social como un proceso de rupturas pactadas.

y continuaba diciendo que esta perspectiva de análisis

²¹ W. Ansaldi, *op.ant.cit.*

²² Para evitar posibles malos entendidos queremos subrayar que esta idea no remite sólo ni necesariamente al estudio del comportamiento de las élites. Para una excelente investigación sobre la relación entre democracia y élites véase J. Higley y R. Gunther (Eds), 1992, **Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe**, Cambridge, Cambridge University Press.

²³ Véase A. Gramsci: **Quaderni del carcere**, *op.ant.cit* y J.C Portantiero: “Sociedad civil, estado y sistema político”, en J.C Portantiero, **La producción de un orden**, *op.ant.cit.*

por un lado se opone a una concepción que enfoca la lucha por el orden como una guerra... por otro... a una concepción que identifica el orden con el consenso (de modo análogo a la utopía liberal del mercado como competencia perfecta)²⁴.

Casi dos décadas después, en una situación regional definida por varios analistas como una crisis de mutación, es claro que la mayoría de los problemas mencionados por Lechner siguen estando presentes.

Entre las varias investigaciones que es posible mencionar relacionadas con lo anterior, por ejemplo, el trabajo pionero de Therborn²⁵, y el de Rueschemeyer, Stephens y Stephens sobre el desarrollo del capitalismo y la democracia nos parecen particularmente pertinentes.

Rueschemeyer et al, ubicándose en un nivel histórico general, afirman que

no es el mercado capitalista ni los capitalistas como nueva fuerza dominante los que promueven al avance de la democracia, sino las contradicciones del capitalismo²⁶.

La hipótesis principal que enuncian estos autores es que el desarrollo del capitalismo está históricamente asociado con la democracia porque transforma la estructura de clases, debilitando a las clases altas terratenientes al mismo tiempo que fortalece a las clases trabajadora y media.

Nuestra posición es que esta perspectiva es adecuada para dar cuenta de la génesis de los primeros intentos de democratización en América Latina, pero que no es tan eficiente en términos del análisis y la comprensión de la dinámica contemporánea de los regímenes políticos.

Señalamos lo anterior porque uno de los indicadores principales mencionados por estos autores, a fin de darle soporte empírico a su hipótesis, es la articulación entre el desarrollo del capitalismo y el surgimiento y expansión de las organizaciones sindicales. Y el análisis comparativo a escala regional – Venezuela, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina, por ejemplo - en lo que hace a la situación de dichas organizaciones en la actualidad muestra que, en contextos conflictivos, es posible percibir algunas tendencias hacia la fragmentación y el debilitamiento del poder de las mismas.

Por su parte, refiriéndose a las denominadas "nuevas democracias" como democracias en construcción, Francisco Weffort examina las circunstancias en las que se desarrolla dicho proceso: "una época de crisis social y económica que acentúa la influencia de situaciones de desigualdad social extremas así como de una creciente desigualdad social."²⁷

Podemos acordar con Bobbio y Przeworski²⁸, por ejemplo, que la democracia es un régimen de gobierno caracterizado por una particular forma de procesar los conflictos, pero sin olvidar que la democracia, o si se prefiere la poliarquía, es en sí mismo un régimen conflictivo.

Y para que se genere y desarrolle el conflicto se necesitan actores constituidos con intereses específicos y accionando para realizarlos, haciendo uso de las posibilidades y tratando de superar las restricciones que generan los ordenamientos institucionales más o menos estructurados²⁹.

²⁴ Norbert Lechner, 1985, "¿Revolución o ruptura pactada?", en *Crítica & Utopía*, N° 13, Buenos Aires, , pp.51-53.

²⁵ G. Therborn, 1977, "The rule of capital and the rise of democracy", en *New Left Review*, N° 103.

²⁶ D. Rueschemeyer, E. Hubert Stephens and J. D. Stephens, 1992, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, , p.7

²⁷ F. Weffort: "Nuevas democracias. ¿Qué democracias?", *op.ant.cit*

²⁸ N. Bobbio, 1984, *The future of democracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, y A. Przeworski, 1991, *Democracy and the market*, Cambridge University Press.

²⁹ Para una crítica del estructuralismo que minimiza el accionar de los actores véase F.H Cardoso: "¿Althusserianismo o marxismo?: a propósito del concepto de clases en Poulantzas", en R. Benítez Zenteno (comp), 1985, *Las clases sociales en América Latina*, México, Siglo XXI,

Es decir que si estamos tratando de comprender y explicar un cierto orden político - el democrático - y sus posibilidades de estabilidad, eficacia y eficiencia no es posible entonces dejar de lado la relación entre el Estado y la Sociedad Civil³⁰ y por lo tanto el accionar de los actores y sus conflictos, como así también las diversas formas de procesamiento y resolución de los mismos.

Argumentar sobre la calidad de la democracia en relación a los presidencialismos latinoamericanos es imposible sin, por ejemplo, una discusión sobre los partidos y los sistemas de partidos³¹. Es este el ámbito de la *accountability* vertical y de su articulación con uno de los problemas políticos fundamentales; el de la representación política, sus formas, sus lógicas de funcionamiento y metamorfosis³². Lo que nos lleva necesariamente al tratamiento de la segunda forma, ya que la *accountability* horizontal deriva y se articula sistémicamente con la vertical, al menos en un orden político democrático. Como concluye O'Donnell en una de sus discusiones sobre esta temática:

la efectividad de la *accountability* horizontal depende en buena medida de los tipos de *accountability* vertical -incluídas, aunque de ninguna manera exclusivamente, las elecciones- que sólo la poliarquía hace posible.³³

El tipo de eficacia decisoria, esto es la capacidad para diseñar políticas públicas específicas, aplicarlas y mantenerlas en el tiempo hasta que hagan sentir sus efectos no sólo es un problema de mayor o menor institucionalización, es también, y al mismo tiempo, un problema ligado con las características y el accionar de los actores políticos relevantes. Nos referimos concretamente al hecho que se puede y es productivo en términos explicativos diferenciar entre eficacias decisorias más o menos democráticas.

Lo que surge del análisis comparativo de diversos sistemas políticos latinoamericanos es el hecho que con desarrollos institucionales similares, dependiendo de las características y del accionar de ciertos actores relevantes (entre otros, los partidos políticos, las autoridades electas y los ministros y burocracias no electas), se pueden tomar decisiones que afectan positivamente las oportunidades vitales de amplios sectores de la sociedad civil o decisiones cuyas consecuencias son aumentar las tendencias hacia la fragmentación y exclusión sociopolíticas.

Es que como lo ha señalado Adam Przeworski³⁴, utilizando la perspectiva del principal-agente

la representación contiene dos formas diferentes de las relaciones principal-agente: entre los ciudadanos como principales y los políticos electos como agentes y entre los políticos electos como principales y los burócratas no-electos como agentes. Como las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permiten a los ciudadanos sancionar directamente el accionar de los burócratas, el control ciudadano sobre los mismos puede ser sólo indirecto.

Nuestra posición es que el análisis específico del accionar político de los diferentes actores, expresado en parte a través de la relación entre las bases sociales y los partidos políticos, en las formas de representación, en la expresión de apoyos y demandas conflictivas

³⁰ P.Evans et al (comps),1985, **Bringing the state back in**, Cambridge University Press.

³¹ Véase S. Bartolini,1987, "Partidos y sistemas de partidos", en S. Bartolini, M.Cotta et al , **Manual de Ciencia Política**, Madrid, Alianza Editorial, D. Nohlen y L. De Riz (comps),1991, **Reforma institucional y cambio político**, Buenos Aires, Legasa, y S. Mainwaring and T. R. Scully (comps),1995, **Building democratic institutions. Party systems in Latin America**, Stanford University Press.

³² H.Pitkin,1967,**The concept of representation**,Berkeley,University of California Press, y B. Manin,1995, **Principes du gouvernement représentatif**,Paris, Calmann-Levy Ed., 1995

³³ G. O'Donnell,1998, "Accountability Horizontal", en **Agora**, N° 8, Bs As, ,p.29

³⁴ A. Przeworski, 1999, "Minimalist conception of democracy:a defense", en I. Schapiro et al (eds), **Democracy's values**. **op.an.cit.**

y en las formas de ejercer la dominación, cierra el círculo teórico-conceptual articulándose con el tema de la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político democrático en tanto orden conflictivo.

Proponemos entender y estudiar la gobernabilidad como una mercancía producida por la sociedad civil y que, mediante mecanismos sobre los que nos detendremos más adelante, se expresa bajo condiciones específicas como capacidad de dirección de los gobernantes democráticos. Desde esta perspectiva los gobernantes no democráticos ostentarían sólo *nudo poder* y capacidad de imposición, generalmente mediante el uso o la amenaza de la violencia y la pura coerción.

La gobernabilidad puede ser entendida como una mercancía porque producida por la sociedad civil, circula, se acumula y se gasta. Esto nos habilita a plantear y estudiar un tema clásico en esta cuestión, el fetichismo de la misma. Pensemos por un momento la relación entre gobernabilidad y el apoyo a los gobernantes que redundo, como ya lo hemos señalado, en la generación de capacidad de dirección de los mismos. El fetichismo de la gobernabilidad como mercancía, reside/consiste en que producida por la sociedad civil es “apropiada” por aquellos que ocupan los puestos de decisión (los gobernantes) y presentada bajo la forma de capacidad de dirección. De esta manera la gobernabilidad aparece como “extraña” a la sociedad civil que la ha producido.

Los mecanismos de “apropiación”, o de “transferencia” si se prefiere, de la mercancía gobernabilidad son, entre otros, los procesos de representación, el accionar de los partidos políticos y las corporaciones, las estrategias de distintos grupos de interés, etc.

Por eso, y esto es de gran importancia, tanto los movimientos sociales de protesta – sobre todo los no institucionalizados-, la presencia y accionar de los sectores excluidos como también la crisis de los partidos y de otras organizaciones representativas y de agregación de intereses, generan “ingobernabilidad” al dificultar la condiciones de producción, de apropiación y de transferencia de gobernabilidad y cuestionando o debilitando, por lo tanto, la capacidad de dirección de los gobernantes. En este nivel adquieren particular importancia el populismo (entendido como actividad política posible) en relación con la presencia de grupos con ciudadanía débil, incompleta o fragmentada.

Es aquí justamente donde se produce uno de los desencuentros clásicos entre el *demos*, la democracia y el populismo y por lo que proponemos, entonces, entender la gobernabilidad como un producto de la sociedad civil y no solamente como un atributo de los gobernantes, poniendo el énfasis en el estudio de los procesos de generación de nueva ciudadanía y de los mecanismos para su expansión que, desde nuestra perspectiva, es lo que está sucediendo actualmente con el populismo de confrontación en el interior del régimen político venezolano.

Aquí se abre la posibilidad de pensar la problemática de la *accountability*, tanto vertical como horizontal en términos de la capacidad de dirección y decisión de los gobernantes controlada efectivamente por la ciudadanía a través de los mecanismos institucionales de distinto nivel. Los canales de control, fundamentalmente los verticales, operarían como *formas de reapropiación de la gobernabilidad* por parte de la sociedad civil y es aquí donde las acciones políticas populistas pueden hacerse presentes con mayor impacto.

La capacidad no controlada de dirección y decisión de los gobernantes abre el campo de estudio de procesos “delegativos” de distinta índole e intensidad, como así también de situaciones en las que tienen a expandirse el particularismo y el clientelismo en tanto instituciones informales.

VI

La institucionalización informal es una de las claves para intentar comprender la problemática de la calidad del régimen democrático en el contexto latinoamericano.

Como lo hemos indicado anteriormente, en el desarrollo de los estudios sobre el funcionamiento del régimen democrático y su calidad, las instituciones han vuelto a ocupar un lugar central en diversos esquemas explicativos.

Guillermo O'Donnell habiendo concentrado su interés en el estudio de las poliarquías, ha propuesto utilizar la temática de la institucionalización (formal o informal) como una de las variables básicas para diferenciar tipos de poliarquías³⁵. De esta manera afirma que es posible percibir, por un lado, la existencia de las poliarquías maduras o clásicas tales como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, etc - formalmente institucionalizadas y con altos niveles de *accountability* horizontal - y, por otro, la de un conjunto de poliarquías (nuevas y viejas) informalmente institucionalizadas en las que la dicha *accountability* no existe o es débil.

En términos comparativos, las poliarquías informalmente institucionalizadas son aquellas que presentan montos más altos tanto de clientelismo como de particularismo que las formalmente institucionalizadas que se caracterizan por altos niveles de liberalismo y republicanismo.

Al mencionar a aquellas poliarquías que exhiben una *accountability* horizontal débil o intermitente expresa que

esto abarca a casi todos los países latinoamericanos, incluidas algunas poliarquías bastante antiguas, como Colombia y Venezuela “, agregando en una cita a pie de página que “las excepciones son Costa Rica, Uruguay y, con las importantes salvedades resultantes de las prerrogativas constitucionales retenidas por las Fuerzas Armadas, Chile. 36

Aún con la aclaración -el *casi todos*-, la inclusión de Chile entre las poliarquías latinoamericanas formalmente institucionalizadas o lo que es lo mismo con *accountability* horizontal fuerte era llamativa. Sobre todo teniendo en cuenta que en términos generales la Constitución ostentaba en Chile un déficit democrático importante y que, en términos más específicos, ese déficit estaba ubicado justamente en el Senado de la Nación una de las instituciones claves del sistema de *accountability* horizontal.

Como derivación, en parte, de lo anterior surge lo que podría definirse como la paradoja del sistema político chileno en comparación, por ejemplo, con los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, paradoja que se expresó claramente en las últimas elecciones en las que la Concertación perdió el control del Estado a manos del candidato liberal de la “derecha constitucional”.

Chile, con una constitución frágil en contenidos democráticos y con una de las instituciones claves de la *accountability* horizontal (el senado) intervenida de hecho, sin embargo es evaluado por la mayoría de los investigadores como un país más democrático que los antes mencionados y sobre todo con una perspectiva mucho más favorable en términos de calidad y permanencia democrática futura.

¿Dónde ubicar entonces el núcleo de la discusión?. ¿Es que la diferencia en la evaluación de la calidad democrática del régimen político en Chile, Brasil, Argentina o Venezuela es solamente un problema de calidad de la *accountability horizontal*? ¿O es más

³⁵ G. O'Donnell, 1996, “Otra institucionalización”, en *Agora*, N.5, Buenos Aires

³⁶ G. O'Donnell: “Accountability Horizontal”, *op.ant.cit.*, p. 6.

centralmente un problema del tipo de visión y accionar político de actores relevantes en relación con la lógica democrática?.

Nuestra interpretación es que el sistema político chileno ostenta una ventaja comparativa fundamental en relación a otros casos que no es precisamente la calidad de la *accountability* horizontal. Por el contrario, es claro que histórica y comparativamente, es posible percibir que varios de sus actores relevantes aunque conservadores -por ejemplo algunos partidos políticos de clase media, ciertos sectores empresariales e incluso sindicales, varios presidentes y en buena medida la burocracia estatal- han sido y siguen siendo comparativamente más pro-democráticos, más republicanos y menos autoritarios que sus pares de otros países latinoamericanos lo que se advierte claramente en su relación con las instituciones de la democracia.

Lo que queremos subrayar nuevamente es el hecho que la cuestión central de la consolidación o crisis del orden político democrático no es un problema de actores o instituciones, sino fundamentalmente de las articulaciones -históricamente situadas- entre el accionar de los actores y las estructuras institucionales de la democracia.³⁷

Una de las expresiones más claras de lo anterior está dada por la forma en que han sido implementados los programas de reforma económica en distintos países latinoamericanos. En este sentido, la evidencia empírica tiende a mostrar que ha habido liderazgos presidenciales y ministeriales eficaces, por ejemplo, pero al mismo tiempo cuasi autoritarios o al menos poco adeptos a ceñirse a los tiempos y a la lógica de funcionamiento de las instituciones del régimen democrático.

Nuestra argumentación pretende sentar las bases para una discusión sobre las formas de articulación entre el accionar de los actores y las instituciones democráticas desde una perspectiva que visualiza al orden democrático como representativo y conflictivo.

James Malloy³⁸ ha mostrado muy adecuadamente cómo los procesos de democratización que se desarrollaron en América Latina en los 80, en contextos marcados por las crisis económicas, dieron lugar al surgimiento de regímenes híbridos en los que la dinámica electoral se combinó con formas autoritarias y tecnocráticas en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

A partir de lo anterior es posible insertar en nuestra discusión las argumentaciones de Francisco Weffort en relación a las nuevas democracias - y algunas no tan nuevas - entendidas como regímenes mixtos en los cuales “la transición llevó a una mezcla de instituciones democráticas con importantes herencias de un pasado autoritario reciente“. Algunos de los ejemplos analizados por este autor son particularmente elocuentes: países en los que el control civil sobre los militares no parecían ser del todo efectivo (Chile), otros en los cuales la autonomía de la sociedad civil con respecto al aparato del Estado estaba debilitada (Brasil) y por último un conjunto de sistemas políticos que se caracterizaban por el fenómeno del decretismo o el uso de medidas de emergencia (Bolivia, Perú, Argentina).

Nos interesa en particular centrar el análisis en la forma decretista del accionar de los ejecutivos debido a que se presenta como un campo privilegiado para estudiar las articulaciones entre agentes y estructuras ya que como lo señala este autor

la práctica del gobierno por decreto implica en el sistema político la subordinación del Congreso y, por extensión, también la subordinación de los partidos políticos y de las élites políticas.³⁹

³⁷ Para un análisis específico de la relación entre (des)orden político y accionar de los actores, véase G. O'Donnell, 1977, “Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1976”, **op.ant.cit**

³⁸ J. Malloy, 1991, “Economic crisis and democratization in Latin America in the 1980s”, en **The Latin American and Caribbean Contemporary Record**, vol.8.

³⁹ F. Weffort: “Nuevas democracias. ¿Qué democracias?”, **op.ant.cit**, p.101.

A partir de lo anterior es posible repensar la relación entre el accionar de actores relevantes y, por ejemplo, el problema de la *accountability* horizontal. Nos referimos, específicamente, al hecho que en lugar de argumentar que estamos ante casos en los que los actores relevantes pueden desarrollar cierto tipo de acciones debido a la debilidad de la *accountability* horizontal, podemos trabajar con el argumento que más bien *es el accionar poco democrático de actores relevantes lo que tiende a debilitar dicha accountability*.

Este accionar poco democrático se convierte en un factor clave sobre todo cuando está relacionado con la toma de decisiones que afectan diferencialmente las oportunidades vitales de sectores sociales en conflicto. Por ejemplo, cuando desde los ejecutivos se imponen políticas, mediante decretos o medidas de emergencia, que tienden a privilegiar lo privado sobre lo público o a generar situaciones que refuerzan las tendencias existentes de exclusión y desigualdad social. Las decisiones y las consecuentes acciones tendientes al desarrollo o a la implantación de las relaciones de libre mercado, se toman e imponen de manera poco democrática marginando y debilitando el desarrollo de las instituciones políticas representativas, al mismo tiempo que esterilizan el poder ciudadano. Como bien lo señala Adam Przeworski, cuando los poderes ejecutivos deciden políticas fundamentales mediante decretos o las hacen pasar por las legislaturas sin debate, muestran a los partidos políticos, a los sindicatos y a otras organizaciones representativas que no tienen cabida en el diseño de las políticas públicas. La democracia es vaciada de contenido y el proceso político se reduce a elecciones, decretos del poder ejecutivo y esporádicos intentos de protesta.⁴⁰ Mucho de esto puede encontrarse en la actual crisis de los países de Europa del sur con sus consecuentes debilitamientos de las lógicas democráticas, las crisis de los partidos y un cierto renacer de la idea de la necesidad de líderes fuertes a los que se les permiten y perdonan acciones débilmente democráticas y poco éticas debilitándose así las *accountabilities* correspondientes.

Sintetizando este argumento, lo que queremos señalar es el surgimiento y posible persistencia de gobernabilidades que se alejan de los formatos democráticos.

VII

Consideremos ahora algunas argumentaciones sobre la dinámica de los regímenes democráticos en tiempos de libre mercado y su conflictividad derivada.

Se ha señalado reiteradamente que las transformaciones económicas que se han desarrollado en los países latinoamericanos, como producto entre otros factores del proceso de globalización, pueden ser comprendidas con mayor exactitud si se las articula con los cambios en sus estructuras sociales y políticas. Es importante, entonces, analizar algunos de los impactos sociopolíticos que ha generado la expansión o implantación de las relaciones de libre mercado.

Como lo ha expresado Alejandro Foxley⁴¹ se trató de políticas económicas que tendían a combinar medidas ortodoxas de estabilización con un acuerdo a largo plazo para reestructurar la economía, reduciendo el papel del Estado y haciendo depender la actividad económica de la dinámica de las fuerzas del mercado.

El argumento principal que queremos desarrollar es que podemos aumentar nuestra capacidad de comprensión del proceso político estudiando la forma en que se toman las decisiones políticas mediante las cuales se intenta subordinar la totalidad de las relaciones sociales a las leyes del mercado imponiendo lo privado sobre lo público.

⁴⁰ A. Przeworski.: Democracy and the market, **op.ant.cit**

⁴¹ A. Foxley, 1983, **Latin American Experiments in Neoconservative Economics**, Berkeley, University of California Press.

Una forma posible de encarar el estudio de esta situación consiste en centrarse en la comprensión de las características y consecuencias de la dinámica política a través de la cual se intenta llevar adelante y controlar el pasaje, y las mutaciones consecuentes, desde las economías capitalistas centradas en el accionar estatal -populistas y/o desarrollistas- hacia el capitalismo de libre mercado.

Los cambios estructurales han generado, entre otras, situaciones caracterizadas por el surgimiento de sectores sociales con escasas posibilidades de llevar adelante acciones organizadas. Por ejemplo, la transformación de la desocupación en desocupación persistente ha dado lugar al desarrollo de formas alternativas de articulación societal - marcadas muchas de ellas por fenómenos de anomia social - y determinando nuevas tensiones y conflictos.⁴²

Un problema que surge como central en esta situación es -como lo hemos señalado anteriormente- el de la gobernabilidad⁴³, esto es el de la capacidad de dirección política en relación con la economía y la sociedad, del control político sobre los procesos de cambio social, del poder en definitiva de los gobernantes para diseñar e implementar políticas públicas.

Es en relación con lo anterior que nos interesa señalar que ante la necesidad de aumentar la efectividad de sus políticas económicas, varios gobiernos latinoamericanos han generado una tensión entre la toma de decisiones y las estructuras institucionales del régimen democrático.

Refiriéndose a ciertos gobiernos y decisores europeos, Ralf Dahrendorf afirma que

para continuar siendo competitivos en un mercado mundial en expansión deben tomar medidas que erosionan irremediablemente la cohesión de la respectiva sociedad civil. Si están decididos a tomar esas medidas deben recurrir a restricciones de la libertad civil y de la participación política que configuran sin duda un nuevo autoritarismo.⁴⁴

El análisis comparado permite señalar que en el contexto latinoamericano, muchos de los dirigentes que han llegado al gobierno mediante elecciones libres, en su intento por controlar y superar la crisis y obtener mayores índices de crecimiento económico⁴⁵, han desarrollado posteriormente formas de acción política desligadas de la lógica democrática afectándola negativamente.⁴⁶ El interés casi exclusivo en el logro de la estabilidad económica ha generado una verdadera paradoja política: el surgimiento de regímenes mixtos en los cuales se combinan elecciones libres con toma de decisiones mediante mecanismos poco democráticos.

En su trabajo sobre los problemas contemporáneos que enfrenta el capitalismo democrático, Adam Przeworski e Immanuel Wallerstein⁴⁷ enunciaron el compromiso básico que permitió estructurar la relación entre democracia y capitalismo: aceptación de la institución de la propiedad privada y al mismo tiempo de instituciones políticas representativas.

Analizando el surgimiento y desarrollo de algunos intentos de lo que denominaron la "nueva derecha", destinados a tratar de lograr la autonomía de la dinámica económica con respecto al control político democrático - lo que supone la ruptura del compromiso

⁴² Véase R. Dahrendorf: *El Conflicto Social Moderno*, op.cit.

⁴³ Véase J.C. Torre, 1993, "The Politics of Economic Crisis in Latin America", en *Journal of Democracy*, N°1, January.

⁴⁴ R. Dahrendorf, 1995, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza, pp.13-14. (Traducción nuestra).

⁴⁵ Véase M. Damill, J. M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel, 1993, "Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas", en *Desarrollo Económico*, N° 130, Bs As.

⁴⁶ Véase G. Ducatenzeiler y Ph. Oxhorn, 1994, "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en *Desarrollo Económico*, N° 133, Buenos Aires.

⁴⁷ A. Przeworski e I. Wallerstein, 1982, "Democratic Capitalism in the Cross Roads", en *Democracy*, 2, pp.52-68

fundacional -, estos autores afirman que la concreción de los mismos sólo es posible en sociedades que presenten altos niveles de represión, en donde las instituciones democráticas sean eliminadas y en las cuales se desestructure toda forma de la política. Por lo tanto, la implantación y desarrollo de ese proyecto no sería posible en países donde la lógica democrática fuese dominante, con alta participación electoral, partidos obreros con un apoyo electoral apreciable y un sistema electoral abierto.

Sin embargo, el análisis empírico tiende a mostrar que algunas características de la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el régimen político que se ha generado en América Latina en las “nuevas democracias” (y por cierto también en algunas no tan nuevas), están configurando situaciones que permiten pensar en el desarrollo de modelos consistentes en la implantación y ejecución de políticas económicas desligadas o al margen del control público. En conexión con esto último es necesario tomar en cuenta la importancia y el impacto de las transformaciones que se han producido en las organizaciones políticas, en particular el pasaje señalado por Panebianco de los partidos burocráticos de masas a los partidos profesionales-electorales, como así también el debilitamiento de las estrategias partidarias para dominar el ambiente y su sustitución por estrategias de adaptación al ambiente⁴⁸.

Un elemento clave a tener en cuenta es que en los casos a los que hacemos referencia en este trabajo, las políticas que tienden a romper el compromiso mencionado por Przeworski y Wallerstein son implementadas por gobiernos elegidos, a veces en más de una oportunidad, mediante mecanismos democráticos. Esto abre un nuevo campo de debate⁴⁹ ya que los programas de privatización y ajuste han tendido a generar consecuencias negativas sobre las oportunidades vitales de amplios sectores de la población, fundamentalmente las de los sectores no propietarios, estructurando al mismo tiempo situaciones que privilegian los intereses privados de los sectores propietarios ya existentes o en formación. Por ejemplo, buena parte de la información empírica disponible indica claramente que en los países de América Latina los mayores beneficiarios de los planes de privatización han sido los grupos empresariales locales y sus asociados extranjeros, que eran en su mayoría los principales proveedores de las empresas estatales.

Lo anterior supone casi necesariamente un problema básico para la democratización, ya que si se entiende la democracia como aquel régimen donde la acción estatal se identifica con lo público, porque su dominio y contenido se definen por la acción política en igualdad de condiciones de todos los que se sienten involucrados, entonces las decisiones gubernamentales tendientes a satisfacer principalmente a los intereses privados (realizadas de manera no totalmente pública y no justificadas públicamente) pueden ser consideradas de naturaleza poco democrática.

El análisis de la coyuntura actual permite visualizar cómo se expresa la hibridación y el carácter mixto de los regímenes políticos latinoamericanos, a través de la existencia de una particular articulación entre elementos democráticos y autoritarios.

Una de las contrapartes de este proceso es el debilitamiento y la fragmentación de la sociedad civil. El individualismo se constituye de manera creciente en el eje principal del accionar social y se generan procesos de desintegración y anomia - en el sentido clásico durkheimiano y en el contemporáneo propuesto por Dahrendorf - a través de la ruptura de los lazos de solidaridad, de la crisis de los que anteriormente se presentaban como paradigmas

⁴⁸ A. Panebianco, 1992, **Modelos de Partido**, op. ant. cit.

⁴⁹ Véase A. Hirschman, 1986, “Notes on Consolidating Democracy in Latin America”, en **Rival views of Market Society and Other Recent Essays**, New York, Viking Press.; P. Gerchunoff y J.C. Torre, 1997, “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular”, en M. Vellinga (comp.). **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México, Siglo XXI, y G. O’Donnell, 1997, “Pobreza y desigualdad en América Latina”, en G. O’Donnell: **Contrapuntos**, Bs As, Paidós,

normativos y de procesos que interfieren en las posibilidades de organización y expresión de grupos sociales específicos.

La consecuencia de esta situación es la erosión del potencial democratizador de la sociedad civil mediante la pérdida de su capacidad de control (o impidiendo el desarrollo de la misma) sobre la dimensión política - el Estado - y la económica - el mercado -.⁵⁰

Esto se relaciona, entre otros aspectos, con la crisis de representación incluyendo en esto a los partidos políticos pero también a los grupos a ser representados. Nos referimos con esto último al hecho que la representación presupone la existencia de actores sociales organizados, esto es, representables, lo que en muchas de las situaciones latinoamericanas a las que hemos hecho referencia se cumple muy débilmente. En definitiva, el estudio comparado a nivel latinoamericano permite identificar situaciones y procesos de reforma económica y cambio político caracterizados por haber sido implementados por liderazgos pragmáticos y eficaces pero a través de acciones más bien autoritarias que democráticas. Sin embargo, es necesario subrayar el hecho que los programas de reformas han sido diseñados y aplicados por gobiernos electos con el apoyo de movimientos o partidos políticos que incluyen tanto a importantes sectores de clase media como de base obrera y popular al igual que en varios de los países de Europa del sur lo que los carga de un monto elevado de inestabilidad.

⁵⁰ J. Cohen y A. Arato, 1992, **Civil Society and Political Theory**, Cambridge, The MIT Press.