

*Manuel Rojas Bolaños*  
*Guy Hermet*  
*Julio Labastida Martín del Campo*  
*Pedro Miguel*  
*Víctor Gálvez Borrell*

GOBERNABILIDAD Y  
DEMOCRACIA EN  
CENTRO AMERICA

**FLACSO - Biblioteca**

Manuel Rojas Bolaños • Guy Hermet • Julio Labastida  
Martín del Campo • Pedro Miguel • Víctor Gálvez Borrell

**FLACSO** - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia  
en Centro América

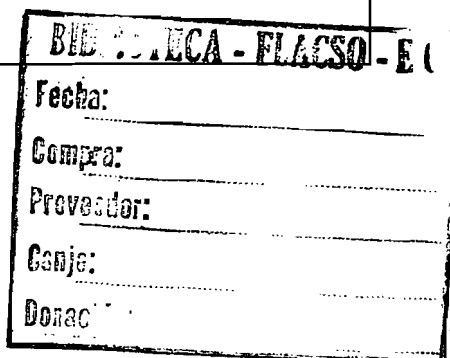
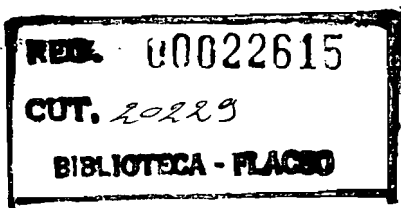


P756 Poitevin, René / Comp.  
*Gobernabilidad y democracia en Centro América.*  
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8  
9536gb



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,   
FLACSO/Programa Guatemala  
Coordinador y compilador: René Poitevin  
Diseño de portada: Rossina Cazali

Este libro se imprimió con la  
cooperación de: Swedish Agency for  
Research Co-Operation with Developing Countries (SAREC)

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva  
responsabilidad de sus autores

Impreso en Serviprensa Centroamericana  
3a. avenida 14-68, zona 1  
Teléfonos: 25424-29025/Fax: 20237  
Guatemala, Guatemala.

## ÍNDICE

Presentación / 9

*René Poitevin*

La gobernabilidad: su validez como  
categoría analítica / 11

*Manuel Rojas Bolaños*

La democracia en la problemática  
del mundo contemporáneo / 27

*Guy Hermet*

Los problemas de la gobernabilidad  
democrática en América Latina: democracia  
política y reformas económicas / 33

*Julio Labastida Martín del Campo*

Guatemala: por una democracia habitable / 47

*Pedro Miguel*

Gobernabilidad e intermediación  
política: las exigencias de la  
democracia en Guatemala / 57

*Víctor Gálvez Borell*

# LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA POLÍTICA Y REFORMAS ECONÓMICAS

*Julio Labastida Martín del Campo*

## I Introducción

Un problema central, desde la perspectiva de la gobernabilidad en el futuro inmediato de América Latina es la tensión entre consolidación de los procesos democratización y las exigencias de reforma económica<sup>1</sup>. En tal sentido, la consolidación democrática requiere de una ciudadanía activa que avance hacia una más plena satisfacción en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales; pero el esquema de ajuste estructural orientado a la estabilización macroeconómica y las exigencias de reestructuración global de las economías latinoamericanas orientadas a una ventajosa inserción en el mercado mundial han significado, hasta el presente, crecientes sacrificios en vastos sectores de la población.

Puesto en estos términos, *evaluar la tensión entre democracia y reestructuración económica se presenta como una de las vías de acceso -naturalmente que no es la única- a la espinosa cuestión de la gobernabilidad democrática en América Latina.*

---

1 Utilizo la noción de crisis de gobernabilidad en el sentido de desfase o desajuste creciente entre el aumento de las demandas sociales y la disminución de la capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos. Para una discusión actualizada sobre la definición de este concepto consultar el volumen *Gobernabilidad y democracia en América Latina*, compilación a cargo de Antonio Camou, de próxima aparición en México en edición de Conaculta-Grijalbo.

En las notas que siguen presentaremos una "mirada" -reconocidamente parcial- sobre esta problemática, a partir de los saldos que nos han dejado los años ochenta. En primer lugar, revisaremos el contraste entre las consecuencias de la "década perdida", en términos económicos, frente a los saldos promisorios de la "década ganada", en términos democráticos; a continuación, exploraremos brevemente un esquema de régimen político -el de las llamadas "democracias delegativas"- que parece aunar algunas garantías en el manejo eficiente de ciertas políticas (la económica en la Argentina de Menem, la de seguridad en el Perú de Fujimori) pero a riesgo a devaluar algunas garantías básicas de los regímenes democráticos tradicionales. Si los autores que defienden esta interpretación -que no necesariamente es la nuestra- están bien encaminados, entonces tal vez haya que pensar que el vínculo entre gobernabilidad y democracia en América Latina, un vínculo tenso pero que a la vez debe ser complementario, puede llegar a degradarse hacia algunos de sus extremos: alta gobernabilidad pero con democracias de baja intensidad, o democracias plenas pero sin firmes garantías de convertirse en gobernables.

## II De la economía a la política

La actual coyuntura internacional se define por la disolución de los bloques, el fin de la guerra fría y el predominio de una superpotencia político militar única<sup>2</sup>. A este nuevo equilibrio de fuerzas se añade la presencia de tres zonas dinámicas de desarrollo económico: América del Norte, Comunidad Económica Europea y Pacífico Asiático. En este nuevo contexto internacional surgen nuevas fórmulas con pretensiones de universalidad: democracia electoral, economía de mercado y reforma del estado. Como lo ha señalado Alain Touraine, el hecho más significativo del final del siglo XX es la desorganización de los regímenes de modernización voluntarista sean estos estados revolucionarios, nacional-populares o desarrollistas.

- 
- 2 El fin del equilibrio entre dos grandes bloques encabezados por las dos superpotencias termina con un juego complejo de contrapesos este-oeste que abrían espacios y márgenes de acción a los estados nacionales no hegemónicos de otras regiones. En el contexto actual las perspectivas de un esquema multipolar que parecieron posibles en anteriores coyunturas internacionales quedan abiertas para el futuro. Si es así, ¿en qué condiciones y en qué plazos?

Dentro de este nuevo contexto internacional América Latina vive un proceso de cambio profundo, con tiempos diferenciados, según los países. Esta diferencia de tiempos acrecienta las desigualdades en la región. Estamos lejos de la época en que la integración latinoamericana aparecía en la agenda del día, hoy la tendencia es la configuración de subconjuntos regionales: mercado común centroamericano, pacto Andino, Mercosur, aunque la heterogeneidad en el interior de estas subregiones dificulta su éxito en unificarse. En cuanto a la posibilidad de la incorporación de México a un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, esta perspectiva plantea no sólo a este país, sino a la región en su conjunto, un escenario novedoso que tendrá efectos importantes en la economía y en la geopolítica latinoamericana.

En el análisis de las importantes transformaciones que se han producido en la última década en América Latina, los enfoques que han predominado han puesto el acento sea en su dimensión política, particularmente en el tránsito de los regímenes autoritarios a la democracia; o se han centrado en la dimensión económica de los cambios y han analizado los procesos de ajuste estructural ligados al adelgazamiento del estado y a la influencia de la lógica de mercado sobre las conductas sociales.

El mantener estos enfoques separados no permite comprender la profundidad de los cambios que se están produciendo en la región y no ayuda a conceptualizar su alcance. Algunos sociólogos latinoamericanos, en cambio, entre los cuales se encuentran Manuel Antonio Garretón y Marcelo Cavarozzi, han buscado analizar estos procesos de una forma más integral considerándolos como cambios de una matriz original de relaciones sociales a una nueva que modifica el significado de la acción de los actores y de las conductas sociales. Para Alain Touraine es necesario pensar el proceso de América Latina en su carácter global, como un todo, y llevar el análisis más allá de las descripciones concretas y las interpretaciones económicas hacia la comprensión de la completa transformación de los patrones (*patterns*) de la acción política y social.

Como es sabido, a partir de la década de los 70's los regímenes voluntaristas en sus variantes socialistas, desarrollistas, nacional-revolucionarios o nacional populares, que habían logrado éxito tanto en términos del proceso de la industrialización como de integración social, empezaron a dar señales de agotamiento. A este debilitamiento contribuyeron factores internos: fundamentalmente

la subordinación de objetivos económicos a políticas que correspondieron más a necesidades y a presiones sociales y a los intereses de la burocracia política, por lo tanto, muchas veces clientelistas, que a una racionalidad económica. La debilidad del estado frente a las presiones sociales llevó a una situación inflacionaria que en muchos países precedió a los golpes militares.

Pero también tuvieron un papel fundamental los cambios económicos internacionales que fueron motor del desarrollo, vinculados hoy a los sectores de alta tecnología que exigen además altos grados de información y desarrollo científico. Además influyó el surgimiento de nuevos países industrializados en el Sudeste Asiático, los llamados "dragones", que lograron una alta productividad y competitividad. Estos factores tendieron a marginar de una manera creciente a los países latinoamericanos del intercambio mundial y a presionar sobre sus fronteras sobreprotegidas. A este contexto desfavorable hay que añadir los efectos perversos del sistema financiero internacional que derivaron en la llamada crisis de la deuda externa.

En la nueva etapa de reintegración al mercado mundial, en el contexto de la crisis financiera y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de los países periféricos, así como el fracaso de las economías reguladas a través de una planificación muy centralizada en el bloque del Este, llevaron a un predominio de una economía de mercado donde la apertura de las fronteras económicas y las reformas del estado pasaron a ser los objetivos centrales.

El capitalismo latinoamericano no atraviesa ahora un estancamiento, sino una intensa fase de reestructuración que es más acelerada en unos países que otros. Para algunos países puede significar una larga espera, como pueden ser el caso de Bolivia, Haití, Nicaragua, Perú. Para otros depende de la solución de obstáculos fundamentalmente políticos. En este sentido Argentina parece encaminarse a partir del plan Cavallo, a una superación de esa situación. En cambio, en México, y sobre todo, en Chile, los cambios en la estructura económica y social han sido importantes.

Con las reformas estructurales se buscó que el mercado no sólo disciplinara la economía, sino también la política, en un contexto de crisis por sobrecarga, *cercano en algunos casos a situaciones de franca ingobernabilidad*, en gran parte causada por un crecimiento desorbitado y desordenado de la intervención del Estado.



La redefinición del papel del Estado y un nuevo marco de regulación jurídica están ligadas a la realización de un "nuevo contrato social" entre los diferentes actores. Este nuevo "pacto social" implica reafirmar el papel del Estado orientándolo a recuperar el crecimiento, lo que implica delimitar cuáles son sus funciones estratégicas supletorias, de regulación y de compensación. Esta reorientación de su función persigue servir de soporte y estímulo de la actividad productiva, evitar la explotación irracional de los recursos naturales y proteger el medio ambiente, pero también *-last but not least-* acentuar su carácter compensatorio en las políticas sociales.

Los elementos más importantes de la actual transformación estructural de la economía son: la apertura externa y el desarrollo exportador, la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal, la desregulación, el desarrollo del mercado de capitales y la flexibilización de los mercados de trabajo. De esta manera se trata de estabilizar, desregular, privatizar y abrir las economías. Estas políticas que tienen inspiración neoliberal adquirieron más presencia en la región con el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo en Brasil y Argentina.

Los procesos de ajuste estructural han sido muy desiguales. Chile y México son dos casos exitosos. En Brasil, en cambio, la crisis política ha paralizado a un estado tradicionalmente fuerte. En Argentina se ha iniciado más recientemente con un carácter radical aunque con porvenir incierto.

A partir de la crisis de la deuda externa 1981-1982, todos los gobiernos intentaron fomentar las exportaciones vía reducción y unificación de aranceles, así como levantado gradualmente las barreras no arancelarias. En cuanto a la privatización de las empresas públicas, se presenta en todos los países, pero destacan en su magnitud, Chile y México. En el primer país se privatizó la casi totalidad de las empresas públicas entre 1973 y 1990. En México de 1152 empresas estatales en 1982, quedaron 223 en 1992. Sin embargo, el gobierno chileno conservó CODELCO (cobre) y el mexicano PEMEX (petróleo). Por otra parte el desarrollo del mercado de capitales está muy ligado a la creciente internacionalización financiera de las economías y es muy dinámico.

La flexibilización de los mercados de trabajo en el sector formal de la economía ha tenido tres grandes objetivos:

- 1 La ruptura de contratos colectivos y el fomento de contratos individuales;
- 2 La reducción de los márgenes de acción del sindicalismo (Chile 1973-1990) (México disciplinamiento corporativo);
- 3 La reducción de la importancia de los salarios mínimos y la flexibilización de los salarios por medio del aumento de su componente variable.

Estas políticas, sobre todo las dos primeras, han reducido sustancialmente la capacidad de negociación de los trabajadores. Las estadísticas indican que hubo un cierto grado de desaceleración en América Latina, pero hay grandes diferencias por países y por sectores. En lo que respecta al empleo público, por ejemplo, la tendencia general en América Latina es a la baja -los casos más ilustrativos son Chile y Bolivia- pero con algunas situaciones discordantes. El economista chileno Alvaro Díaz, señala como un caso particularmente interesante el de México donde el empleo público creció entre 1979 y 1992, a una tasa promedio anual de 3% (en total un millón de puestos) un poco menos que el sector formal. Ese crecimiento se da incluso en el período de ajuste estructural y a pesar de las privatizaciones de la banca y de la empresa pública. Para el economista chileno, una de las grandes diferencias del ajuste estructural neoliberal entre México y Chile tiene que ver con la continuidad del régimen político. En México, el estado necesitaría recurrir a más prácticas clientelistas o populistas, para obtener consenso y legitimidad, prácticas que no formaban parte de la cultura política de la dictadura militar chilena.

El empleo precario en América Latina aumentó y es consecuencia de un estilo de modernización capitalista que está expandiéndose en varios países de América Latina como en las industrias maquiladoras (México, Venezuela, República Dominicana) o en la industria procesadora de recursos renovables: fruta, pesca, madera, (Chile).

Los estudios disponibles sobre la región muestran una baja importante de la calidad de vida en los sectores medios y populares y un aumento de las desigualdades económicas. La CEPAL (1991), señala que el incremento de los niveles de pobreza, revierte la tendencia de las tres décadas de la posguerra. Para dar un sólo ejemplo, en México cerca del 50% de la población, 40 millones, están por abajo de recibir un salario y medio mínimo y 17 millones de

mexicanos se considera que están en condiciones de extrema pobreza. (De un total de aproximadamente 80 millones).

En el paso de una *matriz* de relaciones sociales a otra, hay que distinguir entre las políticas de desmantelamiento del marco regulatorio e intervencionista del estado, durante la etapa previa, y la organización de las conductas sociales y políticas de los actores en torno a principios diferentes en la fase "reestructurada".

De esta manera se presentaron procesos de debilitamiento de grupos sociales y disolución de las relaciones sociales que se expresaron en marginación, exclusión, pérdida de identidades colectivas e incluso en anomias sociales. Pero también la reestructuración social permite la construcción de nuevas identidades colectivas que es un proceso difícil, lento y silencioso, y que al principio, puede expresarse en la búsqueda de espacios colectivos dentro de las reglas del juego existentes. En todo caso, *las posibilidades y los largos procesos de organización y acción autónoma de los actores sociales, en este contexto, pueden acelerarse en la medida de que los procesos de democratización se vayan consolidando institucionalmente.*

En la "década perdida" de los ochenta y, actualmente, surgieron y siguen generándose nuevas capas de empresarios y trabajadores, nuevos actores sociales, con una configuración distinta. Las políticas de ajuste estructural condujeron a que el mundo empresarial se volviera más independiente del estado y del sistema político y más internacionalizado. Las clases trabajadoras expresan un proceso de reconstitución más lento y muchos interrogantes están abiertos en el papel que les corresponderá en la construcción del futuro.

En esta nueva etapa del desarrollo económico abierto hacia el exterior en América Latina se han visto afectados muchos grupos empresariales, particularmente, los que bajo un mercado protegido tenían un serio retraso tecnológico y baja productividad.

Esta es una situación generalizada en diversos países latinoamericanos exitosos en el campo de las reformas. Los partidos políticos y las organizaciones sociales que vienen en su gran mayoría de la etapa anterior, están asentados en los sectores sociales más afectados por la reestructuración en curso; y esto puede explicar, en parte, el "silencio" en los espacios políticos y sociales de América Latina del que habla Alain Touraine.

No es una cuestión puramente técnica el éxito de una estrategia económica, su viabilidad depende también de los apoyos

políticos que genera. En el proceso de cambios económicos estructurales tienen una influencia fundamental las instituciones y las fuerzas políticas, y contrariamente a lo que comúnmente se maneja, hay diferentes opciones y la naturaleza e intensidad de los cambios, la orientación substantiva y los procesos es influida de manera decisiva por factores políticos e ideológicos.

La coherencia y las conductas predecibles necesarias para la consolidación de las reformas sólo son posibles dentro de un marco jurídico que tenga vigencia (régimen de derecho), y en tal sentido, los rasgos "despóticos", "arbitrarios" del autoritarismo, son el obstáculo principal.

Uno de los objetivos de la reforma económica es el paso de la discrecionalidad a criterios de carácter general, no discriminatorios y transparentes (ejemplos: en la política fiscal, comercial). Pero para que las políticas tengan verdaderamente efectos deseados, es necesario que se institucionalicen. Si no hay institucionalidad no hay credibilidad por parte de los agentes económicos. Además las reglas generales inducen a la asociación de intereses individuales, los privilegios que nacen de la discrecionalidad, tienden a dispersarlos. Este es un elemento de la política económica que puede favorecer la constitución de nuevos actores autónomos en el ámbito económico.

En tal sentido, es necesario vincular el cambio de reglas de juego económico (orden económico) con su "retroalimentación" con el sistema político. Para que haya comportamientos previsibles en el éxito de la nueva política económica, es esencial que se institucionalice y pueda consolidarse. *Este es un terreno en que se acercan la exigencia del desarrollo económico y las del proceso de democratización. Es necesario pasar por una fase de consolidación de las instituciones para que cambien los comportamientos de los individuos, convertidos ahora sí en ciudadanos, de los actores sociales y de los agentes económicos. La credibilidad, la predicción de las conductas, base de la legitimidad, es una condición esencial para que todos los actores respeten las nuevas reglas del juego, en un marco que haga gobernables a las jóvenes democracias de la región.*

### **III La gobernabilidad de las democracias realmente existentes**

El "ideal democrático" en Latinoamérica ha conquistado una legitimidad inimaginable en la década de los sesenta y aun en los

setenta. A este nuevo horizonte ideológico contribuyó en las ideologías de izquierda el desprestigio y el derrumbe del mundo del socialismo real, el progresivo aislamiento de Cuba y la derrota de los movimientos insurreccionales<sup>3</sup>, marxistas o nacionalistas, o su reconversión democrática (Colombia). Reconversión que se presentó aún cuando se habían convertido en gobierno como en Nicaragua. En el campo de la derecha, el desprestigio de las dictaduras militares incapaces de proponer soluciones a la crisis económica y sobre todo de establecer nuevas bases a la organización social, abrió el camino a las alternativas democráticas.

En México, los fundamentos ideológicos para legitimar el régimen autoritario fueron, primero el cumplimiento de la misión histórica de hacer efectivos y custodiar los objetivos nacionalistas y de justicia social de la revolución mexicana a los que se añadió, en los años cincuenta, el lograr la modernización a través del desarrollo industrial, pero garantizando la estabilidad política. Estas bases ideológicas perdieron fuerza a partir del movimiento del 68, tanto en la sociedad como en el interior de la élite política, hoy en México, como en el resto de América Latina, las posiciones antidemocráticas son excéntricas y marginales y no hay ninguna fuerza política medianamente representativa que no se considere o se presente como comprometida con la democracia.

Para mostrar las grandes tendencias respecto al avance actual sobre las dictaduras de los regímenes civiles y democráticos, y si exceptuamos los casos de Cuba y Puerto Rico, hay que señalar que en 1964 había ocho gobiernos dictatoriales y 11 civiles y, más o menos, democráticos. Para 1977 había 15 gobiernos autoritarios y civiles y al menos cuatro democráticos. Costa Rica, Venezuela, Colombia y México. En cambio en 1987 sólo quedaban dos dictaduras, Chile y Paraguay, que después pasaron a ser gobiernos electos.

Sin embargo, el panorama de democratización en América Latina presenta variantes muy importantes; por caso, no podemos calificar de igualmente democrático, un régimen donde efectivamente hay elecciones confiables (Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina) a otro en donde el fraude sigue siendo una tradición como

---

3 El caso de la guerrilla peruana sobre todo Sendero Luminoso, presenta un carácter más de movimiento fundamentalista contra la modernización occidental de recuperación de identidades colectivas que de revolucionario, a pesar de su ideología marxista.

lo muestra el reciente caso de Paraguay. El caso de México presenta complejidades específicas, porque se está rompiendo el predominio del partido oficial, casi único, aunque se ha acentuado el predominio del régimen presidencialista. Además la confiabilidad en los resultados de las elecciones varía si se realizan en las ciudades o en zonas rurales y según las regiones del país.

Por otra parte, hablar de "transiciones democráticas" en América Latina presupone que partimos de un régimen-político-autoritario para llegar a un régimen democrático. Sin embargo, si el punto de partida es la desaparición o en algunos casos, el debilitamiento, la transformación paulatina de un régimen autoritario, el punto de llegada no es predecible: no estamos ante un proceso evolutivo, sino ante un proceso complejo y contradictorio donde varios escenarios futuros son posibles.

Además el análisis de las transiciones corresponde a una coyuntura específica dejando fuera aquellos factores que en la fase actual, una vez desarticulados los regímenes autoritarios y establecidas las democracias surgidas de elecciones, influyen sobre los futuros procesos de consolidación de la democracia.

Además los países latinoamericanos están experimentando procesos históricos distintos, tanto respecto a los cambios en sus regímenes políticos como respecto a las reformas estructurales de sus economías. En cuanto al régimen político, los casos de México, Chile y Uruguay son muy diferentes, tanto en su punto de partida como en las problemáticas que experimentan. Por ejemplo en Uruguay y Chile se restableció la democracia con todas las instituciones que la integraban. En México, se vive un complejo proceso ¿de tránsito?, de un régimen civil autoritario que se reforma gradualmente y que no tiene un legado institucional democrático, sino que tiene que irlo construyendo. Para no hablar de un caso extremo -Perú- cuya democratización se encuentra amenazada por las tendencias autoritarias de su actual gobierno y la guerrilla. En conclusión, es más apropiado hablar de procesos de democratización cuyo desenlace no está predeterminado en lugar de "transiciones democráticas" con un futuro certero.

Ante este panorama complejo, Guillermo O' Donnell nos propone un concepto nuevo: el de *democracia delegativa* para explicar las peculiaridades de las democracias recientemente establecidas en Latinoamérica.

Una diferencia central entre la democracia representativa y la delegativa es que sólo la primera tiene una red de poderes institucionalizados que canalizan la complejidad de los intereses sociales y tejen el proceso de elaboración e implantación de políticas públicas. En otras palabras, el proceso de institucionalización implica que se llegue a construir un esquema institucional a través del cual se expresen los partidos, asociaciones profesionales y de ciudadanos así como los distintos intereses organizados. En cambio, la democracia delegativa carece de una red institucional, de un conjunto coherente de elecciones. El presidente, el ejecutivo, recibe la responsabilidad y en la práctica el derecho de establecer y efectuar las políticas que beneficien el interés general y el de la nación. Para O' Donnell las democracias delegativas se sustentan en una premisa básica: "El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional que cabe a él definir. Los presidentes-caudillos "salvadores de la patria" son hostiles o ignoran al congreso, al poder judicial y a los partidos.

En la democracia representativa existe un sistema de contrapesos y la capacidad de supervisarse, de hacer que se rindan cuentas (*accountability*) entre los distintos poderes, incluyendo al ejecutivo. Esta es una barrera importante contra la corrupción, la arbitrariedad y los abusos del poder. En este sentido la diferencia más importante entre la democracia representativa y la delegativa es la capacidad de la primera, de supervisar, limitar dentro de la ley y pedir cuentas a quien ejerce el poder.

En la democracia delegativa el ejecutivo subordina al poder legislativo y judicial cuando no los anula prácticamente. Los partidos, sindicatos y otras formas de representación política son neutralizados, en gran medida, y obligados a pasar por la mediación presidencial para adquirir o conservar un espacio político<sup>4</sup>. Los interlocutores privilegiados del país son los técnicos, en forma similar a como lo fueron en las dictaduras militares modernizadoras. En efecto, sin mediaciones y contrapesos efectivos los técnicos adquieren un peso político muy fuerte.

---

4 En cuanto a la elaboración y ejecución de políticas en la democracia representativa, en vista de su densidad institucional, el proceso es lento pero más eficaz y se basa en una mayor información y procesamiento de intereses. En la delegativa, en cambio, el proceso de toma de decisiones es más rápido, muchas veces excesivamente rápido, pero los objetivos aparecen más difíciles de alcanzar y los márgenes de cometer "errores groseros" son muy altos.

Además de inspirarse en la racionalidad tecnocrática el presidente tiene la necesidad de conservar su popularidad y ser reelecto por las mayorías absolutas, lo que lo induce a políticas clientelistas. Se abre así el panorama tan conocido en la mayor parte de nuestras democracias latinoamericanas de caudillos-presidentes, clientelismo y corrupción, negociación informal y la discrecionalidad frente a la ley y de arbitrariedad gubernamental.

En este contexto, la concentración de la responsabilidad de las decisiones políticas en el presidente, es un factor de inestabilidad, porque los procesos lo llevan al desgaste y al desprestigio y a su constante debilitamiento. Los "salvadores de la patria de hoy" pueden ser mañana los responsables de las crisis nacionales.

Además la política de exclusión del binomio presidente-técnicos que caracteriza a la democracia delegativa, de manera distinta, pero con efectos similares a los regímenes autoritarios, cierra los espacios de la política y prepara así el terreno para su agotamiento y su relevo.

O'Donnell considera a las democracias delegativas como no consolidadas, sin embargo, las concibe como duraderas<sup>5</sup>.

Pero la "duración" de las democracias delegativas consiste más bien en un empantanamiento, un *impasse* (Woldenberg); o sea que sin que se llegue a un golpe militar, tampoco conduce a una democracia representativa consolidada, más bien es un tipo de "democracia" que lleva los gérmenes de su propia destrucción y que de no ser superado lleva a regresiones autoritarias sea a través de golpes militares o de "autogolpes" que dan poderes prácticamente dictatoriales al ejecutivo: el síndrome Fujimori, intentado por Pérez en Venezuela y por Serrano en Guatemala. (Para no especular sobre las declaraciones del presidente argentino Menem, de que se quedará en el poder hasta el año 2001).

El propio O'Donnell señala: "aunque la democracia delegativa pertenezca al género democrático, sería difícil encontrar algo más extraño, cuando no más hostil a la construcción y fortalecimiento de instituciones políticas democráticas". Por lo tanto sería más apro-

---

5 Además plantea que las democracias delegativas necesitan una segunda transición, puesto que surgieron del cambio de un régimen autoritario a otro, sustentado en elecciones democráticas, para construir, generar, crear las instituciones que le permitan ser representativas. Pero, ¿cómo puede sobrevivir un régimen como la democracia delegativa que está expuesta en un desgaste constante en prácticamente todos los terrenos?.



piado hablar de formas democráticas que amparan y reproducen relaciones políticas autoritarias y que por lo mismo no logran institucionalizarse y consolidarse como democracias representativas.

Como diría Juan Linz la democracia delegativa está muy lejos de cumplir los requisitos que se consideran necesarios para que se produzca el "círculo virtuoso" de una democracia que sea capaz de garantizar gobernabilidad; es decir, una democracia dotada de legitimidad, eficacia, efectividad, estabilidad y rendimiento.

Como señalábamos al principio, el saldo económico y político de los ochenta desliza una sombra preocupante sobre las perspectivas de una auténtica gobernabilidad democrática en algunos de nuestros países. Las alternativas -falsas en cuanto extremas- de alta gobernabilidad pero con democracias de baja intensidad, o de democracias plenas pero sin firmes garantías de convertirse en gobernables constituyen en la actualidad modelos escasamente atractivos. Tal vez uno de nuestros mayores desafíos teóricos, y prácticos, sea hoy en día el de imaginar puentes que acorten esa distancia.