

Reseñas

De la transitología a la democracia sustentable

A. Przeworski, T. di Tella, J. M. Maravall, G. O'Donnell, P. Schmitter, A. Stepan y otros, 1998, *La democracia sustentable*, Paidós, Argentina.

EL ESTUDIO DE LAS CONDICIONES EN LAS que se han ido produciendo las transiciones democráticas a partir de la década de los ochenta, primero en los países de América Latina y luego, a partir de 1989 con el derrumbe del comunismo, en los países de Europa del Este, ha sido un tema central dentro de los análisis de las ciencias sociales a nivel internacional. No es una tarea fácil encontrar similitudes y generalidades en estos procesos. Si bien las trayectorias históricas guardan algunas semejanzas en ciertas cuestiones, en otras se distancian. La pretensión de construir una teoría relativamente sólida y estable acerca de la transición democrática, las condiciones en que la democracia se debilita y aquellas que la harían sustentable, constituye un verdadero reto al que se enfrentan los estudiosos de esta materia.

La "transitología" se convirtió de este modo en un importante objeto de estudio en las ciencias sociales. Aquí interesa destacar la dificultad para generalizar este tipo de experiencias, en vista de que no hay un modelo unidireccional de realizar la transición. Todo depende del *desde qué* y del *hacia qué* se transite. No es igual una transición que parte de un Estado burocrático autoritario (según la clásica caracterización que realiza O'Donnell, 1997),¹ como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina durante la década de los setenta, que la que parte de los derrumbados estados comunistas de Europa del Este. El *hacia qué* presenta mayores dificultades para su definición, puesto que es un proceso que está en marcha y no aparecen con claridad los horizontes de la transformación. Lo que sí puede afirmarse es que el *hacia qué* está directamente influido por el *desde qué*. El grado de deterioro que los procesos autoritarios anteriores hayan producido a nivel económico, social y político marcará las posibilidades y límites de las democracias en construcción.

Por mucho tiempo, al menos en América Latina, una mirada crítica hacia la democracia realmente existente se asociaba con un intento de desestabilización del sistema democrático que tenía una conexión última con la pretensión de volver al pasado autoritario. Hoy la experiencia de la conflictividad propia de la vida democrática y las

¹ Guillermo O'Donnell, 1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia* Paidó , Buenos Aires.

voces discordantes hacen que esta asociación sea menos frecuente. La democracia ya no aparece como permanentemente amenazada, y dentro del campo de las fuerzas democráticas es posible revisar a fondo esta democracia, criticarla y tratar de transformarla para hacerla “más democrática”. En este sentido, es posible escuchar voces que sostienen que la democracia se convierte en una ficción, o una mentira piadosa, si no se apoya en una plataforma mínima de justicia.² Éstas son las nuevas coordenadas que cruzan el debate actual sobre la democracia. La dicotomía democracia-autoritarismo se justificaba durante los primeros tiempos de la transición; ahora se ha avanzado hacia una discusión más profunda de la democracia, en la que se pide algo más que el respeto a un marco institucional. Criticar la democracia realmente existente sin por eso ser sospechoso de pretender desestabilizarla, es un avance en la consolidación de dicha democracia.

De aquí la pertinencia y oportunidad de este libro en cuanto reflexión sistemática de los distintos desafíos y trabas que se le presentan a la construcción de democracias sustentables, en aquellos países que han experimentado recientes transiciones democráticas.

LA OBRA Y SUS CONTENIDOS

El libro es resultado del trabajo de veintiún especialistas en ciencias sociales de diez países, pertenecientes a cuatro disciplinas diferentes, que han constituido un grupo de estudio denominado Group of East-South Systems Transformations (ESST). Hay que señalar que los autores del libro son reconocidos investigadores en esta área y referencia obligada en los análisis sobre transición y consolidación democrática (el caso paradigmático en América Latina es el de Guillermo O'Donnell, quien ha realizado importantes aportes analíticos en esta materia desde hace por lo menos dos décadas).

A lo largo de dos años el grupo se reunió a discutir y a ponerse de acuerdo en aquellos factores que se consideran directa o indirectamente relacionados con la sustentabilidad de las nuevas democracias tanto en el Este como en el Sur. La magnitud y complejidad de semejante empresa salta a la vista, de ahí que se haya realizado un esfuerzo significativo por llegar a algunos “acuerdos” en las perspectivas planteadas; en los puntos donde no ha sido posible ponerse de acuerdo se dejaron abiertos los interrogantes o se señalaron las diferentes perspectivas del grupo.

En primer lugar, hay que destacar la trascendencia de este tipo de iniciativas que implican un esfuerzo por comprender y explicar adecuadamente aquellos elementos que favorecen y dificultan la consolidación de la democracia en los países de la “periferia”. Es claro que el conjunto analizado es heterogéneo, pero ello no ha sido un obstáculo insalvable a la hora de encontrar elementos comunes que ayudan a explicar las

² Atilio Boron, 1999, “Quince años después: democracia e (in)justicia en la historia reciente de América Latina”, en Claudio Lozano (comp.), *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 57-79.

debilidades y tareas pendientes de las instituciones democráticas, en los países que han realizado hace relativamente poco tiempo sus transiciones.

El propósito del libro se centra en identificar y evaluar las diferentes opciones de fortalecimiento y mejoramiento de las instituciones democráticas. Para ello se adelanta que el Estado ha de cumplir un papel esencial en la promoción de la ciudadanía universal y en la creación de las condiciones de crecimiento económico sostenido o, lo que es lo mismo, se ponen seriamente en duda los postulados básicos de la ideología neoliberal, que coloca en primer plano las virtudes de los mercados y la propiedad privada, la eficiencia por encima de la distribución, lo económico sobre lo político.

El modo en que los países del Este y del Sur hacen frente al colapso del relativo auge industrial es el de la modernización por la vía de la internacionalización. El trabajo sostiene que las diferentes fuerzas políticas en el Sur y en el Este postcomunista no ven opciones a la trayectoria Norte-Oeste, es decir, a la ruta del "primer mundo". Resulta interesante destacar la intención comparativa del estudio entre las realidades del Sur y del Este; a pesar de que ambos conjuntos geopolíticos tienen trayectorias políticas y socioeconómicas bien diferentes (ni siquiera existe homogeneidad dentro de cada uno de estos bloques), es posible vislumbrar algunos elementos comunes entre ellos que están dictados básicamente por factores internacionales asociados con los procesos de globalización y hegemonía del capitalismo. Esto implica la reformulación del eje histórico Norte-Sur, para incorporar la dimensión del Este. La polaridad Norte-Sur queda resignificada en términos Norte-Oeste/Sur-Este, luego de la caída del comunismo en Europa del Este.

El estudio sostiene que el resultado más probable de la estrategia de internacionalización es un aumento de las desigualdades económicas y un consecuente crecimiento de las tensiones políticas y culturales. La pregunta que recorre el libro es ¿cuáles son las condiciones bajo las cuales las democracias funcionan y duran? Para responder a esta pregunta se parte de la idea de que sin un Estado efectivo no puede haber ni democracia ni mercados.

Los elementos analizados, por considerar que tienen algún grado de asociación con la perdurabilidad y el fortalecimiento de las nuevas democracias, son: condiciones de preservación de la integridad territorial; relación entre Estado, ciudadanía y democracia; efectos de los sistemas específicos de instituciones democráticas; contexto político y cultural en el que funcionan estas nuevas democracias. También se tienen en cuenta los temas económicos (que generalmente suelen desligarse de los análisis politológicos acerca de la democracia y la ciudadanía, cuando la realidad señala con toda claridad lo absurdo de esta operación). Aquí los interrogantes apuntan hacia qué grado de éxito tienen y/o pueden llegar a tener las denominadas "reformas de mercado", en cuanto a la posibilidad de generar un crecimiento económico sostenido (pilar insustituible en términos de sustentabilidad democrática, si bien la relación entre mayor o menor prosperidad económica y fortaleza y vigor de la democracia no está tan clara). Por último, se analizan las privatizaciones y sus opciones. En este punto se reitera de nuevo el hecho, empíricamente verificable, de que en todas las economías capitalistas

la intervención del gobierno corrige los defectos del mercado y hace más equitativa la distribución basada en sus mecanismos.

La preservación de la integridad territorial se asocia con la tesis de que los estados multinacionales encuentran mayores dificultades para alcanzar resultados democráticos. Esta tesis supone que la identidad étnica es un “atributo primordial”; contra ella muchos de los estudios recientes han demostrado que las raíces culturales comunes no son una condición necesaria ni suficiente de la pertenencia étnica o nacional. Los movimientos nacionalistas que amenazan la democratización por medio de reclamos separatistas no son efecto, como sostendrían los argumentos primordialistas, de las diferencias culturales *per se*, más bien, es la falta de gobierno la que explica la movilización de grupos culturales bajo la bandera del nacionalismo. Es un hecho que la tarea de encontrar respuestas a los desafíos separatistas es de crucial importancia para evitar los conflictos violentos (las últimas guerras de la ex Yugoslavia y Chechenia, muestran crudamente la transcendencia de este desafío). Los autores sostienen que las democracias en los estados multinacionales serán distintas de los sistemas en que las demandas nacionalistas no se han articulado, pero esto no quiere decir que las sociedades cultural o nacionalmente heterogéneas no sean candidatas viables a producir una democratización exitosa.

Por otra parte, se llama la atención sobre el “nuevo monstruo” representado por las democracias carentes de ciudadanía para amplios segmentos de la comunidad política. Las nuevas democracias tienen que atender las exigencias civiles, políticas y sociales de la ciudadanía, pero la combinación de transición de régimen y crisis económica plantea graves inconvenientes para el cumplimiento de esos prerrequisitos. En cuanto a la constitucionalidad, ésta se ve muchas veces amenazada ya que muchos gobiernos intentan gobernar por medios excepcionales. Por otro lado, la vigencia del Estado de derecho suele ser irregular a lo largo de un territorio y se halla seriamente afectada por sistemas de violencia y dominación (familismo, regionalismo, prebendismo, personalismo, etc.). En materia social, los obstáculos no son menores: el acceso a los servicios básicos es desigual, ya que éstos han sido privatizados, o bien no han desaparecido. En este terreno es importante resaltar que las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas, con lo cual se daña seriamente el ejercicio de los derechos de ciudadanía. La conclusión general de este apartado es poco optimista en el sentido de comprobar que sin una ciudadanía efectiva se pone en duda que estos regímenes sean “democracias” en algún sentido de la palabra.

En cuanto a las instituciones democráticas la pregunta central que se plantea es qué instituciones y bajo qué circunstancias hacen que las democracias funcionen y perduren. Se parte del supuesto de que los diseños institucionales sí son importantes para la durabilidad y el desempeño de la democracia. Por ello se discuten las ventajas y desventajas del presidencialismo y el parlamentarismo, los distintos sistemas electorales, la independencia o no de los bancos centrales, los sistemas de negociación colectiva, las reglas de sucesión en los cargos públicos, las instituciones que favorecen a la mayoría contra las que favorecen a las minorías, etc., como distintas modalidades de diseños institucionales en términos de sustentabilidad democrática. Otro elemento

clave en este terreno es el marco que regula las relaciones cívico-militares, ya que a la luz de las recientes experiencias autoritarias se plantea una suerte de encrucijada entre ser excesivamente duro con los militares, con lo que crecen los riesgos de resquebrajamiento de la democracia, o intentar llevarlos al juego democrático sin recortarles todo el poder. Un planteamiento excesivamente institucionalista se quedaría en puro formalismo; los autores sostienen que si bien las instituciones tienen un impacto autónomo sobre el desempeño y la durabilidad de las democracias, sus efectos dependen del contexto político y cultural.

Otro de los temas abordados es el de la sociedad civil, en cuyo ámbito se destaca una serie de “ausencias” en las nuevas democracias. Algunas de estas “ausencias” son: partidos políticos efectivos, sindicatos inclusivos, una burguesía capaz de ofrecer un proyecto hegemónico, una clase política estable, fuerzas políticas claramente identificables, una estructura de intereses correctamente representada. En estas nuevas democracias los ciudadanos suelen compartir, según los autores, el síndrome de la desafección política³ que se relaciona directamente con la insatisfacción respecto del estado de la democracia; sin embargo, esta situación no ha conducido hasta ahora a una deslegitimación o desprecio por la democracia en cuanto sistema. Por otra parte, la relación entre desarrollo económico y democracia sustentable resulta bastante clara: la democracia es mucho más frágil en los países pobres (aunque existen algunas excepciones). Este panorama lleva a concluir que las situaciones en que un Estado débil se confronta con una sociedad civil débil no son un buen augurio para la efectividad política y económica de la democracia.

La sección dedicada al análisis de las reformas económicas en las nuevas democracias plantea que, en el plano político, la prueba del éxito de las reformas debe ser la consolidación de la democracia, para lo cual es menester que los conflictos distributivos se institucionalicen. El dilema que se plantea aquí es cómo crear incentivos para que las fuerzas políticas procesen sus demandas por medio de las instituciones democráticas cuando las condiciones materiales continúan deteriorándose. Sostienen los autores que si éxito significa recuperación del crecimiento bajo condiciones democráticas, la evidencia de recetas exitosas resulta escasa, y presentan tres hipótesis sobre la relación entre reformas económicas y sustentabilidad democrática: 1) la estabilización y la liberalización no son suficientes para generar crecimiento a menos que las reformas apunten a remediar la crisis fiscal y propicien el ahorro público; 2) sin política social, las condiciones políticas para la profundización de las reformas se desgastan, y 3) el estilo tecnocrático de tomar decisiones debilita las instituciones democráticas en ciernes.

³ Paramio sostiene que el principal rasgo de inestabilidad de la cultura política en las nuevas democracias latinoamericanas es la “baja identificación de los ciudadanos” con los partidos político realmente existentes. Esto va acompañado de una desconfianza global respecto a la eficiencia de la acción política: “desafección” que se refleja en altos porcentajes de indecisión y abstención, rápida volatilidad del apoyo electoral y auge de las candidaturas y listas extrasistémicas. Ludolfo Paramio, (1993/1994), “Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 68, Montevideo, pp. 15-28.

Se critican las recetas convencionales del neoliberalismo por considerar que se equivocan en tres cuestiones fundamentales: inducen al estancamiento económico, incurren en costos sociales innecesariamente altos y debilitan las instituciones democráticas en ciernes. Por ello proponen un enfoque alternativo a las reformas de mercado basado en tres recomendaciones: 1) es preciso elaborar y llevar a cabo políticas sociales al mismo tiempo que se lanzan la estabilización y la liberalización; 2) todo el paquete debe minimizar los costos sociales transitorios y debe poner la vista en la recuperación del crecimiento, y 3) los programas de reforma se deben formular y poner en marcha como producto del juego político de las instituciones representativas. Para ser exitosas las reformas deben atender explícitamente al crecimiento, a la seguridad material y a la democracia.

Las privatizaciones son el último punto que se analiza. Se llama la atención acerca de las trampas de las privatizaciones en gran escala. Los programas de privatización suelen justificarse por tres razones: 1) mejoramiento de la eficiencia; 2) aumento de los ingresos del gobierno, y 3) obtención de apoyo político. Se plantea y analiza una tipología de las privatizaciones que toma en cuenta el ritmo del proceso privatizador (rápido o lento) y si se promueve la privatización desde abajo (privatización espontánea) o desde arriba (privatización dirigida centralmente). Luego de mostrar los problemas de estas distintas modalidades, los autores concluyen que la reforma del sector estatal parece más urgente y realista que cualquier privatización en gran escala.

En las conclusiones se afirma que la democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentarse a las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse.

Se resalta el error que puede significar la imitación de alguno de los marcos institucionales que pasaron la prueba del tiempo en las democracias establecidas, ya que muchas de las condiciones que sustentaron a estas democracias están ausentes en los países que acaban de experimentar un proceso de transición democrática.

El dilema central al que se enfrentan las nuevas democracias es el de combinar la consolidación de las instituciones políticas nacientes con un deterioro profundo de las condiciones materiales. A este dilema los autores responden que la estabilización y la liberalización no son suficientes para generar crecimiento, a menos que solucionen la crisis fiscal y movilicen ahorros públicos; que una reforma del sector público, antes que propiciar una privatización masiva debe combinar eficiencia e igualdad; que sin una red de protección social se erosionan las condiciones políticas de la continuidad de las reformas, y que el estilo tecnocrático de tomar decisiones debilita las instituciones democráticas en desarrollo.

Los autores se preguntan cuáles son los principales peligros que acechan a las nuevas democracias. En América Latina el temor tradicional se funda en la vuelta a una dictadura militar, mientras que en Europa del Este se vislumbra la figura de gobiernos autoritarios civiles basados en una amalgama de ideologías nacionalistas y religiosas. Sin embargo, el peligro más grave para los autores consiste en la amenaza de la desin-

tegración social. En un marco de crisis económica, con un Estado en continuo proceso de debilitamiento, la violencia colectiva descentralizada aparece como una amenaza cierta.

En este punto se vuelve a subrayar el papel estratégico que debe cumplir el Estado en dicho proceso. En tal sentido plantean un desafío tanto a la idea de que es posible recuperar el crecimiento económico sin intervención estatal, como a la idea de que la propiedad privada en gran escala es indispensable para el uso eficiente de los recursos productivos. Cuando el Estado es reducido al punto de no poder proveer protección física y acceso a servicios sociales básicos, el orden público se colapsa: la supervivencia material e incluso la seguridad física pueden quedar en manos privadas. En este contexto no resulta extraño que emerjan sistemas privados de violencia, en los que ésta se descentralice y generalice. Bajo esas condiciones, no sólo la democracia queda amenazada, sino también las bases mismas de la cohesión social.

ENTRE LA FUTUROLOGÍA Y LAS ENSEÑANZAS DE LA HISTORIA

Ya hemos dicho que las dificultades de hacer futurología en este terreno no son menores. Ello no invalida los esfuerzos, como es el caso de este libro, por pensar y discutir las perspectivas futuras que se vislumbran para las nuevas democracias en el nuevo contexto caracterizado por el fin de la bipolaridad, la globalización y la interdependencia creciente. En este punto cabe señalar que, posiblemente, el proceso de debate de este grupo de estudiosos ha sido más rico y promisorio de lo que finalmente queda plasmado en el texto.

Otro aspecto importante es el de la pertinencia de este tipo de esfuerzo justamente ahora que en muchos países se cuenta con una “distancia histórica” suficiente como para ver con más objetividad y desapasionamiento estas cuestiones, lo cual no implica que hayan pasado a un segundo plano; por el contrario, están presentes en cada día de la vida democrática de estos países y son un reflejo de los problemas aún no resueltos desde las transiciones.

En cuanto al tema de la ciudadanía, considero que hubiera sido pertinente un planteamiento más profundo de este concepto, sus implicaciones y alcances en las distintas áreas geopolíticas. En este punto conviene destacar la escasa historia o arraigo que la noción de ciudadanía tiene en muchos de los países de América Latina o Europa del Este, no sólo por los regímenes autoritarios recientes sino porque han existido otras modalidades de construcción de la sociedad civil que anteponen lo colectivo (pueblo, movimiento, trabajadores, etc.) a lo individual. La necesidad de plantear en términos propios la noción de ciudadanía es una tarea pendiente en el Sur-Este. En este terreno, como en tantos otros, la imitación acrítica de una pauta no nos conducirá a la consolidación de valores y actitudes democráticos. Prestar especial atención a los procesos sociohistóricos que han alumbrado y alimentado la noción de ciudadanía en el Norte-Oeste, nos ayudará a ver las diferencias que aquellos procesos guardan con los de nuestro Sur-Este.

Las relaciones de dependencia y dominación que no desaparecen con la globalización de la economía y la cultura no están explícitamente desarrolladas en el libro. En el análisis de las reformas económicas debería haberse prestado mayor atención al problema de la deuda externa, que constituye para muchos de estos países un agujero negro por donde se van la mayor parte de sus escasos recursos disponibles.

Resulta pertinente el énfasis que se ha puesto en la necesidad de fortalecer al Estado como institución capaz de estructurar, dinamizar y dirimir conflictos entre el interés privado y el interés público. En momentos en que la hegemonía neoliberal plantea que el desarrollo de los intereses privados sin controles y presiones públicas es el mejor mecanismo para alcanzar el crecimiento y el desarrollo y, por añadidura, un sistema democrático sólido, los autores de esta obra responden a tal enfoque señalando su incongruencia práctica, cuando es sabido que los gobiernos de las sociedades capitalistas avanzadas intervienen activamente para salvaguardar intereses particulares o nacionales con medidas proteccionistas que están lejos de parecerse a la tristemente célebre “mano invisible”.

*María Eugenia Piola**

* Universidad Autónoma de Barcelona.