



Honduras: Una lección para ciegos y videntes

Managua, Julio 10, 2009

Angel Saldomando¹

“Es regla invariable del poder que resulta mejor cortar cabezas antes de que comiencen a pensar, ya que después puede ser demasiado tarde”
José Saramago. *Ensayo sobre la lucidez*

Los peligros que acechan a la democracia y a la gobernabilidad son los temas que siempre aportarán preocupación. Ambas hacen parte de la constante tensión entre las reglas de funcionamiento de la sociedad, con intereses contradictorios y la necesaria construcción de acuerdos inclusivos y legítimos que condicionen el funcionamiento de las instituciones. La crisis de Honduras pone a prueba las prácticas y las ideas con que ejercemos la democracia y la gobernabilidad. Nos interrogan duramente y no admiten simplificaciones cómodas, para quienes en uno u otro bando quieren sacar partido inmediato.

Se hace difícil no aullar con los lobos del consenso fácil sobre la defensa de la democracia que no defienden y se hace difícil establecer una posición que se salve de las lecturas reductoras. La crisis de Honduras establece a nuestro juicio, un parteaguas con las ideas con que se ha trabajado el desarrollo democrático y la defensa de la democracia en los últimos 20 años y que se han establecido en tratados y declaraciones internacionales. Ríos de tinta, ampulosas gesticulaciones y medidas retorcidas, se han vertido en el caso de Honduras con una celeridad nunca antes vista, síntoma de que el hecho ha calado hondo. Pero tras la unanimidad de fachada se esconden graves fisuras y confusiones preñadas de peligros.

Lo único reconocible en esta unanimidad es la defensa del principio de legalidad democrática frente a un golpe de Estado. Pero esta posición válida tiene detrás lecturas muy poco consensuadas y procedimientos muy debilitados, si se le examinan a la luz de los procesos políticos que está viviendo la región. La crisis política de hondureña será de larga duración y aunque la manera como continúe y se resuelva es importante, las lecciones que nos está dejando son urgentes de considerar.

¹ Investigador de CINCO. Miembro del Observatorio de Gobernabilidad en Centro América.

Las coordenadas de la crisis hondureña

Hacia meses que en Honduras se reconocía la extrema debilidad política del gobierno de Manuel Zelaya y se especulaba con la posibilidad de que no terminara su mandato si se agudizaba la crisis entre poderes del Estado.

La realidad es que desde su inicio el gobierno fue débil, tanto por la base electoral con que fue electo como por su incapacidad de generar alianzas y procesos negociadores consistentes que lo respaldaran y le fueran dando salida a los problemas políticos que se habían acumulado. Problemas endémicos como la corrupción, la ineficacia de las políticas públicas, la lentitud casi parálisis de los procesos de reforma del Estado y la descentralización, la inseguridad pública, incluidos secuestros y asesinatos, continuaron su curso a lo que se agregó una forma de gobierno discrecional y volátil que licuó la débil institucionalidad del país.

Importantes temas de política nacional como la estrategia de reducción de pobreza habían quedado bajo el mandato de Manuel Zelaya en la indefinición total y luego de dos años y medio, apenas había un borrador. La acción pública se había diluido en fondos y prácticas clientelistas personalizadas por el presidente, sin control ni rendición de cuentas, dando lugar a que el fondo para la reducción de la pobreza desapareciera, a que se realizaran asignaciones e incrementos salariales inviables presupuestariamente y a que el propio presupuesto fuese inexistente para el último año. La propia cooperación internacional se había alarmado de este estilo de gobierno. De hecho se había suspendido el apoyo presupuestario en el periodo 2007-2008. La retórica presidencial “izquierdizante” que había invadido la acción gubernamental en los últimos dos años, se inflamó de manera proporcional a la debilidad del gobierno, en la medida que pretendía cubrirla con apoyo internacional y movilización social interna que distaban mucho de ser una realidad fuerte.

La crisis se disparó con la propuesta de consulta, para instaurar una constituyente que diera curso a la reforma de la Constitución. La consulta que el gobierno y sus asesores idearon y justificaron con un discurso de ampliación de la democracia, llegó oportunistamente, en paracaídas, en un año electoral y contaminó todo el proceso político. Es decir una iniciativa que carecía de preparación política suficiente, transparente y abierta, aterrizaba como un apéndice en las elecciones presidenciales, en un contexto de tensión entre los poderes del Estado y debilidad del gobierno.

Sobre todo, no disponía de antecedentes en la propia práctica del gobierno que respaldara el discurso de ampliación de la democracia. La tentativa de imponer la consulta por vía jerárquica desde la Presidencia, utilizando la logística militar contra el veto de los otros poderes del Estado, precipitó el conflicto. La sobre reacción en bloque del establishment político y militar

depuso al Presidente Zelaya *manu militari* con la cobertura de lo poderes judicial y legislativo.

En los hechos se había generado una situación de conflicto agudo allí donde se podría haber negociado, canalizado y por último dejado la responsabilidad a un nuevo gobierno de hacer la consulta, dado que las elecciones presidenciales estaban previstas para noviembre de 2009.

De hecho la consulta no era de vida o muerte: no cambiaba nada estructuralmente, no superaba los bloqueos de la sociedad hondureña y tampoco era la culminación de un proceso de movilización social o de reivindicaciones tan intenso, que hubiera dejado a Zelaya en la obligación de plantearla, ya al final de su presidencia.

Evidentemente lo descrito no justifica el golpe de Estado, solo lo sitúa en un contexto en el que los principales actores políticos atrincherados en las instituciones libraron una batalla sobredimensionada.

¿Porque Zelaya hizo entonces de la consulta una batalla terminal, yendo incluso personalmente a recuperar las cajas con el material de la misma en una base aérea? ¿Por qué los grupos de poder, dominantes en la mayoría de las instituciones y en torno a los partidos nacional y liberal, optaron por el golpe y lo apoyaron en la lógica también de un enfrentamiento decisivo?

La lectura del proceso político que llevó a la presidencia y a sus asesores a diseñar la consulta y situarla en ese momento fue catastróficamente mala. Esto se debe en parte a la errática búsqueda presidencial de un liderazgo. Más de fondo es la razón de querer forzar el proceso político para un protagonismo personal sin proyecto y adherido muy superficialmente a un barniz progresista. Lo trágico es que algunos sectores de izquierda se hayan tragado el anzuelo. Es el método de buscar atajos y golpes sorpresivos, propios de una conducción política advenediza y discrecional sin respaldo programático, sin un entramado de alianzas y respaldos en liderazgos intermedios y en la sociedad civil.

La oposición que destituyó a Zelaya, es de derecha ciertamente, aunque ello no ubica al depuesto presidente automáticamente en la izquierda. Las fuerzas conservadoras estaban conscientes de la volatilidad de la presidencia y de su debilidad. Ubicada en espacios claves del Estado, la oposición intentó volver las cosas a su cauce durante varios meses mediante presiones políticas pero no quiso correr el riesgo de prolongar la crisis y terminar disputando en torno a dos legitimidades: presidencial por un lado y la de la consulta de la Constitución por otro. La polarización creciente y las amenazas se agudizaron de manera que fueron alineando a los actores políticos en el Estado en torno a un desenlace inmediato y no en torno a un proceso político.

La sociedad hondureña fue en su mayoría espectadora pasiva de este enfrentamiento al que se sumaba la ya tradicional retórica en tiempo de elecciones, de allí que la comprensión de la situación se volviera confusa en las últimas semanas previo al golpe.

La crisis y su desenlace es la expresión del conflicto entre facciones del desgastado establishment bipartidista. No cabe duda que el gobierno de Zelaya se nutrió de algunos sectores gremiales y de viejos cuadros de la izquierda. Creyeron que era posible avanzar en destrabar la sociedad hondureña encubiertos con la bandera de un liberal que se transformaba. Esta ha sido la vía del extravío cuando se pretende tomar atajos en que se substituye a procesos mas orgánicos de desarrollo democrático y progresista basado en el reforzamiento de las organizaciones sociales, el pluralismo y la afirmación de derechos.

En este sentido la sociedad hondureña había hecho avances en los últimos 18 años: una nutrida agenda de cambios había sido identificada en torno a la cual había debate y toma de posición. Pero el inmovilismo político de sus sectores conservadores la retardaba, prolongando así el pasivo social.

Zelaya podría haber hecho mucho con esta agenda pero la tarea estaba muy por encima de su capacidad y de la comprensión de la situación. De la crisis quizá salga una clarificación política mayor de las trabas de la sociedad hondureña, a pesar que ésta se exprese en torno a Zelaya y al establishment de derecha. Dependerá mucho de si la izquierda social, mucho más importante que la izquierda partidaria en Honduras, logra constituirse en un actor independiente con su propia visión de la crisis y sus salidas.

La movilización social que comienza a cristalizar tras el golpe puede ser una oportunidad para relanzar la democratización de Honduras, pero hay que reconocer que está dividida y que si bien la conducción de la derecha es inocultable en el golpe, tiene una amplia base de apoyo. La diferencia con el pasado de otros golpes de fuerza, es que la democracia es ahora la única regla de legalidad y legitimidad, los golpistas tendrán que apresurarse a buscar una salida y no podrán cerrar completamente los espacios políticos.

Las lecturas de la crisis

El golpe militar en Honduras desató un conjunto de reacciones mas allá de sus fronteras que internacionalizó el problema y sus lecturas. En torno a ello se pueden identificar claramente corrientes de pensamiento y de intereses. Detrás de la posición formal, internacionalmente reconocida, de defensa de la legalidad democrática, aparecen entonces peligrosas utilizaciones. De allí que la crisis de Honduras se convierta entonces en la cabecera de playa donde diferentes fuerzas se estén enviando señales y

comiencen a considerarla como un test, al puro estilo de la guerra fría, donde se enfrentaban las fuerzas en terceros escenarios. Esto es sin duda muy peligroso para América Latina.

Para las lecturas de derecha -incluidos los militares-, la insoportable mezcla de creciente discrecionalidad del Presidente y el tufo izquierdista derivado de su cercanía con Cuba, Chávez y el Alba condujo a una medida profiláctica. Reconocen que fue un error y una transgresión de la ley, pero sostienen que era el mal menor frente a un enfrentamiento mayor en el futuro. De todos modos afirman, se retomará el cauce institucional por lo que la situación es transitoria.

Desde la derecha

Tres mensajes son enviados entonces desde esta posición. Uno: gobiernos institucionales sí, discrecionales no. Dos: gobiernos electos sí, izquierdistas con patrocinio extranjero no. Tres: es preferible el mal menor. Detrás de estas señales se invalida la posibilidad de que la sociedad escoja democráticamente, que puedan convivir expresiones diversas en pluralismo y por ultimo se desconoce que el proceso político es conflicto y negociación con tiempos y sanciones políticas propias de la democracia, por muy imperfecta que sea.

Esta lectura envía una señal extremadamente conservadora sobre la democratización en América Latina. De allí que haya provocado una reacción en los países que no solo han compartido las experiencia dictatoriales, también en aquellos que intentan canalizar transformaciones y que temen que la experiencia hondureña sirva de fuente de inspiración a fuerzas conservadoras.

Desde la izquierda

Las lecturas de izquierda se dividen en dos vertientes. Una vertiente que podría calificarse de izquierda institucionalista, defiende la democracia y considera que sus propuestas deben hacerse en el marco institucional respetando el pluralismo y que las transformaciones requieren procesos de desarrollo institucional y social así como los derechos. Para esta visión la crisis de Honduras ofrece una doble lectura sobre lo que ocurre cuando no se encuentran los recursos en los actores del sistema político y este aparece muy bloqueado y cuando por otro lado, se intenta forzar situaciones que no tienen preparativos suficientes.

La segunda vertiente se asimila con visiones discrecionales de la política. En ella la legalidad que dan las elecciones debe convertirse de una vez y para siempre, en el control político no solo del gobierno sino que del Estado. Se transforma la legalidad en la cobertura de la discrecionalidad en torno a un liderazgo único, la concentración del poder, el cercenamiento

del pluralismo y la disminución de derechos si los liderazgos además acentúan el personalismo y el autoritarismo. Las instituciones del Estado se alinean con el líder o el partido de gobierno, licuan el Estado de Derecho, el balance de poderes y el control social pluralista sobre el poder. De allí que la lectura de la experiencia hondureña es una derrota de su método de manejo institucional y la ven ya no sólo como una amenaza a la democracia sino que como una advertencia directa.

La crisis de Honduras revive los viejos fantasmas latinoamericanos de la imposibilidad de la convivencia política y de canalización del conflicto en democracia, luego de un periodo de generalización de elecciones y de la propia democracia. Aunque también podría ser vista como los últimos lastres del atraso político que salen a la superficie.

En perspectiva

Indudablemente que frente a una crisis que seguramente será larga, extraer lecciones podría ser apresurado. Sin embargo esta crisis no es una tormenta sorpresiva en Honduras y en el contexto latinoamericano se han acumulado antecedentes con la caída de presidentes en Brasil, Ecuador, Argentina y Bolivia. Con reformas constitucionales conflictivas en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Con resultados electorales fraudulentos en Nicaragua y contestados en México.

La tendencia al continuismo político y a la reelección con reformas constitucionales a la medida como en Colombia y Venezuela y con presiones en la misma dirección en Nicaragua y Honduras, también han introducido tensiones adicionales a las que se suman sistemas políticos anquilosados o constituciones de origen dictatorial frente a los cuales hay crecientes exigencias de cambio. La mayoría de las encuestas de opinión muestran el desgaste de las instituciones y de los partidos políticos, a veces a niveles abismales.

La ola democrática se fundó sobre el retorno de las elecciones y de gobiernos electos democráticamente, con más o menos calidad de los procedimientos según el caso. Este proceso ponía el acento sobre la legalidad democrática de los ejecutivos y de los poderes del Estado. Los procesos políticos están mostrando que las democracias, en su defensa y desarrollo, comienzan a desplazarse desde las instituciones a la sociedad. Las amenazas no vienen sólo de poderes fácticos sino que también del retorcimiento de las democracias para construir autoritarismos legales. En contrapartida, se presenta el problema de cómo canalizar la ampliación de derechos y las transformaciones sociales, en el marco democrático heredado de la primera fase limitada de recuperación de la democracia que comienza a tocar sus limitaciones.

Este conjunto de antecedentes ponen en evidencia aspectos sobre los cuales hay que reflexionar urgentemente.

La internacionalización de la lucha por la democracia

Los procesos políticos nacionales siempre han estado atravesados por influencias internacionales y juego de intereses geopolíticos. Sin embargo el principio de soberanía y autodeterminación se ha considerado una base fundamental para los estados y las relaciones entre ellos. Las convenciones internacionales (contra la corrupción, la Carta Democrática, el Tribunal Penal Internacional, los derechos humanos) han acotado fuertemente en las últimas décadas el principio de soberanía y autodeterminación. En los países el proceso político es una cuestión nacional, pero no se puede violar convenciones internacionales y marcos de conducta relacionados con la democracia y los derechos humanos. Así, se ha creado una zona de tensión: los gobiernos cuando les conviene reclaman soberanía y en casos en que es útil reclaman las convenciones internacionales. Hasta hace poco esta tensión era poco visible, incluido al momento del auto golpe de Fujimori, la caída de tres presidentes en Ecuador, la caída del presidente De la Rúa en Argentina.

La constitución de bloques regionales en paralelo a otras instancias de coordinación política ha generado espacios más exigentes de coherencia política e instrumentos de negociación mas incisivos. Desde la crisis boliviana luego de la caída de Sánchez de Lozada la tensión entre los procesos nacionales y las reglas internacionales se ha hecho mas evidente y los gobiernos mas proactivos en la defensa de esa reglas. La crisis hondureña ha llevado esta tensión a un punto muy alto y prefigura sus riesgos. Se puede presionar, tomar sanciones y facilitar negociaciones pero no se puede intervenir directamente. El peligro es que algunos gobiernos utilicen estas situaciones como validación internacional de un supuesto liderazgo o para exportar modelos políticos. En la primera postura ha estado la OEA, el Grupo de Río, pero el presidente venezolano, Hugo Chávez, ha querido hacer del caso un test para el Alba y para la fuerza de su apoyo político.

Irresponsablemente ha proferido incluso amenazas de intervención directa. Si ello ocurriera se validaría un peligroso principio en muchas situaciones nacionales controvertidas y en la relación entre estados. La internacionalización positiva de la defensa de la democracia se convertiría en un negativo y latente estado de confrontación. El caso mas crítico fue la intervención exterior en Haití y que terminó en una fuerza de paz externa y de largo plazo, es decir, lo convirtió en un país intervenido. Los miembros del Alba deberían ser muy cuidadosos en este campo.

Legalidad y legitimidad

La crisis hondureña ha destapado un problema extremadamente grave y sobre el cual también se han acumulado antecedentes.

En la región, entre 2005 y 2006 tuvieron lugar 12 procesos electorales presidenciales en América Latina. Honduras, Haití, Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela renovaron sus presidentes o les dieron uno nuevo.

Ello fue saludado unánimemente como el mayor ciclo electoral de la historia y principalmente quizás, porque confirmó las elecciones como medio de acceso al gobierno y como fundamento de la legalidad política de las autoridades. Pero la otra cara de la moneda es que el mecanismo electoral ha sufrido crisis fuertes y está sometido a crecientes presiones.

Los presidentes defenestrados en Ecuador, Bolivia y Argentina entre 1998 al 2002 marcaron un quiebre de las elecciones como mecanismo absoluto en democracia, que debe vincular legalidad y legitimidad de la máxima representación política. No importó el número de votos con que fueron electos, perdieron crédito político, no tuvieron apoyo social, fueron rechazados y tuvieron que irse. Ello muestra que la legalidad y la construcción de legitimidad son dos esferas relacionadas pero no reductibles a la dimensión electoral.

Se debe gobernar legalmente pero también legítimamente ninguna de estas dos condiciones pueden distanciarse demasiado hasta llegar al punto crítico de la ruptura. El problema de fondo no es solo ser electo democráticamente, además se debe gobernar democráticamente y conservar legitimidad. La regla de la legalidad democrática está perfectamente definida y así es defendida. Pero esta se refiere principalmente a los ejecutivos. El tema se transforma cuando los gobiernos electos afectan la democracia, licúan las instituciones y comienzan a manipular las instituciones, incluidas las elecciones, para incrementar su discrecionalidad y su permanencia en el poder. En muchos casos las instituciones legales se vuelven impotentes para asegurar legalidad y legitimidad, frente a lo cual las sociedades en sus diversos componentes, quedan cada vez más desprotegidas.

Los espacios e instrumentos internacionales deben entonces resguardar también los derechos democráticos de las sociedades frente al fenómeno de captura del poder. La Carta Democrática firmada en 2001 por los países latinoamericanos establece que los pueblos y sus gobiernos tienen la obligación de promover y defender la democracia. Sin duda que el conflicto y los diversos intereses involucrados darán diferentes respuestas a estas exigencias, pero los estándares deberían ser celosamente indicados como inviolables a los gobiernos.

Constituyentes y constituciones

La recomposición de los sistemas políticos durante la ola democrática conservó en muchos casos, constituciones y leyes elaboradas por las dictaduras, en otros casos perduraron marcos institucionales obsoletos o conservadores. La reivindicación de constituyentes y reformas constitucionales por fuerzas emergentes en varios países abrieron un periodo de cambios en este tema y en otros comienza a emerger. En situaciones de graves bloqueos políticos, urgencia por ampliar la inclusión social y política y los derechos puede haber premura por cambios constitucionales. Algunos sectores de izquierda y progresistas han asimilado la tentativa de consulta por una constituyente del depuesto Zelaya como una muestra de la validez y la urgencia de estas reformas. Sin embargo en este tema se debe verificar la pertinencia en cada caso. Si algo demuestra la experiencia es que una cosa es la Constitución y otra es gobernar democráticamente. Muchas de ellas disponen de margen para procesos de desarrollo social y democrático y son más bien los gobiernos y fuerzas fácticas que los impiden, sin distingos ideológicos en más de un caso.

Igualmente peligrosa es la tendencia a constitucionalizar los gobiernos, es decir, hacer constituciones a la medida de gobiernos o cierto tipo de liderazgos. El cambio de mayorías políticas y de gobierno podría entonces producir constantemente un desfase institucional y una inestabilidad política.

La exigencia de modos de gobernabilidad democráticos y con mayor espacio para la sociedad puede ser una fase necesaria para acumular fuerzas y legitimar los cambios antes de hacerlos formalmente o intentar forzarlos.

Las elecciones no alcanzan

Hay que reconocer que, en contextos diferentes, las elecciones, pueden cargarse de contenidos políticos que pueden desbordar e incluso cuestionar el papel de la elección como instrumento del sistema político democrático y arrastrar incluso a la institucionalidad. Y si a ello se suman déficits fuertes de legitimidad pueden invalidar progresivamente el principio de legalidad, si hay conflictos fuertes.

En América Latina, hace algunos años, era motivo de satisfacción el que hubiera elecciones en espera de una mejoría de los indicadores económicos y sociales. Pese al retorno del crecimiento económico y la disminución de la pobreza en algunos países, las expectativas positivas se esfumaron y ahora se cierne el nubarrón del choque externo que amenaza con una tormenta durable. La inflación internacional según algunas estimaciones no disminuiría hasta después del 2012. Lo que se advierte es un cambio de

tendencia, un nuevo ciclo político en que las elecciones no alcanzan, hay mayores tensiones entre los gobiernos y las sociedades y un creciente descontento.

Según el *Latinobarómetro* un 75% de latinoamericanos consideran que la distribución de la riqueza es injusta, sólo un 17% espera más igualdad y apenas un 23% más democracia. Los partidos políticos, principales animadores de las elecciones, tienen poco apoyo en la opinión y mucha gente se pregunta ¿para que votar?

En este ensayo queremos problematizar el papel de las elecciones a partir de los contextos en que opera y no a partir de la calidad de la norma y de los instrumentos que la ponen en práctica, como la hace el institucionalismo estrecho.

- En primer lugar, porque no hay un patrón común que se pueda aplicar en cualquier parte.
- En segundo lugar, por qué la naturaleza de los procesos políticos y sus contextos específicos dan cuenta de la historia real.
- Por último, porque aunque existan estándares de desempeño de las elecciones, su función en el marco de determinados modos de gobernanza explica su carga política, que es lo que nos preocupa.

Desde hace varios años, ocho por lo menos, el debate sobre la democratización en América Latina ha ido cambiando su eje de gravedad. Tres razones están en la base de este desplazamiento:

1. La constatación del desencanto con la democracia, el estado de la opinión.
2. El agotamiento del consenso de Washington, el fin del proceso de reformas económicas.
3. La llegada al gobierno de fuerzas políticas asociadas con la izquierda o con alguna variante de progresismo. Particularmente como núcleo duro Bolivia, Ecuador Venezuela, con opciones más pragmáticas como Uruguay y Brasil, y diferentes variantes de adaptación como Chile, Argentina.

Países según identidad del gobierno	
Países con gobiernos asimilados a la izquierda o al centro izquierda	Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay, Venezuela, Cuba Guatemala, Honduras (antes del golpe), El Salvador (reciente)
Países asimilados con la derecha	Colombia, México,
Países asimilados con el centro y centro derecha	Panamá, Costa Rica, Perú

(No se discute qué tanto corresponde la identidad con la práctica)

Estos tres factores ha hecho que el análisis se desplace desde la preocupación por la consolidación de la democracia, hacia la pérdida de centralidad del núcleo básico de la democratización, es decir, el paso a segundo plano del triángulo: Estado de Derecho, libertades políticas y civiles, elecciones.

Esta pérdida de centralidad no se debe a que no se consideren importantes, sino que se debe en parte a que se consideran suficientemente difundidas aunque no siempre adquiridas, cuando menos como valores.

Pero, por otro lado se constatan dos contradicciones, por un lado se generalizaron las elecciones y por otro creció el descontento con la democracia. Se advierte que el peso de los modos de gobernabilidad son más determinantes para responder a los problemas planteados en esta nueva fase de la democratización, en las que hay mayores exigencias de derechos, igualdad y movilidad social.

Así, en vez de preguntarnos como hace años sobre cómo avanza la construcción de la democracia y su estabilidad (calidad de las elecciones, de la ley electoral, de los sistemas políticos), nos interrogamos ahora sobre qué tipo de democracia tenemos, si está en condiciones de canalizar la dinámica del conflicto y el cambio, qué papel juega el núcleo básico del sistema político democrático versus las nuevas exigencias.

La elaboración de la Carta Democrática de la OEA en 2001 y la propia acción de la recién creada UNASUR en el caso de Bolivia, muestra por un lado el desafío de preservar el núcleo básico de la democracia, al mismo tiempo que por otro lado, debe lidiar con las dificultades que se enfrentan cuando los instrumentos se cargan con contenidos políticos ligados al contexto y a sus conflictos.

Gobernabilidad: pacto democrático vs contubernio

En América latina la preservación del andamiaje democrático y en particular de las elecciones como fundamento de la legalidad y de la legitimidad ha tenido una estrecha relación con el modo de gobernabilidad

que la pone en práctica. Es decir, las formas concretas con que se gobiernan *la elaboración de los arreglos políticos, las demandas y el conflicto*.

En este sentido las elecciones, según el tipo de gobernabilidad, se ven tensionadas en su condición de regla única para dirimir el juego de opciones y corren el riesgo de volverse funcionales al modo de gobernabilidad.

En este sentido su estándar de calidad democrática para cimentar la legalidad y la legitimidad pueden verse gravemente deterioradas, si el modo de gobernabilidad es a su vez poco o nada democrático.

No se trata de que el fundamento democrático de la autoridad basado en las elecciones sea descartado, ningún gobierno desconoce en la actualidad este principio, pero la manera en que funciona en cada contexto cada modo de gobernabilidad puede en la práctica hacerle perder su misión principal.

Importantes sectores de la sociedad puede pensar entonces que las elecciones no son un camino para viabilizar sus expectativas, su apoyo o su disenso. Con ello la desafección por la democracia puede fortalecerse y el comportamiento extra institucional y el conflicto pueden agravarse.

Podría decirse que la preservación de las elecciones depende de que el modo de gobernabilidad este basado en un pacto democrático y no en un contubernio. Depende por otro lado, de que las formas de gobierno sean lo mas abiertas y contractuales posibles en vez de negar el disenso y el conflicto.

No cabe duda que influyen elementos constitutivos de la vida política: la vida partidaria, leyes electorales, la calidad de los partidos, estado de los derechos, libertades, la relación entre la sociedad, los partidos y las instituciones así como el desempeño de estas últimas. En palabras del politólogo Dieter Nohlen "el contexto hace la diferencia".

La capacidad de preservar el núcleo básico de la democracia al mismo tiempo que se canaliza el conflicto, es un problema esencial del modo de gobernabilidad y no esta garantizado el éxito, más aún en procesos donde se plantean conflictos vinculados a la estructura del poder y a cambios estructurales.

Disponemos de varios ejemplos que pueden ilustrar esto: Bolivia, México. En el primer caso las modificaciones en la estructura del poder y los cambios estructurales propuestos, tensionaron toda la institucionalidad democrática e implicaron la salida de dos presidentes poniendo entre paréntesis el poder otorgado por las elecciones.

En México elecciones reñidas y polarizadas pusieron en entredicho su legalidad y legitimidad y el de la institución encargada, el Instituto Federal

Electoral. Lo que estaba en juego era ya no la salida del unipartidismo sino que la posibilidad de la alternancia. Hay momentos en que las elecciones, cualquiera sea su calidad organizativa, no puede devolver el conflicto a su cauce si no prima un pacto democrático que le ponga límites o un cambio de correlación de fuerzas que lo sostenga. Es lo que en parte ha ocurrido en Honduras.

La relación gobernabilidad-elecciones

La manera en que se viene respondiendo a este desafío en América Latina tiene dos grandes vertientes de reflexión.

Una línea de reflexión ubica el desempeño de las elecciones en el marco de lo que se denominan *democracias institucionalizadas no populistas* y *democracias personalizadas populistas*. Su preocupación principal es cómo, siendo las democracias sistemas de instituciones donde las elecciones juegan un papel esencial, la gobernabilidad contribuye a fortalecer democracias institucionalizadas versus liderazgos personalistas que implican una institucionalidad débil. En el primer caso se fortalece la democracia en el segundo se debilita y las elecciones se vuelven volátiles como fundamento de la legalidad y la legitimidad.

Sin embargo, si bien parte del análisis de esta vertiente es verificable, la variable institucional puede jugar un papel importante en la estabilidad que me parece ser la preocupación esencial de este análisis. Pero los sistemas altamente institucionalizados podrían ser también poco democráticos y en ese caso las elecciones podrían quedar entrampadas en la estabilidad.

La segunda vertiente de análisis, en que me inscribo, privilegia la calidad democrática del modo de gobernabilidad y como esto determinan el papel de las elecciones.

Los modos de gobernabilidad pueden ser *abiertos*, *semi abiertos* y *autoritarios* o *cerrados*. Cada uno tiene características particulares según el país y su historia. La mayoría de los modos de gobernabilidad son *semi abiertos*. Esto indica una gradualidad en la que oscilan.

Los modos de gobernabilidad semi abiertos favorecen mediante diversos mecanismos de elecciones para una democracia estable. Es decir, buscan que éstas representen la aprobación de la eficacia del gobierno en torno a objetivos dados y metas utilitarias. Al mismo tiempo buscan separarlas de la deliberación de alternativas, de conflictos sobre la estructura del poder y del reconocimiento del disenso. El papel fundamental de las elecciones es contribuir a la estabilidad y a la rotación de élites.

Sin embargo esto puede adquirir características muy conservadoras si la estabilidad implica reproducir situaciones de injusticia social o política. Las elecciones pueden quedar así entrampadas.

Dentro de este esquema de relación gobernabilidad-elecciones, los modos autoritarios o cerrados buscan que las elecciones sean fundamentalmente un instrumento del poder para su reproducción. Lo que puede llevar a modificaciones continuas de las reglas del juego para asegurar este papel.

En los modelos abiertos donde prima la negociación continua en un marco pluralista, las posibilidades de que las elecciones sean un instrumento político que represente opciones programáticas y mejore la representatividad se incrementan.

Hay que decir que los modelos abiertos son variantes de los semi-abiertos y en algunos casos se trata de variantes forzadas ya sea por fuerzas emergentes o por crisis políticas, lo que importa es el grado de apertura que alcanzan.

La posibilidad de que las elecciones se refuerce como juego de opciones y alternancia, generando legalidad y legitimidad, oscila entonces en la gradualidad que tiene entre los modos de gobernabilidad, abiertos y semi abiertos. Pero hasta allí llega su responsabilidad, este es el límite de las elecciones, como lo explicamos a continuación.

El desgaste de la legitimidad

El desgaste en la opinión de la acción gubernamental es connatural al resultado del choque entre las expectativas y la realidad. Sin embargo es en el tratamiento de los principales problemas de sociedad y de los conflictos que provoca, que la legitimidad, se debilita o se afirma. La legitimidad es el crédito inmaterial que la sociedad le otorga mayoritariamente a la autoridad y a las instituciones bajo formas de tolerancia, aceptación y confianza. Sin ella la legalidad solo tiene el recurso de la fuerza o se fundamenta en la apatía y la desmovilización social.

Se podría decir que la legitimidad tiene una capa muy volátil que es la opinión sobre la acción del gobierno y una segunda más densa, donde cristaliza el nivel de tolerancia y aceptación de los fundamentos de la autoridad, de la institucionalidad y de los partidos políticos que la animan. Cuando esta se debilita o se quiebra y activa movimientos de rechazo, ronda la crisis de régimen político.

Si se considera la capa más volátil, la opinión sobre la acción del gobierno y del presidente en particular, y la capa mas densa, la tolerancia y aceptación de la institucionalidad y los partidos, la distancia es evidente y pocos los interesados en explicarlo. Los presidentes pueden estar arriba o abajo en la

opinión pero están sentados en una frágil rama de aceptación. El promedio de confianza en los partidos América Latina no supera el 20% y en relación a la justicia no supera el 22%, los parlamentos no superan el 29 y ¡peligrosa sorpresa! Las fuerzas armadas se elevan a 51%.

País, presidente y mes de la encuesta en 2008			% de aprobación	% confianza en partidos políticos (2007)
Colombia	A.Uribe	Marzo	84	18
El Salvador	A. Saca	Mayo	55	30
Bolivia	E. Morales	Mayo	55	14
Brasil	Lula da Silva	Marzo	55	16
Venezuela	H. Chavez	Abril	54	36
Ecuador	R Correa	Junio	53	8
Panamá	M Torrijos	Abril	51	13
Guatemala	A. Colon	Marzo	49	24
Uruguay	T. Vazquez	Marzo	45	34
Costa Rica	O. Arias	Abril	44	15
Chile	M Bachelet	Junio	44	20
Honduras	M. Zelaya	Febrero	44	23
Perú	A. Garcia	Junio	32	14
Argentina	C. Fernandez	Mayo	36	14
Nicaragua	D. Ortega	Febrero	21	23
Paraguay	N. Duarte	Marzo	5	12

Fuente: Informe Mitofsky México y Latino barómetro

Es conocido que la opinión en relación al presidente es independiente del vínculo con el partido de origen y las instituciones, pero en caso que la conflictividad y la movilización social las fusionen, es todo el andamio político el que se tambalea. Felizmente para los interesados en el statu quo esto no ocurre todos los días. Sin embargo de manera preventiva esta fragilidad estructural ha inducido a una concepción muy conservadora de la relación de los gobiernos con los problemas de sociedad, en particular del reconocimiento del disenso y del conflicto. Esto es lo que ha desvalorizado las instituciones.

Una forma de gobernar obsoleta

En América Latina, pese a las enormes contradicciones sociales acumuladas, la ola democrática en la región tuvo bajas capacidades de reconocimiento del conflicto y de negociación, demostrando una forma de gobernar poco democrática. Falsamente se introdujo un criterio de estabilidad a toda costa como fundamento de la democracia y una negación de los conflictos y de los problemas que manifestaba. Ello, también falsamente, pretendía demostrar la vitalidad de la democracia en América latina, cuando en realidad demostraba su debilidad y su falta de madurez. La construcción de este laborioso sofisma generó a su vez una

distancia entre el discurso y la realidad y un aumento de la frustración social con la democracia, los partidos y las formas de gobernar. Las mediaciones partidarias y la interlocución entre actores e instituciones se debilitaron tanto que las diferencias y el conflicto dejó de tener vías para expresarse. El concepto de democracia estable sobre la base de la sumisión de las diferencias se impuso en lugar de la democracia deliberativa y del disenso.

La evidencia de los últimos 15 años muestra que toda América Latina ha tenido una extraordinaria conflictividad. Frente a esto el creciente rezago de las formas de gobernar y de sus recursos políticos es cada vez más flagrante. No es cierto que la democracia es solo estabilidad, esta se logra si se resuelven los problemas y se negocian los conflictos. Lo rescatable hasta ahora es que pese a la caída de gobiernos y la intensidad de las crisis no se ha producido regresiones dictatoriales.

Lo que plantean cada vez mas los conflictos no son sólo las reivindicaciones, sino que cuestionan las decisiones, quienes las toman y cómo se toman. El proceso de gobernar se ha convertido en una preocupación ciudadana y de los movimientos sociales. La triangulación exclusiva entre ejecutivo, parlamento y partidos políticos como eje único de gobierno, es cada vez más obsoleta e ineficaz. Es evidente que los gobiernos han perdido capacidad de gobernar procesos más complejos y diversos que en el pasado y relacionarse con identidades sociales más diversas.

De Chile a México las democracias latinoamericanas se han gobernado muy poco democráticamente, desde el punto de vista de este análisis. Sobre todo han sido muy conservadoras en concebir formas de gobierno abiertas. De esta manera los problemas se acumulan y se revelan sólo cuando explotan, dejando al conflicto toda la carga demostrativa de lo que no va bien y muy poco a la responsabilidad política de las formas de gobernar para asumirlo. La razón de fondo es que se privilegia el statu quo del poder contra una sociedad más abierta y contractual.

El statu quo del poder es la esencia de la estabilidad política pero si este es rígido, corrupto y excluyente, tarde o temprano la estabilidad estará amenazada o habrá que defenderla por medios autoritarios. Por ello el posicionamiento en relación al statu quo y en relación a una sociedad abierta y contractual, debería ser una diferencia importante entre partidos e ideologías políticas, entre derecha e izquierda y entre actores sociales.

En América Latina se requiere con urgencia plantear las formas de gobernar desde una nueva perspectiva. En el fondo está el problema de cómo se responde a la demanda social y como se generan políticas públicas.

Los conflictos en una sociedad revelan crudamente como se tratan los problemas, las diferencias y las asimetrías de poder entre los grupos sociales, las relaciones entre el gobierno y la sociedad, dos factores claves en las formas de gobernar.