

2 CUADERNOS DE
PROSPECTIVA POLÍTICA

CRISIS GLOBAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA



PAPEP
PROSPECTIVA POLÍTICA



P N
U D

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

 **siglo veintiuno**
editores

3. La gobernabilidad democrática en tiempos de crisis

Actores sociales y procesos de democratización en el contexto de recesión económica internacional

Manuel Antonio Garretón M.

Claudia Gutiérrez Villegas

INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordamos en forma tentativa tres cuestiones. Por un lado, cuáles han sido las principales transformaciones en el modo de constitución de los actores sociales en el contexto de la crisis en América Latina durante la última década. Ya no estamos en presencia de una matriz nacional-estatal-popular en el sentido clásico (Garretón, Cavarozzi, Cleaves, Gereffi y Hartlyn, 2004), sino en una en la que sus componentes se han reconfigurado y, en ocasiones, refundado. Así, el Estado, funcional y estructuralmente, presenta una acción reguladora muy comprometida con requerimientos que aseguren los equilibrios macroeconómicos, aunque en el último tiempo, y en los casos de gobiernos de izquierda, también se ocupa de reforzar mecanismos de superación de la pobreza y de protección social. Asimismo, nos hallamos en el marco de un régimen democrático que aparece como una de las grandes novedades de las últimas décadas: una sociedad civil cuya acción tiende, en la mayoría de los casos, a no ser moderada ni mediada por un sistema de partidos con expresiones que desbordan los cauces institucionales en momentos de agudización de crisis, que produce una recomposición de fuerzas sociales que, a partir de acciones locales, se articulan con demandas universales.

La segunda cuestión que analizaremos es cuál ha sido el impacto de la crisis económica sobre los actores sociales y la acción colectiva en América Latina durante la última década. Entendemos que las crisis económicas se han dado periódicamente por las características del sistema financiero mundial. Asimismo, consideramos que estas se asocian con crisis de otra naturaleza, sea a modo de determinante, de efecto o como una función moderadora multidireccional. En ese sentido, cabe preguntarse qué alcance territorial y temporal han tenido las movilizaciones. A priori, es posible señalar que, durante la última década, se han expresado de manera sostenida movilizaciones que, de manera paulatina, han cobrado un espacio dentro de la institucionalidad. Por

ejemplo, mediante la demanda por referendos locales o nacionales, o diversos tipos de pactos sociales.

Por último, veremos de qué manera ambos elementos —el modo de constitución de actores y el impacto de la crisis en la acción colectiva— afectan en, y son afectados por, los modelos de relación Estado-sociedad que se configuran en la región.

Estas cuestiones se dan en un contexto determinado. Por un lado, un régimen democrático consolidado, pero con déficits ciudadanos. Por otro, un modelo socioeconómico que, si bien tiende a tomar distancia del esquema neoliberal, no logra consolidarse como un modelo de desarrollo alternativo.

DEMOCRACIA Y CRISIS ECONÓMICA

El ya clásico Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (PNUD, 2004) señala que 18 países¹ de la región se encontraban bajo un régimen democrático, y sólo tres vivían en democracia desde hacía veinticinco años.² A fines de la década de 1970, la mayoría de los países de la región tenía regímenes autoritarios. Desde entonces, el promedio del Índice de Democracia Electoral³ (IDE, cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina

1 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2 Algunas especificidades. Los países del Mercosur y Chile, con la excepción de Paraguay, ya habían suprimido sus regímenes militares y, desde entonces, mantuvieron regímenes democráticos. En los años noventa, los países de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, todavía estaban resolviendo conflictos armados. La democratización coincidió con la resolución pacífica de estos conflictos y avanzó a paso sostenido. En 2002, esta subregión era electoralmente la más democrática. Una tercera situación es la de los países andinos, que al comienzo de la década de 1990 tenían regímenes democráticos de larga data (Colombia, Venezuela) o fueron los primeros casos de transición desde regímenes militares en América del Sur, a fines de los setenta y principios de los ochenta (Ecuador, Perú, Bolivia). Durante la década del noventa, esta subregión comenzó a enfrentar serios problemas de estabilidad de los gobiernos. Sin embargo, logró mantener el régimen democrático, aunque con significativas transformaciones en sus funcionamientos. Finalmente, México registró una democratización política vía reforma lenta (Garretón, 1997) pero sostenida, que culminó con la presidencia de Ernesto Zedillo (PNUD, 2004).

3 El uso del IDE permite caracterizar una dimensión específica del régimen político. En base a los resultados, se sostiene que en la región hoy existen "democracias electorales", lo cual, en síntesis, se traduce en cambios distin-

varió de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y de 0,86 en 1995 a 0,93 en 2002 (PNUD, 2004). No obstante, este marco está acompañado de altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que confirma la persistencia de la tensión democracia/economía, con expresiones disímiles entre los países, tanto en términos de diagnóstico como de respuesta.

En relación con la ciudadanía civil, el mismo informe indica avances en lo normativo, en el campo de la ratificación de los principales tratados internacionales y, en el ámbito nacional, frente a la igualdad ante la ley y la protección contra la discriminación, en materia de derechos laborales y de los niños. Aunque con un rezago en la ratificación de la Convención sobre los pueblos indígenas, varias constituciones reconocieron estos derechos. Otros tratados, específicamente los que se refieren al derecho a la vida, la integridad física y la seguridad, aún no han sido ratificados. Por el contrario, persisten las violaciones de los derechos humanos, principalmente en manos de fuerzas paraestatales: el Estado no siempre ha tenido la capacidad para garantizar estos derechos.

Como sea, se ha indicado que la crisis económica mundial de 2008-2009 encontró a la región en condiciones de hacerle frente. En el *Panorama social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2008a), se indica que, entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media cercana al 5% anual, lo que se tradujo en un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. Según las estadísticas de la región, este crecimiento trajo aparejada una mejora de los indicadores del mercado de trabajo y una disminución —siempre relativa— de la pobreza. Para el mismo período, en la mayoría de los países de la región se priorizó el

guibles en: a) el reconocimiento amplio del derecho universal al voto; b) elecciones nacionales entre 1990 y 2002, en promedio, realizadas dentro de las reglas del juego electoral; c) la existencia de importantes restricciones a la libertad electoral, en 10 de 70 elecciones nacionales; d) el avance en materia de acceso a cargos públicos a través de elecciones, aunque enmarcado en situaciones de complejas crisis constitucionales; e) la existencia de una baja e irregular participación electoral, con fuertes barreras de entrada para la competencia electoral; f) la existencia de una importante apertura de los espacios políticos para las mujeres a través de cupos o cuotas en las listas de los partidos, pero una reducida representación de pueblos originarios y afrodescendientes en el parlamento; g) una crisis de representatividad de los partidos políticos indicada por bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía; h) reformas constitucionales parciales que, al menos en materia de disponibilidad de mecanismos de control político, no terminaron por completo con las limitaciones del Poder Ejecutivo, ante la acción del Poder Judicial; i) la creación de fiscalías y defensorías del pueblo, pero con recursos insuficientes y un rango de acción limitado por el punto anterior; j) una menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países (PNUD, 2004).

mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo que finalmente se tradujo en la generación de superávit en las cuentas externas y fiscales (CEPAL, 2008b).⁴ Sin embargo, factores asociados a los logros macroeconómicos, como históricamente ha ocurrido, han tenido un fuerte impacto a nivel micro. Por su parte, el incremento progresivo del desempleo en la región en el último decenio se acerca, en promedio, a los dos dígitos.

La reducción de la pobreza en cifras brutas se ha mantenido, pero las medidas han sido insuficientes para reducir las desigualdades evitables. Se ha observado una tendencia favorable de los indicadores utilizados para estimar la pobreza desde 2002 en adelante.⁵ Sin embargo, el alza del precio de los alimentos de 2007 (y parte de 2008) ha constituido un factor obstaculizador de la reducción de dichas cifras, y se calcula que esto impidió que unos cuatro millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia. En 2007, 34,1% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras que la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,6%. En cifras brutas, el total de pobres alcanzaba los 184 millones de personas, de las cuales 68 millones eran indigentes (CEPAL, 2008a).⁶

En este marco, en comparación con los países de la OECD, persiste la invariabilidad de la brecha entre el ingreso y el gasto público. En el período 1990-2006, los ingresos fiscales, en promedio, correspondieron al 23% del PIB de la región, casi la mitad del de los países de la OECD. Una situación similar se registra en los ingresos tributarios, los cuales corresponden al 16% del PIB de la región, contra el 35% del de los países de la OECD (OECD, 2009).

Durante la última década, las crisis económicas han puesto de relieve las principales fortalezas y debilidades de los gobiernos nacionales. Con lo primero nos referimos a la existencia de fuertes soportes de gobernabilidad democrática, esporádicamente alterados por especificidades internas. La debilidad, en tanto, revela el carácter cíclico de las crisis económicas y su correlato con situaciones de inestabilidad interna.

4 Por cierto, las economías del Caribe, especialmente las anglosajonas, difieren del resto de la región, lo que acentúa la necesidad de ver las especificidades entre países que comparten una raíz sociohistórica común.

5 Se estima una reducción de la pobreza en 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes, lo cual se considera un logro en términos cuantitativos (CEPAL, 2008a).

6 Asimismo, persisten mercados de trabajo precarios, altamente correlacionados con la existencia del empleo en sectores de baja productividad: precario, inestable, con bajas remuneraciones, y acceso restringido a la seguridad social. En 2006, el porcentaje de trabajadores informales de las áreas urbanas de América Latina era de 44,9%. Resulta preocupante, sobre todo, la alta proporción de mujeres urbanas ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%), en comparación con los hombres (40,5%) (CEPAL, 2008a).

En relación con el manejo de la política fiscal y la consolidación democrática en la región, según el Índice de Transformación Bertelsmann⁷ (BIT, 2008), América Latina presenta un promedio de 7,3 en la escala de calidad de la democracia: un nivel alto, si se compara con el 5,9 promedio del mundo en desarrollo. Las puntuaciones en las distintas dimensiones del BIT (2008) muestran divergencias entre los países de la región, en particular en los componentes "separación de poderes", "independencia del Poder Judicial" y en el grado de representatividad de los partidos políticos. Sin embargo, según el informe de la OECD (2009), existe una baja correlación entre las evaluaciones de los expertos (BIT) y la opinión de los ciudadanos (Latinobarómetro, 2007).⁸ La gobernabilidad democrática y la capacidad de gestión política de la crisis no son percibidas de igual manera por todos los actores (sociedad civil, tecnócratas políticos o políticos tecnócratas, analistas, etc.).

En definitiva, la crisis sistémica que afectó a los mercados de crédito de los países desarrollados, pese a algunos diagnósticos optimistas, salvo excepciones, mantiene a América Latina en una situación de vulnerabilidad relativa. Como sea, los diagnósticos compartidos señalan la urgencia de dar prioridad a políticas fiscales más fuertes, que reduzcan el rol predominante que el mercado ha tenido en la conducción del desarrollo en la región.⁹

CAMBIOS EN LA MATRIZ SOCIOPOLÍTICA

Como hemos señalado en otros trabajos (Garretón, 1997: 28), la matriz sociopolítica define los vínculos entre el Estado y sus diferentes dimensiones (unidad nacional, relaciones de dominación, agentes de desarrollo e integración), el sistema de representación (instituciones, partidos) y la base cultural y socioeconómica de los actores sociales (sociedad civil y economía). Cada uno

7 El BIT está basado en la evaluación de un conjunto de dimensiones del Estado de derecho y en la rendición de cuentas horizontal de los gobiernos. Combina un índice de transformación política y uno de transformación económica. Las puntuaciones van de 1 a 10, donde 1 indica baja calidad y 10 significa un nivel alto de calidad de la gestión política (BIT, 2008).

8 Una explicación señalada en el informe de la OECD es que habría un desfase temporal entre los avances de las instituciones y la apreciación del cambio por parte de los ciudadanos.

9 Se ha señalado que, en comparación con los países europeos, el potencial de la política fiscal en América Latina no ha sido aprovechado. Sin embargo, hay evidencia de que los impuestos y las transferencias han reducido la desigualdad socioeconómica (OECD, 2009: 15-16).

11.1 CRISIS GLOBAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

de estos componentes es autónomo y, a la vez, son complementarios entre sí, y es esta tensión la que explica la configuración de actores sociales (Garretón y Espinosa, 1992: 162).

La matriz sociopolítica latinoamericana de tipo estatal-nacional-popular, que ocupó un espacio importante durante el siglo XX, se configuró tras el colapso de la matriz oligárquica hasta la implantación de las dictaduras militares o de regímenes autoritarios en los años sesenta y setenta y los procesos de reformas estructurales de tipo neoliberal en un contexto de globalización. Los componentes de la matriz desarrollaron nuevos rasgos: la fusión de sus elementos, la reestructuración de la base socioeconómica en torno al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con el Estado como rector principal, y la existencia de una alianza relativa entre los sectores oligárquicos y burgueses, la clase media y los trabajadores organizados. El populismo de los años sesenta y setenta fue la forma de acción colectiva predominante, y las orientaciones culturales eran de tipo mesocrático-popular, nacionalistas y desarrollistas. En el modelo de matriz clásica, los actores sociales presionan al Estado a través de la acción política —con base clasista o populista y con mediación partidaria, corporativa o personalizada—, que es la principal articuladora de la acción colectiva (Garretón, 2000: 172).

Los procesos de globalización, los nuevos autoritarismos, los procesos de democratización y las reformas neoliberales, además de otros cambios estructurales y culturales en el mundo, afectaron profundamente esta matriz estatal-nacional-popular, tras la fragmentación de las relaciones Estado-sociedad y la autonomización de la economía de la política. Emerge así una nueva problemática histórica en y para América Latina, tal como en otra época lo fueron el desarrollo, la revolución, la democracia, la crisis externa, la superación de la pobreza, cuestión que, sin dejar de lado algunas de las anteriores, las redefine y resignifica. La hemos denominado recomposición de las relaciones Estado-sociedad, lo que en algunos casos adquiere una dimensión más radical o dramática en términos de refundación del Estado-nación, una de cuyas expresiones han sido las asambleas constituyentes.

Así, en vez de una nueva matriz sociopolítica consolidada, estamos más bien ante tendencias, esquemas o modelos de recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, o de reconstrucción o refundación de la polis, actual problemática histórico estructural de nuestros países. Desde estas tendencias o modelos, los diversos actores —especialmente el Estado y los gobiernos— enfrentan las crisis económicas, y en cada uno de ellos se privilegian determinados sujetos sociales y formas de acción colectiva.

El primero es la vía política. En esta versión, es posible distinguir dos variantes. Una, que presenta el predominio de ciertas formas de liderazgo personalizadas, instauradas en un contexto en que se debilita el sistema de repre-

sentación que media entre Estado y sociedad (como sucede en Venezuela). Y una segunda vertiente, de tipo partidista, en la que el sistema de partidos se recompone con la reinstalación de regímenes democráticos (por ejemplo, lo que ocurre en Chile y Uruguay) y es el referente principal de la acción colectiva, aunque no siempre tenga la misma capacidad de representación y convocatoria que en el pasado.

Un segundo modelo se basa en el intento de recomponer la polis o comunidad política, es decir, las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de esta última. La primera vertiente de este modelo es la que define a la sociedad desde un "nosotros" de carácter étnico, que tiene un fuerte componente politicista pero identitario (como se da en Chiapas, Ecuador y Bolivia). Hay una oposición y un rechazo intensos a la institucionalidad heredada de la tradición cívica que excluye a las comunidades indígenas. La segunda variante se basa en la exaltación de la sociedad civil como opuesta al Estado y a la política: al carecer de un referente de país como los otros, su mejor expresión es la configuración del movimiento alterista (antineoliberal, antiglobalización), expresado a través de Foros Sociales de amplia aceptación en la sociedad civil, con un peso considerable de las ONG, en ocasiones como actores supranacionales, pero con menor incidencia en la política nacional.

Un tercer modelo, que asume el carácter tecnocrático (con variantes tecnopolíticas) promovido por el Banco Mundial, el BID y otras instancias, se canaliza, principal aunque no exclusivamente, a través de generaciones de profesionales formados en países anglosajones, que desempeñan un rol estratégico en los gobiernos nacionales. Este rol, a veces acompañado de la ocupación de espacios de decisión política, trasciende lo tecnocrático y se fusiona con la capacidad de imponer, mediante instrumentos técnicos, decisiones de relevancia política.¹⁰

En cuanto a las características de estos modelos, por un lado, no son excluyentes, sino que hay una relación de énfasis o predominio de algunas de las dimensiones señaladas, aunque en general estén todas presentes en todos los casos. En este sentido, el caso brasileño —o, mejor dicho, el "modelo Lula"— es el que mejor combina todas las dimensiones: sociedad civil, partido, Estado y componente tecnocrático. El predominio desequilibrante de una dimensión (social, política, estatal), por su parte, genera problemas significativos para la acción colectiva, porque las otras dos quedan debilitadas. Por otro lado, en cada uno de ellos tiende a primar un sujeto principal de la acción colectiva,

¹⁰ En este esquema son clave los ministros, asesores y mandos medios vinculados a la administración de las economías nacionales.

sea este el sujeto partidario, el líder personal, un determinado movimiento social (como el étnico), la "ciudadanía de las calles" o el Estado.

Toda acción colectiva tiene dimensiones de historicidad, instrumentalidad y subjetividad (Garretón, 2001). Del mismo modo que los principales actores sociales en otra época se configuraron en torno a una determinada problemática histórica, ya sea el desarrollo, la revolución o la democracia, que atravesaba todas las acciones colectivas y las orientaciones de los actores, hoy puede decirse, como hipótesis, que la acción colectiva y la configuración de actores se origina en dos cuestiones: la nueva problemática histórica de reconstrucción de la polis (dimensión de historicidad) y la diversificación de problemáticas y demandas sectoriales (dimensión de los mundos de vida, identitaria o subjetiva) que, además de ser recientes por el cambio en el contexto estructural y cultural, no tienen las formas de mediación y organización clásica de la matriz estatal-nacional-popular. Al mismo tiempo, si se considera la dimensión instrumental en su aspecto organizacional, hay en general un debilitamiento de la vinculación político-partidaria y el predominio de formas comunitarias de asociación ciudadana o corporativa, en tanto que en la cara institucional, junto con el respeto de los marcos institucionales, hay una búsqueda de formas nuevas de participación y expresión que los exceden aunque apuntan a su institucionalización (Garretón, 2001).¹¹

LAS ORIENTACIONES DE LA ACCIÓN COLECTIVA: CIUDADANÍAS, IDENTIDADES, DEMANDAS

La fuerte irrupción de la llamada "sociedad civil" en casi todos los rincones del globo de las últimas dos décadas muestra señales de que la organización en torno a demandas específicas y concretas —pero también alrededor de derechos e identidades— es más efectiva que los partidos políticos y los canales tradicionales de representación para conseguir soluciones a los grandes problemas sociales. Así, en el nuevo escenario que hemos descrito, tienden a configurarse tres tipos de orientaciones de la acción colectiva, englobadas bajo el concepto de "sociedad civil".

La primera de ellas es la orientación ciudadana, que reivindica distintos derechos frente al poder del Estado. En este sentido, conviene distinguir lo que podríamos denominar dos tipos de ciudadanías. Por un lado, las *ciudadanías imaginadas o deseadas*, que remiten a reivindicaciones que se encuentran en un

campo de poder en el que no hay una clara institucionalidad bajo la cual se ejerza, o al menos no hay un Estado que garantice dicho ejercicio (Garretón, 2006b). Emergen así con fuerza nuevos campos: relaciones de género, medio ambiente, las comunidades locales, regionales y supranacionales, y el ámbito de las comunicaciones. Y, por otro lado, un tipo que de ciudadanía que definiremos como *ciudadanías institucionalizadas clásicas*, debilitadas por la obsolescencia de referentes históricos en la reivindicación de derechos (como el movimiento sindical) y de las instituciones que los respaldan (Garretón, 2006b).

Si en el marco de una matriz sociopolítica estatal-nacional el espacio tradicional de la ciudadanía fue la polis, la comunidad política, la supranacionalidad y la multidimensionalidad de la crisis económica generan un espacio de mayor visibilización de actores incluidos y excluidos, dotados de las mismas características (supranacionalidad y transversalidad), que poseen una débil densidad sociohistórica y con un poder simbólico relativo.

Hay que señalar que la orientación ciudadana puede ser arrastrada a dos polos. Por un lado, el de la opinión pública, en el que la tecnopolítica (medios, tecnocracia y políticos) la despoja de su carácter de actor para transformarla en un barómetro de actitudes medibles a través de encuestas. Y, por otro, el extremo opuesto, que consiste en convertir toda demanda particularista en "derecho ciudadano".

Un segundo tipo de orientación de la acción colectiva es la identitaria, que, aun cuando se entremezcle muchas veces con la orientación ciudadana, busca, más que la reivindicación de derechos, la afirmación de un sujeto social o político, de un "nosotros" basado en un atributo generalmente de carácter adscriptivo.

Una tercera orientación es la reivindicativa en base a demandas, menos preocupada por los derechos o la afirmación de un sujeto, aunque puede evolucionar hacia uno u otra. Apunta a lograr un objetivo reivindicativo específico, satisfacer una necesidad, y puede corresponder a un reclamo de inclusión por parte de un sector excluido o de mejoramiento de una situación precaria, deprivada o subordinada por parte de un sector incluido pero derrotado.

En situaciones de crisis, estas tres orientaciones suelen fundirse en torno a acciones colectivas en las que predomina la orientación reivindicativa, ya sea por la pérdida de una situación adquirida, por la incertidumbre sobre el futuro o por que se ve la oportunidad de ser incluido. Esto abre el horizonte de acción a actores identitarios o de movimientos sociales ya instalados que, si bien pueden perder homogeneidad, también pueden convertirse en los vectores de demandas más amplias y urgentes (como ocurre en Chiapas, o con el Movimiento Sin Tierra de Brasil, los cocaleros bolivianos, los movimientos estudiantiles, etc.). Las movilizaciones en la calle y las tomas son expresión de esta situación. En efecto, en el discurso, más allá de la disgregación y

11 Versión modificada de las categorías de Touraine (1966).

atomización de los diversos actores sociales, las crisis son consideradas oportunidades de reconstitución y de ampliación de las capacidades del Estado, que fortalece su rol dirigente y protector, que superan las puras medidas de restablecer la confianza y el funcionamiento de los mercados financieros (CEPAL, 2009e).

CRISIS Y ACCIÓN COLECTIVA

Desde mediados de la década del noventa, parte importante de la acción colectiva se ha configurado en torno a la (re)emergencia de movilizaciones de pueblos originarios, activistas sociales y grupos opositores al gobierno que demandaban su autonomía territorial,¹² la garantía de derechos humanos y la búsqueda de un nuevo orden institucional, y se oponían a iniciativas de sectores privados poco reguladas por el Estado. En general, en virtud del marco de orden global, las acciones tienen rasgos internacionales e importantes consecuencias geopolíticas (Varas, 2009). Dado que las crisis económicas han sido un escenario favorable para la emergencia y mayor visibilización de un nuevo tipo de movilizaciones sociales, cuya principal expresión han sido las protestas públicas, el carácter cíclico de las denominadas "fallas del mercado" ha favorecido la prolongación de períodos de alta tensión popular, con la consiguiente posibilidad de desestabilización política.

En Centroamérica, movimientos indígenas, de mujeres y sociales en general¹³ se han mantenido en permanente movilización para exigir el respeto de sus derechos. Por otro lado, el golpe de estado en Honduras tuvo lugar poco después de que el presidente Manuel Zelaya decidiera llamar a un referéndum popular con miras a evaluar una convocatoria a una asamblea constitucional (Borón, 2009).

En el contexto sudamericano, los ejemplos más importantes son la situación de Bolivia y el logro de los referendos de 2006 y 2008,¹⁴ y la utilización

12 Tal es el caso de los países andinos (FLACSO-Andes, 2008) y las sostenidas movilizaciones del pueblo mapuche en Chile.

13 III Foro Social Américas, 7-12 de octubre de 2008, Guatemala. Disponible en línea en: <movimientos.org>, última consulta: 2/11/2009.

14 El Referendo por la Constitución y las Autonomías de 2006 y el Referendo Revocatorio de Mandato en 2008 fueron mecanismos aprobados por ley. "Gana Evo consulta popular en Bolivia", *El Universal*, 1 de agosto de 2008. Disponible en línea en: <www.eluniversal.com.mx>; "Evo Morales se somete a un referéndum. Aceptó promulgar una ley que convoca a un plebiscito para decidir si él y los prefectos opositores siguen en sus cargos", *La Nación*,

de la consulta popular en Ecuador (se realizaron cinco entre los años 2000 y 2007).¹⁵ Otros casos son los de la región de Trujillo, en Perú,¹⁶ y el estado de Zulia, en Venezuela,¹⁷ productor de petróleo, cuya demanda de autonomía Hugo Chávez describió como "una locura". Por otra parte, la crisis económica ha impulsado un largo y sostenido proceso de *movilizaciones*, tanto por los conflictos derivados de la histórica ocupación de amplios territorios por fuerzas guerrilleras, como por demandas en materia de derechos humanos, y recientemente, por causas ecológicas.¹⁸ Otra iniciativa de reivindicación de la autonomía regional es la de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Cuba, Bolivia, Dominica, Honduras y Nicaragua).¹⁹

En Sudamérica, las acciones han tenido origen, por un lado, en la inestabilidad política, cuya principal consecuencia ha sido la rotación de gobernantes. Y, por otro, como respuesta a tensiones intracoaliciones de la elite política (Varas, 2009). Ambos factores, por lo general articulados, han desencadenado

9 de mayo de 2008. Disponible en línea en: <www.lanacion.com.ar>, última consulta: 1/11/2009.

15 "Congreso nacional ha ignorado mandatos de consulta populares. La del domingo 15 de abril fue la quinta consulta popular que se ha realizado en Ecuador desde la reinstauración de la vida democrática en 1979", *Eldiario.ec*, 22 de abril de 2007. Disponible en línea en: <www.eldiario.com.ec>, última consulta: 2/11/2009.

16 Dentro de las más recientes demandas: "Fonavistas marcharon por principales calles del centro de Trujillo para exigir vacancia presidencial", *Trujillo Informa*, 26 de noviembre de 2009. Disponible en línea en: <trujilloinforma.com>, última consulta: 27/11/2009.

17 Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, "Reventó la bomba secesionista", 14 de marzo de 2006. Disponible en línea en: <www.minci.gob.ve>, última consulta: 26/11/2009.

18 Estas se pusieron de relieve tras la movilización de indígenas, campesinos y activistas, con el fin de asegurar el suministro de agua ("Piden referéndum por el agua en Colombia", *Eco actualidad*, 27 de noviembre de 2009. Disponible en línea en: <www.ecoactualidad.com>, última consulta: 27/11/2009).

19 Esta propuesta, de orientación integracionista, tiene como objetivos: promover la integración latinoamericana y caribeña para abordar con mayor eficacia las desigualdades sociales y los altos niveles de pobreza que afectan a los países de la región; consolidar y diversificar las relaciones internacionales, robusteciendo la cooperación Sur-Sur y ampliando los vínculos con otras regiones y países; fortalecer el posicionamiento de Venezuela en la economía internacional, contribuyendo así a la ampliación de exportaciones no tradicionales y añadiendo valor a las tradicionales (PDVSA, "ALBA. Un vistazo a la integración energética a través de un dossier de prensa sobre la Alternativa Bolivariana para la América". Disponible en línea en: <www.pdvsa.com>, última consulta: 27/11/2009).

salidas de gobernantes democráticamente elegidos: en Argentina, en el contexto de la crisis económica de fines de 2001, con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, el mandato temporal de Adolfo Rodríguez Saá y luego de Eduardo Duhalde, y la posterior elección de Néstor Kirchner;²⁰ en Bolivia, con la renuncia de Sánchez de Lozada,²¹ su reemplazo por el vicepresidente Carlos Mesa²² y, tras su renuncia, la asunción del presidente de la Corte Suprema²³ hasta la posterior elección de Evo Morales en 2006;²⁴ en Ecuador, con la inhabilitación del presidente Bucaram por parte de la Corte Suprema tras amplias movilizaciones de rechazo a su política económica²⁵ en un ciclo de inestabilidad que culminó con la asunción de Rafael Correa en 2007; en Paraguay, con el asesinato del vicepresidente, Luis María Argaña²⁶ en un marco de fuertes tensiones en el Partido Colorado; en Perú, con la renuncia de Alberto Fujimori, y en Venezuela, con las movilizaciones a favor y en contra de Hugo Chávez (2002). Las crisis económicas fueron, en último término, el marco en el que se desencadenaron estos conflictos, en los que las movilizaciones sociales y la presión internacional tuvieron un papel preponderante.

De manera progresiva, estos grupos, si bien con una débil o nula densidad histórica, fueron adquiriendo un carácter más permanente, generalmente recurriendo a mecanismos que no se traducen en el quiebre de la institucionalidad. Por el contrario, las movilizaciones sociales de los años noventa, a pesar de que generaron climas de ingobernabilidad, dieron paso a salidas institucionales sin la intervención de las Fuerzas Armadas (salvo en algunos casos), pese a la debilidad de las instituciones políticas por la crisis económica. Esto se debió a que las movilizaciones respondían fundamentalmente a demandas derivadas de la coyuntura económica y a que, salvo significativas excepciones,

20 Karl Althaus Ezquerro, "El factor político en la crisis económica de Argentina en las administraciones de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde 2000-2003", *Documentos de la Facultad*, n° 19, Universidad Central de Chile, julio de 2007. Disponible en línea en: <www.cipolcentral.cl>, última consulta: 1/11/2009.

21 CIDOB, "Gonzalo Sánchez de Lozada". Disponible en línea en: <www.cidob.org>, última consulta: 1/11/2009.

22 "Cronología de la crisis", *BBC Mundo*, 10 de junio de 2005. Disponible en línea en: <news.bbc.co.uk>, última consulta: 1/11/2009.

23 Véase <http://www.boliviahoy.com/modules/news/article.php?storyid=9700>, última consulta: 1/11/2009.

24 "Morales asume la presidencia", *BBC Mundo*, 22 de enero de 2006. Disponible en línea en: <news.bbc.co.uk> y "Ya coronado por los indígenas, Evo asume hoy la presidencia", *Clarín*, 22 de enero de 2006. Disponible en línea en: <www.clarin.com>, última consulta: 1/11/2009.

25 "Abdalá Bucaram: el retorno del 'Loco'", *La Nación*, 29 de mayo de 2006. Disponible en línea en: <www.lanacion.com.ar>, última consulta: 1/11/2009.

26 Véase <www.elmundo.es/1999/03/24/internacional/24N0054.html>, última consulta: 1/11/2009.

como las movilizaciones de raíz indigenista, los movimientos carecían de organicidad, densidad o carácter fundacional. De modo que las tensiones entre el sistema de representación y la sociedad civil activa no se tradujeron en la conformación de un nuevo orden político ni en una acción colectiva institucionalizada, puesto que la presión de las movilizaciones lleva frecuentemente a acuerdos tipo pacto social (Varas, 2009). Estos últimos suelen corresponder menos a cuestiones de régimen (como en la época de las transiciones) que a dimensiones socioeconómicas. El gran problema reside aquí en que se trata de actores que por su débil densidad estructural resultan difícilmente representables.

En los años 2008-2009, la situación de crisis se dio en un contexto de desconfianza generalizada hacia la política, tanto en su dimensión partidaria como en relación con la clase política. Esto permitió la entrada de actores que se oponían abiertamente a ambos (Varas, 2009), lo que, a su vez, dificultó la reconfiguración de un sistema de representación y de partidos, sin los cuales la política democrática es inviable.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos veinte años, la mayoría de los países de América Latina ha experimentado cambios sustantivos en la matriz sociopolítica, en un contexto de transformaciones económicas globales. Los gobiernos han privilegiado los equilibrios macroeconómicos, desarrollando débilmente las potencialidades provenientes de la política fiscal.

En este marco, la acción colectiva irrumpió, no ya desde una plataforma refundante ni orientada a la desestabilización de la institucionalidad, sino como una demanda de cambios, a veces estructurales y otras, parciales. Dichas reivindicaciones suelen tener su origen en problemas de larga data, en consonancia con reclamos a nivel mundial, y su emergencia se ha visto favorecida por inestabilidades político-económicas originadas en los ámbitos de las elites dirigentes. Si bien las crisis, en general, y la crisis que estalló en 2008, en particular, han contribuido a una mayor presencia y visibilización de las movilizaciones sociales, la salida se ha dado por la vía institucional, sin que intervinieran actores que en otras épocas apoyaron o ejecutaron golpes militares fundacionales.²⁷

27 Sobre el concepto de régimen militar fundacional, véase Garretón (1984: capítulo 1).

Asistimos a una recomposición de fuerzas sociales que, a partir de acciones locales, se articulan con demandas universales que sobrepasan la capacidad de respuesta del Estado, cosa fácilmente perceptible a través de las encuestas de opinión pública. En términos más estructurales, en la distancia entre demanda y respuesta estatal, las situaciones de crisis económicas pueden tener al menos dos efectos. Por un lado, la ampliación de la brecha entre Estado y ciudadanía, debido al mayor debilitamiento del sistema de representación. Por otro, como se ha evidenciado en algunos casos, dado que en medio de crisis económicas las movilizaciones sociales cobran especial cobertura mediática, los gobiernos se ven obligados a reposicionar los temas emergentes en la agenda. Los medios de comunicación,²⁸ las redes virtuales y cualquier otro dispositivo de gran alcance espacio-temporal pueden constituir mecanismos que impulsan, frenan o estancan el "sentido de urgencia" de un conjunto de demandas.

Dado el alcance territorial y temporal de las crisis, y el grado de cooptación o fusión con crisis de otra naturaleza, la acción colectiva, aislada en un principio, presenta una progresiva densidad. Dicho de otro modo, los actores pasan paulatinamente de los niveles de los "mundos de la vida" y de las instrumentalidades de tipo organizacional e institucional, es decir más sociales y culturales, a una conformación "híbrida", en la que se incorpora una dimensión política. Todo esto repercute en los modos de acción colectiva y en las formas organizativas, y se refleja en su alcance y duración. La inserción de estos en una problemática histórico-estructural de recomposición de las relaciones Estado-sociedad en el marco de la búsqueda de un modelo de desarrollo posneoliberal explicaría en parte el triunfo de gobiernos de izquierda en los últimos años (Garretón, 2006a).

Por otra parte, la crisis ha tenido un efecto significativo sobre la configuración de las relaciones en el plano económico, observable en el mediano plazo, aunque todavía no se pueda determinar del todo su repercusión en el modelo de relaciones entre Estado y sociedad. Es decir, si bien ha puesto de relieve las debilidades internas de las instituciones y la crisis de representatividad, también ha dado lugar a la formación de frentes de acción comunes entre diversos actores –trabajadores, organizaciones sociales y no gubernamentales, etc.–, que han presionado para obtener ciertas transformaciones y cobrado una mayor visibilidad.

²⁸ Existe numerosa literatura que aborda el rol de los medios de comunicación dentro del campo de los conflictos sociales, y la respuesta o ausencia de esta por parte del Estado. Por ejemplo, se ha documentado el incremento de los medios de comunicación que se concentran en los escándalos políticos (Waisbord, 1996, 2000a y 2000b; Lozano Rendón, 2003).

En definitiva, la crisis ha mostrado que los países con menor grado de integración al sistema financiero mundial han enfrentado favorablemente las distorsiones del mercado, desde una perspectiva macro. Al parecer, y sin dejar de lado la herencia tecnocrática, la política abierta ha tenido un papel más protagónico en una suerte de fusión instrumental en la que los problemas políticos se abordan con una base técnica, pero sin dejar de lado la perspectiva política.

Esto refuerza el planteamiento de que, una vez terminadas las transiciones y asegurada la consolidación de los regímenes posdictatoriales, pese a que la presión popular provoque a veces desestabilizaciones y caídas de presidentes, resulta evidente la calidad de la democracia conquistada y consolidada. Si bien es válida la preocupación que desde la instalación de los nuevos regímenes mostraron varios sectores acerca del tipo de democracia que se estaba gestando, esta fue menor frente a la cuestión de la existencia misma del régimen democrático y los riesgos iniciales de reaparición de dictaduras, y estuvo más orientada a superar la herencia de enclaves autoritarios que a los rasgos nuevos de la vida política. Como hemos señalado, la calidad de la democracia, su relevancia para constituirse en el marco efectivo de la acción colectiva y de las decisiones que afectan a la sociedad, depende de la capacidad de reconstruir las relaciones de autonomía, mutuo reforzamiento y complementariedad entre Estado, sistema de representación, base económica y orientaciones culturales de los actores sociales.