

Desigualdad, Democracia, Política y Cooperación

JOAN PRATS

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad

RESUMEN

La crisis de gobernabilidad democrática que hoy viven tantos países latinoamericanos procede de la incapacidad del sistema político y del Estado para resolver, de modo pacífico y duradero, el conflicto distributivo. La democratización ha cambiado la estructura y los costos de organización y participación política y, con ello, ha generado una ampliación del mapa de actores y conflictos. Pero, ante la debilidad institucional de los partidos políticos, su crisis de representatividad, su notoria incapacidad programática y su propensión a gestionar clientelaramente los conflictos, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que el desarrollo requiere.

Ante esto, en el texto se plantea que una de las condiciones para que se pueda construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global, es que se recupere la conciencia y la confianza en la política, como una excelente y civilizadora actividad humana.

ABSTRACT

The democratic governability crisis that so many Latin American countries are living in today comes from the incapacity of the political system and the State to solve in a pacific and long lasting way the distributive conflict. The democratization has changed the structure and the organization costs and the political participation and with it came an extension of the actors and conflicts. Considering the institutional weakness of the political parties, its representative crisis, their clear programmatic incapacity and their tendency to manage the conflicts to their own benefits, the democratic institutions have great difficulties to put into practice these politics that the development require.

Above all, the article supports that one of the conditions to build the national and the global democratic gobernability, is to recover the confidence and consciousness in the politics as an excellent and civilized human activity.

DESIGUALDAD

Forjada en tres largos siglos de historia colonial, la desigualdad en América Latina se revela hoy extrema y persistente. Tomemos primero la desigualdad en el ingreso. El decil superior e inferior recibe, en promedio, en América Latina un 48 por 100 y un 1,6 por 100 respectivamente del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29 por 100 y del 2,5 por 100. América Latina es la región más desigual del mundo. Su país más igualitario, Uruguay, es más desigual que cualquier país desarrollado o de Europa del Este. La desigualdad en el ingreso tiende, además, a beneficiar al 1 por 100 más rico y, comparada internacionalmente, resulta que sólo el primer y segundo decil participan por encima de la media mundial; a partir del tercer decil todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. En otras palabras, las clases medias son comparativamente menores y más pobres. A partir de la segunda mitad de los noventa, se registra un empobrecimiento general de las clases medias que no excluye al segundo decil más privilegiado.

Las desigualdades también se dan en el acceso a los bienes y servicios básicos. En México, por ejemplo, el quintil inferior de la población accede a 3,5 años de escolarización, mientras que el quintil superior lo hace a 11,5 años. Ello no incluye las desigualda-

des derivadas de la desigual calidad de la educación pública y privada, ni las desigualdades por razones étnicas, raciales o de género. En materia de salud, los niños brasileños del quintil inferior tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los niños del quintil superior. En las habitaciones del quintil más pobre viven 4,5 personas, mientras que en las del quintil más rico viven 1,6 personas. El mapa de las desigualdades se extiende, asimismo, a las probabilidades de acceder al agua potable, el saneamiento básico, la electricidad, la telefonía, los derechos de propiedad seguros, la justicia y la administración pública, la seguridad social y el empleo...

Hay que remarcar que esta desigualdad, generalizada y extrema, resulta muy persistente en el tiempo. De los datos disponibles se deduce que, en el último medio siglo, tras haber experimentado los más diversos regímenes políticos y modelos de crecimiento, América Latina se ha hecho más desigual de lo que era en los setenta y, probablemente, más desigual de lo que era en los cincuenta. Incluso los países que, como Chile, parecen haber encontrado el camino del crecimiento, apenas consiguen reducir su extrema desigualdad.

Todo esto no es sólo moralmente reprochable. Además: (1) es percibido como injusto, como una auténtica «brecha de la vergüenza»,

por más del 85 por 100 de los latinoamericanos; (2) hace más difícil la reducción de la pobreza; (3) tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el desarrollo en general, y (4) determina graves desigualdades en la participación e influencia política y deteriora con ello la democracia.

Nuestra hipótesis, desde hace mucho, viene siendo que la desigualdad se produce y reproduce en la institucionalidad, mayormente en la informal, característica de casi todos los países latinoamericanos. Son las instituciones las que organizan la interacción entre los activos económicos, las oportunidades, las fuerzas políticas y los procesos socio-culturales.

Si vemos los procesos económicos como una cadena que vincula a los activos con los mercados, los hogares y los gobiernos, observaremos que estos procesos no se dan en el vacío, sino que se encuentran, a cada paso, mediados por instituciones y que en éstas se halla la fuente de las desigualdades. Como se señala en un excelente informe del Banco Mundial, «la causa de la persistencia de la desigualdad en la región es que la construcción y evolución de las instituciones ha respondido a los intereses y defensa de las elites, independientemente del tipo de régimen político o económico del momento». Quizá sea la institucionalidad del Estado la que mejor refleje todo esto.

Los Estados latinoamericanos, democráticos o no, se han caracterizado por su incapacidad para proveer bienes públicos (seguridad, legalidad, previsión, servicios básicos...) con carácter universal. Dada la

desigualdad existente, a los grupos privilegiados les ha salido más a cuenta hacer que el Estado les provea sólo a ellos los servicios o procurarse la provisión privada de los mismos. Dado el limitado número de contribuyentes, pagar impuestos, para la provisión universal de bienes públicos, resulta en exceso gravoso, pues los pocos que pagan tendrían que pagar, en muchos casos, la provisión pública y la privada. La desigualdad, socialmente dualizadora y excluyente, explica las dificultades de la reforma fiscal en toda América Latina.

En mayor o menor grado en todos los países, las relaciones entre las elites y los grupos más pobres son de naturaleza clientelar, es decir, basadas en el intercambio desigual de beneficios particulares. El clientelismo es una institucionalidad informal, sin cuyo conocimiento no se entiende nada. A mayor extensión y peso del clientelismo, mayores dificultades existirán para formar alianzas amplias que presionen por bienes públicos universalizados y menores serán los incentivos para que las elites desarrollen las correspondientes capacidades en el Estado. Cuando emerjan nuevos actores se intentará incorporarlos a la distribución selectivamente, reconociéndoles «derechos especiales». Así, se incentiva el corporativismo de ciertos grupos obreros y campesinos, su incorporación a la estructura formal de un Estado patrimonial, «distributivo» y altamente prebendal. Obviamente, todo esto milita contra la ciudadanía universalizada, los partidos políticos programáticos y las políticas capaces de producir desarrollo, a la vez que incentiva la captura de rentas, el compinchismo entre el gobierno y las empresas for-

males –incluidas las transnacionales– y la corrupción.

Los procesos democratizadores, iniciados en los ochenta y generalizados en los noventa, han sido insuficientes para revertir esta institucionalidad informal de tan larga data. La universalización de la ciudadanía y la construcción de Estados eficaces e inclusivos sigue, en gran parte, pendiente. Contra lo que superficialmente se indica en un reciente informe del PNUD, no es que la desigualdad y la pobreza dificulten la democracia de ciudadanía, es que ni siquiera permiten el buen funcionamiento de la democracia electoral, pues ésta no se expresa sólo en indicadores formales, sino en instituciones informales –clientelismo, patrimonialismo, compinchismo, prebendalismo, corporativismo, corrupción...– que producen una realidad democrática electoral problemática y muy distinta a la de los países donde esta informalidad no se da o se da de manera mucho más mitigada. El oficio político, la práctica política, es muy diferente, según se dé o no y en qué grado se dé esta informalidad institucional.

La crisis de gobernabilidad democrática, que hoy viven tantos países latinoamericanos, procede de la incapacidad del sistema político y del Estado para resolver, de modo pacífico y duradero, el conflicto distributivo. La democratización ha cambiado la estructura y los costos de organización y participación política y, con ello, ha generado una ampliación del mapa de actores y conflictos. Pero ante la debilidad institucional de los partidos políticos, su crisis de representatividad, su notoria incapacidad programática y su propensión a gestionar cliente-

lamente los conflictos, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que el desarrollo requiere.

La política y los partidos políticos se han convertido, así, en el corazón del problema y de la solución. No nos valen los que tenemos y los necesitamos más que nunca. La reforma política se convierte, así, en la prioridad para el desarrollo y la democracia. Pero no es fácil alterar los equilibrios instalados. Afortunadamente, hoy muchos países latinoamericanos están viviendo un tiempo de cambios en las orientaciones políticas y las coaliciones que soportan a los gobiernos. Para que estos procesos superen el riesgos de los neopopulismos y lleguen a doblar la fuerza de las instituciones informales, no bastarán las medidas tradicionales de incremento de participación, transparencia, responsabilidad y capacidad administrativa. Todo esto ayuda y, por lo demás, no es fácil. Pero, para que las nuevas instituciones de la transparencia y el control social no caigan prisioneras de la vieja institucionalidad informal, serán necesarias grandes dosis de liderazgo político. Necesitamos más que nunca del oficio y la actividad humanas quizá más desprestigiados hoy: políticos y política.

POLÍTICA

La política importa, es necesaria; pero, ¿qué política? ¿Qué es la política? ¿Qué política puede fortalecer la democracia y reemprender el desarrollo en América Latina?

En nuestro tiempo se registra un fenómeno único en la historia: la democracia es el

régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular; pero la política democrática —la verdadera política— y las instituciones en que se produce —especialmente los partidos políticos y el Parlamento— acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. No hay, pues, desafección respecto de los ideales democráticos, pero sí respecto de las prácticas y las instituciones políticas en que han encarnado. En muchos países se viven crisis de gobernabilidad que las instituciones y actores políticos no parecen capaces de superar. La crisis de gobernabilidad se da también a nivel global: la política, que fue capaz de generar libertad y bienestar en los estados-nación industrializados, se encuentra con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas.

Y con todo, una de las condiciones para que podamos construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global es que recuperemos la conciencia y la confianza en la política, como una excelente y civilizadora actividad humana. La política no nos permite ir en pos de ningún ideal absoluto que resolverá de una vez y para siempre las ansiedades humanas. Ninguna política conseguirá devolvernos al lecho materno. La política es una gran malentendida. Muchas veces se la conceptualiza como un mal necesario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propio. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior. La política es política.

El mundo está lleno de hombres y mujeres que aspiran al poder y que tienen en común el rechazo de la política. Proliferan en estos tiempos. En realidad se apoyan oportunistamente en la desafección de la política, derivada de la brecha existente entre los nuevos desafíos y las viejas instituciones y capacidades políticas. Estos contextos históricos son propios para extender la visión de la política como confusa, contradictoria, autodestructiva, estacionaria, poco patriótica, ineficaz, contemporizadora, fraudulenta, conspirativa, corrupta... La lucha por el poder se llena de tipos cuya primera declaración es «yo no soy político». Pretenden gobernar no desde la política, sino, en el mejor de los casos, desde el éxito en otros oficios que por sí resultan incapaces de prejuzgar el éxito político. Pretenden gobernar por métodos no políticos y, si lo consiguen, caen casi inevitablemente en el autoritarismo.

Pocos perciben que la política es una actividad humana esencial para mantener y desarrollar la libertad; una actividad específica que sólo surgió y fue conocida en las sociedades complejas con el fin de preservar la diversidad y libertad de los individuos y los grupos; una creación de valor incalculable en la historia de la condición humana.

Aristóteles fue el primero en comprender y defender la política, la acción humana necesaria para la conservación y mejora de la polis. Para eso, comenzó criticando el proyecto de Platón de igualar la polis eliminando su diversidad. Este concepto uniformista de unidad le pareció destructor de la libertad en la polis. Para Aristóteles, la política sólo podía

existir en estados que reconocen ser un conglomerado de múltiples miembros, no una tribu o el producto de una religión, un interés o una tradición únicos. La política es el resultado de la aceptación de la existencia simultánea de grupos diferentes y, por tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. La política es la respuesta plausible al problema de la gobernabilidad de una estructura social compleja y diversa.

Pero la solución al problema del orden puede darse también por la vía de la tiranía o de la oligarquía que, en beneficio del tirano o los oligarcas, destruyen, intimidan o coaccionan a todos los demás grupos o a la mayoría. Estos sistemas no son sistemas políticos. Franco, Salazar, Hitler, Mussolini, Stalin, Castro o Pinochet, por encima de sus irreductibles diferencias, coincidían en detestar la política: ninguno de ellos se consideraba político, ninguno hubiera definido sus afanes como política; en realidad se consideraban por encima de ella. Y, sin embargo, profesaban un apego casi obscuro al poder. Sirva este sencillo dato para comprender que la política, aunque incluye, es algo diferente a la mera búsqueda y ejercicio del poder. Todos los pueblos han conocido esta pasión, pero, históricamente, han sido pocos los capaces de contenerla y canalizarla por métodos políticos, es decir, pocos pueblos han sido en verdad sociedades políticas.

La política ha sido detestada también desde todas las ideologías totalitarias, es decir, desde todos los sistemas de ideas que creen haber descubierto el sentido de la historia y

que, en nombre de la plenitud de la raza, la armonía del estado corporativo, la armonía social que se derivará de la superación de la lucha de clases o el nacimiento del hombre nuevo, tras la eliminación de la explotación... creen que la misión histórica y hasta moral de los verdaderos progresistas consiste en conquistar —por los métodos que fuere— el poder del gobierno para construir, de arriba abajo, la sociedad, conforme a los dogmas y objetivos de su ideología. Todos creen que las masas deben ser redirigidas hacia una armonía futura única. Todos son antipolíticos. Como máximo consideran la política como una actividad históricamente transitoria, que desaparecerá con la desaparición de los conflictos y contradicciones sociales.

El sistema político de gobierno comienza con la afirmación del valor de la libertad, puesto que el orden en la diversidad entraña cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que el gobierno es posible y mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto. El sistema político de gobierno consiste en escuchar a esos otros grupos, a fin de conciliarlos en la medida de lo posible y en ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, todo lo cual debe permitir que esos otros grupos puedan hablar y hablen con libertad. Además, la política debería acercar a esos grupos entre sí, de manera que cada uno de ellos y el conjunto de todos puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernanación: el mantenimiento del orden y el progreso, según valores y criterios que deben ser políticamente disputados.

La política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes, dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Un sistema político es un tipo de gobierno en el que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables. La política no está vinculada a ninguna doctrina o ideología en particular. Las ideas y doctrinas políticas son tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación. La política es una manera de gobernar sociedades plurales sin violencia innecesaria.

La política merece grandes elogios. Es una preocupación de hombres libres y su existencia es una prueba de libertad. La política merece ser elogiada como «ciencia de las ciencias», como la llamó Aristóteles, y no simplemente aceptada como un mal necesario. La política es creadora de civilización.

Lejos de ser un mal necesario, la política es un bien práctico. En las sociedades con pluralidad de intereses divergentes y distintos puntos de vista morales, la conciliación siempre es preferible a la coerción. El gobierno pacífico siempre es mejor que el violento. Y la ética política existe, como campo ético independiente y justificable en sí mismo. La actividad política es, en efecto, un tipo de actividad moral; es una actividad libre, creativa, flexible, agradable y humana; no pretende ser capaz de solucionar todos los problemas ni hacernos a todos felices, pero puede prestar algún tipo de ayuda en

casi todo. La política se envilece cuando se insensibiliza ante el sufrimiento humano. Cuando la política permite que los dirigentes se consideren por encima del bien y del mal y adopten comportamientos no sujetos a las reglas de comportamiento exigibles de los ciudadanos corrientes, la política se envilece.

La política exige el gobierno constitucional y el imperio de ley. El desarrollo de las garantías constitucionales es la clave de la libertad. La política exige la democracia constitucional. Pero no se olvide que ninguna constitución puede ser mejor que los hombres y mujeres que la pongan en práctica. La política merece elogios por sus procedimientos. El sistema de conciliación política puede ser muy frustrante, pero garantiza que no se tomen decisiones hasta que todas las objeciones y quejas de peso hayan sido oídas. Los procedimientos obligan a que no se formulen pretensiones que, objetivamente, no se pueden hacer valer. Los procedimientos obligan a que los grandes planes de los gobiernos deban explicarse y debatirse en público y abran la puerta a su rectificación.

La política es la actividad humana orientada a preservar la libertad y a conciliar los intereses en las sociedades diversas y complejas, con el fin de asegurar su supervivencia y desarrollo; éste es su valor meta; la política no es la aplicación rígida de ningún sistema de verdades, principios o soluciones técnicas; un sistema es político cuando crea los espacios institucionales donde todos podemos exponer, defender y conciliar nuestras verdades. Pero el fin de la política siempre es el

mismo: la supervivencia y el progreso. La política no es defensa del status quo; la política es dinámica: sólo pueden sobrevivir las sociedades que saben progresar. Para eso hace falta una política de calidad, capaz de reconocer y ajustarse a los cambios exigidos por la supervivencia y el desarrollo en cada momento.

Hay un texto de Lincoln, que tomo de Bernard Crick, que expresa que las verdades personales o de la particular doctrina política de cada uno de nosotros siempre deben sacrificarse al fin que justifica la política. Fijando la postura del partido republicano respecto a la esclavitud, afirmó en un discurso el 15 de octubre de 1858:

«Vuelvo a repetir que si hay alguno entre nosotros que no crea que la institución de la esclavitud es un error en cualquiera de los aspectos que he mencionado, se ha equivocado de lugar y no debería estar con nosotros. Y si hay alguno entre nosotros que sienta tanta impaciencia por deshacer ese error, que no desee tener en cuenta su implantación entre nosotros y las dificultades que entraña eliminarla de repente de manera satisfactoria, o las obligaciones constitucionales que la rodean, se ha equivocado de lugar y no debería estar entre nosotros. Renunciamos a adherirnos a sus actuaciones prácticas».

Cuando no estamos dispuestos a recorrer este tipo de caminos estamos abandonando la política. Podemos entonces elegir entre dejarnos guiar por un autócrata benevolente, que promete acabar con la esclavitud mañana mismo, o por quedarnos sin hacer nada

para no mancharnos las manos con concesiones o equivocaciones. Pero el político siempre necesita tiempo, pues sólo el tiempo puede conciliar la ética absoluta con la ética de la responsabilidad. Ciertamente que los hipócritas y los enemigos de las reformas siempre usan el tiempo como excusa para el inmovilismo. El político usa el tiempo para impulsar las reformas. El moralista hipócrita se conforma con grandes leyes reformistas, que deja inaplicadas. La política es una cuestión de relaciones prácticas y no de acciones derivadas de altos principios. Los objetivos políticos no se derivan de principios doctrinarios sino de la contribución a la supervivencia y el progreso de la polis.

Los que denostan la política tienen buenas razones que, generalmente, proceden de su rechazo de la responsabilidad y la incertidumbre que acompaña a la libertad humana. Los griegos los llamaron «idiotas», es decir, ausentes de la ciudad, de su suerte incierta, ajenos a las virtudes republicanas, únicas que, como subrayara el gran Maquiavelo, nos hacen capaces de sobrevivir al infortunio y de aprovechar la fortuna, en beneficio de la supervivencia y desarrollo de la polis.

DEMOCRACIA

Los países iberoamericanos hemos vivido la experiencia de esforzadas transiciones desde el autoritarismo a la democracia; pero hoy enfrentamos nuevos desafíos: promover la ciudadanía civil, económica y social para asentar las libertades políticas sobre condiciones más firmes, eliminar las discriminaciones de todo tipo, que aún fragmentan y polarizan nuestras sociedades; fortalecer la institucionalidad del estado de derecho y,

con todo ello, avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

La clave, para no perderse en este viaje, es tener siempre presente el valor fundamental al que la democracia sirve: la convicción moral compartida de que vida humana vale más que ninguna otra y que, por ello, todas/os tenemos un derecho igual a la participación política. La arquitectura institucional de la democracia —los mínimos institucionales y políticos de la famosa «poliarquía» de Dhal— se justifica para la realización efectiva de este valor. Y, cuando fallan las condiciones económicas, sociales, culturales u otras que impiden su realización y pervierten el funcionamiento de las instituciones formales democráticas, entonces hablamos de pseudodemocracias, semidemocracias, democracias de baja intensidad, de falta de calidad democrática y hasta de democracias autoritarias. Toda esta jerga se nos está haciendo, desgraciadamente, demasiado familiar.

La lucha por la democracia forma parte de la lucha por la igualdad, la dignidad y la libertad humanas. En la concepción democrática, propia del republicanismo cívico, ser libre implica tener control sobre la propia existencia, no estar sujeto/a a la dominación de ningún otro/a. Por eso, para la libertad no basta la autonomía personal, garantizada por el derecho, sino que se requiere, además, que se creen las condiciones efectivas para poder participar en igualdad en la toma de decisiones políticas. La ciudadanía del republicanismo cívico no sólo está protegida por la ley sino que dispone de la información y los cauces necesarios para ac-

cionar cívicamente participando en la vida pública.

Todo esto no sólo implica una concepción exigente de la democracia y de la ciudadanía. Implica, también, una concepción positiva de la política, que deja de ser mirada desde la desconfianza (liberal o marxista) para afirmarla como integrante fundamental del civismo, de la práctica ciudadana y de la misma sociedad civil. Por eso, la acción política y sus principales instrumentos, los partidos políticos, en una sociedad verdaderamente democrática, no forman parte de ninguna sociedad política distinta de la civil sino que pertenecen a ésta, forman parte del accionar cívico, son verdaderas «asociaciones civiles». Cuando los partidos políticos y la vida política son percibidos por la ciudadanía como algo ajeno o «de ellos», es que ya se ha producido el cisma entre sociedad y política, que degenerará inevitablemente la calidad democrática.

Las democracias exigentes, las democracias de calidad, son las que presentan mayores niveles de desarrollo humano. No sólo, pues, de PIB per cápita sino de paz, estabilidad política, estado de derecho, oportunidades económicas, expectativa de vida, educación y salud, cultura e innovación, libertades e igualdad... Por eso, la lucha por el desarrollo se encuentra íntimamente vinculada a la lucha por la conquista y el avance hacia democracias de calidad.

Esto constituye una tarea fundamentalmente cívica y política. Sólo subordinadamente es una tarea técnica. La técnica, por sí sola, no conduce a la democracia y el téc-

nico/a que ayuda al proceso democrático no lo hace por su técnica sino por su compromiso cívico y político. Por eso, la política importa para el desarrollo humano y, tras muchos años de ilusiones tecnocráticas, hemos llegado a entender que la cooperación al fortalecimiento democrático y al desarrollo humano es, ante todo, una cooperación política, que debe apoyarse en las capacidades técnicas, pero sin ser sustituida o anulada por ellas.

Cuando, desde estas consideraciones, giramos la mirada a nuestros países hermanos iberoamericanos vemos un panorama alentador e inquietante a la vez. Alentador porque la democracia es el régimen político que se ha generalizado y se está consolidando en la región. Las crisis políticas se están resolviendo hoy, por lo general, pacíficamente y por vías institucionales. Inquietante porque los rendimientos de la democracia, en términos de desarrollo humano, han sido por lo general decepcionantes. El PIB per cápita apenas ha crecido, la desigualdad —la más alta del mundo— se ha mantenido; la pobreza ha aumentado en términos absolutos; han mejorado los indicadores de educación y salud, pero se ha deteriorado la calidad del empleo; se ha mantenido la informalidad y no han mejorado las oportunidades económicas; asistimos a un inquietante deterioro medioambiental; los derechos civiles, económicos y sociales no han mejorado; persisten muy graves discriminaciones de género y étnicas; el estado de derecho apenas ha avanzado; las redes de tráfico ilegales y delincuenciales se han densificado y expandido, amenazando seriamente la seguridad y las libertades.

En estas condiciones, nada tiene de particular que los sucesivos Latinobarómetros nos indiquen un alto grado de apoyo a la democracia como régimen político en general, pero con bajos niveles de satisfacción con el concreto régimen democrático vivido en cada país y con una inquietante disposición, casi mayoritaria, a aceptar un atajo autoritario, capaz de resolver los graves temas de seguridad y de desarrollo económico.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Qué debe hacerse para que la vía democrática consiga producir desarrollo humano y fortalecer, desde él, la calidad de la democracia? ¿Qué pueden y deben hacer la cooperación española y europea a este respecto?

Actualmente sabemos que no basta con iniciar un proceso de democratización para que se generen las fuerzas capaces de construir las instituciones y las políticas requeridas para el desarrollo humano. Contrariamente, hoy sabemos que, en países de gran desigual y pobreza que carecen además de Estados institucionalizados y fuertes, el proceso político democrático tiende a ser capturado por elites o coaliciones de diversa naturaleza, que sólo impulsarán aquellas reformas que no alteren, en su contra, los equilibrios socio-políticos. La combinación de pobreza, desigualdad y debilidad institucional de los Estados tiende a generar una institucionalidad política informal, que dobla y pervierte la institucionalidad democrática formal y que se expresa en clientelismo, patrimonialización, prebendalismo, corporativismo, arbitrariedad y ausencia de transparencia y responsabilidad. La corrupción no

es la causa sino el correlato que acaba reforzando toda esta institucionalidad informal que impide el desarrollo. Esto explica también que sean los países con menor desigualdad (Costa Rica y Uruguay) o con mayor institucionalidad del Estado (Chile) los que constituyen las más claras excepciones a la regla.

Las políticas y políticos latinoamericanos tienen por delante un largo viaje: defender y avanzar la democracia y, desde ella, fortalecer la institucionalidad del Estado, desarrollar los derechos civiles, económicos y sociales y, sobre esta base, ir superando la informalidad institucional política y elevando la calidad de la democracia. Ésta es la vía democrática al desarrollo humano. Todas las otras son escapismos tecnocráticos o quimeras autoritarias que sólo engendrarán monstruos.

Se trata, desde luego, de una vía que no estará exenta de conflictos: las desigualdades y la fuerte polarización y fraccionamiento que hoy viven tantos países latinoamericanos no siempre encontrarán cauce apropiado en las débiles instituciones vigentes. Por eso, es previsible un largo proceso de conflictos que la democracia, mejor que ningún otro régimen político, puede ayudar a resolver pacíficamente y mediante consensos que conduzcan a unas instituciones —unas reglas de juego— más representativas, inclusivas y eficaces y, por todo ello, de mayor calidad democrática. Salvar la capacidad de diálogo político es el punto clave para que las crisis de gobernabilidad, que vive y va a vivir la región, puedan resolverse en avances institucionales significativos.

COOPERACIÓN

¿Qué pueden hacer las cooperaciones española y europea en apoyo de estos procesos? De la revisión crítica y las lecciones aprendidas de varios años de cooperación a la modernización institucional y administrativa emergen algunas orientaciones, crecientemente compartidas por el nuevo gobierno español y la mayoría de sus socios europeos:

En primer lugar, reconocer el fracaso de las políticas neoliberales, empaquetadas en el Consenso de Washington. No basta con la apertura exterior, la desregulación y las privatizaciones para generar las fuerzas impulsoras de la democracia y el desarrollo.

En segundo lugar, respetar estrictamente la soberanía de los pueblos para conducir su propio proceso de desarrollo institucional, para lo cual es necesario pasar de una cooperación orientada, desde una oferta fragmentada, a otra orientada desde la demanda. Esto tiene varias implicaciones prácticas: (1) fortalecer la capacidad de los países para formular estrategias, a largo plazo, de desarrollo democrático e institucional, en la línea ya ensayada para las estrategias de lucha contra la pobreza; (2) coordinar la oferta de cooperación internacional al desarrollo democrático e institucional, superando su fragmentación actual, y (3) avanzar en la cooperación de proyectos y programas a largo plazo.

En tercer lugar, reconocer la importancia del factor político en todos los procesos de desarrollo institucional, lo que supone: (1) incrementar la cooperación a la mejora del sistema político y, en especial, de los partidos y del liderazgo político; (2) considerar

la viabilidad y el impacto «políticos» de toda operación de cooperación técnica a la modernización institucional, y (3) trabajar a la vez con los gobiernos y con las organizaciones de la sociedad civil, capaces de ejercer una presión positiva para mejorar la calidad democrática.

En cuarto lugar, prestar especial atención al fortalecimiento institucional del Estado para que éste pueda cumplir sus funciones de (1) proveedor universal de seguridad (seguridad democrática, reforma policial y judicial), (2) garantizador de la vigencia del estado de derecho (justicia constitucional, legalidad administrativa, acceso universal efectivo a una justicia independiente, eficaz y responsable, (3) proveedor de los servicios públicos universales, básicos garantizadores de los derechos económicos y sociales (educación, salud, protección social y contra el infortunio), así como de los servicios de acción afirmativa para superar discriminaciones de larga data (género, étnicas), para lo que se requiere la modernización administrativa (despatrimonialización y profesiona-

lización de la función pública, nacionalización organizativa y funcional, eficacia y transparencia de la acción administrativa).

En quinto lugar, debemos prestar especial atención a los procesos de descentralización y gobernabilidad democrática local. América Latina pronto tendrá urbanizada el 80 por 100 de su población. Gran parte de los desafíos de la gobernabilidad democrática tendrán que resolverse en las ciudades y los poderes locales intermedios. Los gobiernos urbanos serán cada vez mayores actores del desarrollo. Hoy ya son espacios clave de construcción de ciudadanía y de innovación política y administrativa. El apoyo al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, así como al marco general de la descentralización, ha de constituir una tarea fundamental de nuestra cooperación.

Finalmente, formular, ejecutar y evaluar todas las acciones de cooperación, en función de su contribución sostenida a la reducción de la desigualdad y la pobreza en todas sus manifestaciones. •