

# Gobernabilidad democrática: logros y desafíos

DANIEL ZOVATTO

*Director Regional para América Latina de International DEA*

MARTHA LAGOS

*Directora de Latinobarómetro*

## RESUMEN

En los albores de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que se vivía en la región hace más de dos décadas. En efecto, a mediados de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela, las autoridades públicas se elegían con regularidad, mediante procesos electorales abiertos y competitivos. Hoy en cambio, y pese a todas sus carencias y déficit, que son muchos, la democracia es, excepto en Cuba, la única forma de gobierno que se practica en la región.

Así, entre luces y sombras, ya hace casi 30 años que América Latina vive el proceso de (re)democratización más largo, extenso y profundo de toda su historia. Sin embargo, este proceso aún no cubre las expectativas de una ciudadanía que, realmente, anhela mayor democracia, y que ello implique una mejora sustancial en sus condiciones de vida. La crisis por la que atraviesan muchos de nuestros países constituye un grito de alarma que nos advierte sobre el peligro de dejarnos llevar por los aplausos prematuros, al tiempo que hace crecer nuestra preocupación por la salud política de la democracia latinoamericana, en cuanto a su arraigo, consolidación y estabilidad.

En este artículo, exponemos algunas de las principales características del proceso democratizador en América Latina que, a nuestro entender, indican cuáles son los principales desafíos imperantes en la región, en su camino hacia la consolidación democrática.

**Palabras clave:** Democracia, Desigualdad, Latinobarómetro, Gobierno, Corrupción.

## ABSTRACT

At the dawn of a new century and a new millennium, the political situation in Latin America is radically different from what it was two decades ago. In fact, in the mid 70's only Costa Rica, Colombia, and Venezuela elected their public authorities regularly through open and competitive elections. Today, however, and in spite of all of its many shortcomings and deficiencies, democracy is the only form of government found throughout the region, with the sole exception of Cuba.

Thus, for over two decades the region has experienced, albeit with periods of light and shadow, the longest, most extensive and most profound process of (re)democratization of its entire history. This process, however, has not fulfilled the expectations of citizens, who certainly long for a greater democracy, but who also expect the system to improve their living standards. The crisis currently undergoing many of our countries is a wakeup call to warn us about the danger of premature applause, and is the cause of growing concern about the political health of democracy in Latin America in terms of its entrenchment, consolidation, and durability.

Some of the major characteristics of this democratization process are presented in this article. We point out what in our opinion are the main challenges the region is faced with in its route toward the consolidation of democracy.

**Key words:** Democracy, Inequality, Latinobarometro, Government, Corruption.

## INTRODUCCIÓN

En los albores de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, el entusiasmo por la implantación de la democracia en América Latina, surgido a partir de la Tercera Ola democrática en 1978, ha dado paso a una perspectiva más sobria, concentrada en los serios desafíos sociales, económicos y políticos que enfrentan los países de la región.

Sin lugar a dudas, la democracia en América Latina ha traído consigo numerosos cambios. Nuestras sociedades han enfrentado simultáneamente, y en un espacio de tiempo relativamente corto, las transformaciones económicas, políticas y sociales que las democracias desarrolladas tardaron tres siglos en conquistar. Así, la democratización ha conferido a los ciudadanos de la región más li-

bertad para expresar sus opiniones, para elegir a sus dirigentes, para organizarse políticamente y para acceder a la información sobre la gestión de sus gobernantes. Al mismo tiempo, sin embargo, los latinoamericanos están impacientes por obtener rápidamente resultados positivos y sostenibles en cuanto a sus condiciones de vida.

En la mayoría de nuestros países la llegada de la democracia no se ha traducido en la reducción de la pobreza; los esfuerzos por aliviar otros problemas sociales importantes, como el desempleo, la delincuencia y la corrupción, tampoco han arrojado los frutos que se esperaban. Todo ello está generando entre la ciudadanía el desencanto hacia la democracia.

Desde esta perspectiva, los desafíos de la gobernabilidad no son otra cosa que lograr el difícil equilibrio entre el proceso de dismantelamiento de las viejas clases dominantes y el de satisfacer las expectativas de la población, y pasan por preservar y fortalecer las libertades políticas y sociales ya ganadas, eliminar los déficit de ciudadanía social y vencer la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Se puede pensar, entonces, que el proceso de consolidación democrática de América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por primera vez en su historia, y durante casi tres décadas, la región ha vivido bajo gobiernos democráticos, a la vez que enfrenta una creciente crisis política, económica y, sobre todo, social.

En este proceso, la ciudadanía está adquiriendo progresivamente mayor importancia.

Cada vez con más fuerza, los ciudadanos se reúnen en torno a grupos claramente definidos que buscan incidir en la definición de aspectos básicos de su propio desarrollo, como se ha visto recientemente en Bolivia. De ahí que sea posible afirmar que un cambio profundo está ocurriendo en América Latina y en su cultura, en cómo se hacen las cosas y en cómo se harán en las próximas generaciones. Este cambio no es político, sino de interacción básica entre los individuos. No logramos aprehender la naturaleza de este cambio, sólo observar que los viejos patrones están siendo reemplazados por otros nuevos.

Una reflexión equilibrada, serena y objetiva de estos 27 años, alejada tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y conformista, y una reflexión que ponga su acento en la importancia de los avances logrados y en los déficit y enormes retos que hoy enfrentan nuestras democracias arrojan, en nuestra opinión, un resultado mixto del que se desprenden razones para la esperanza y también para la frustración. En estos años, hemos construido una democracia de mínimos, una base democrática. El reto pasa ahora por construir una democracia de calidad.

#### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DEMOCRACIA?

Mientras Lijphart se pregunta en qué medida los «gobiernos» gozan del apoyo de sus electores y ciudadanos, otros autores amplían la «poliarquía» de Dahl para incluir elementos culturales. En última instancia, la literatura especializada y comparada sobre esta materia no ofrece una definición clara ni consensuada de qué debemos entender por democracia.

El triunfo de la democracia en América Latina es que ésta ha pasado de ser una idea intangible a una realidad. En primer lugar, los militares fracasaron, y la experiencia de obtener libertades civiles es demasiado valiosa para renunciar a ella. En segundo lugar, los pueblos en democracia están aprendiendo a elegir; proceso que no está libre de equivocaciones. La teoría y la práctica del mundo desarrollado, sin duda, no cumplirían con esta definición extrema y espartana de la democracia. Falta una larga lista de condiciones formales e institucionales para hacer esta etiqueta posible. Pero la percepción de que son democracias no es sólo de los latinoamericanos, sino también del resto del mundo que así las ha etiquetado.

En tercer lugar, las poblaciones esperan algún grado de desempeño económico de parte de los gobiernos electos. En un continente caracterizado por la exclusión y la desigualdad, la democracia es vista como un camino hacia el desarrollo, y los bienes económicos son parte del producto del sistema democrático. Como parte de su consolidación, el componente económico es la diferencia fundamental respecto del desarrollo de las democracias originarias. Esto alarma a ciertos intelectuales de la democracia y los hace sacar conclusiones fatalistas sobre el desenlace autoritario de estas demandas. Mientras Aristóteles sostenía que no podía haber democracia y pobreza a la vez, hoy la práctica muestra que ello es posible pero que la democracia, si quiere ser sostenible, tiene que entregar avances en prosperidad (Lipset, Przeworski).

La libertad de expresión, la desaparición del aparato represivo del Estado, las elección

es y la promesa de la igualdad ante la ley son, todas ellas, factores que han dado a los pueblos el poder de «gobernar». La población se siente «con poder» de ciudadanía para definir los destinos de sus países. La más de una docena de presidentes que han debido dejar sus cargos antes de su mandato constitucional (entre 1978 y 2005) es una muestra de esta realidad. Es el pueblo el que quiere gobernar, y por ello las élites deben entender que sólo podrán mantenerse en el poder si están en sintonía con la gente y sus demandas. De ahí la importancia de que las clases dirigentes aumenten sus niveles de competencia y congruencia entre lo que la democracia promete y lo que otorga. Éste es precisamente uno de los mayores problemas que enfrentan actualmente nuestras sociedades: la existencia de importantes sectores de las élites que no han comprendido lo que significa expandir la ciudadanía a todos los habitantes y lo que implica, en términos de cambio cultural, producir «igualdad ante la ley».

Los datos del Latinobarómetro son claros acerca de cuáles son los elementos más potentes para predecir el aumento de la democracia: 1) el éxito en la lucha contra la corrupción; 2) la movilidad social; 3) la igualdad ante la ley, y 4) la capacidad de gobernanza de las élites. Por otro lado, la igualdad de trato —es decir, hacer desaparecer las desigualdades estructurales que hacen de las relaciones, o «contactos», lo más importante para tener éxito en vez del esfuerzo— y el acceso a la educación, son los elementos principales que lo gran aumentar el valor de la democracia.

En varios países de la región, las viejas élites (siempre reticentes a entregar sus privile-

gios y a incluir a las masas en la ciudadanía) han sido reemplazadas mediante la vía poco convencional de los «golpes de la calle». En otras palabras, el pueblo simplemente retiró la confianza a los gobiernos y los reemplazó; no buscó, como en el pasado, el retorno a un gobierno autoritario sino el cambio de los gobernantes con apego a la Constitución. Los pueblos están aprendiendo a «elegir» a sus élites a golpe y porrazo.

Es por ello que los datos surgidos de la primera década de Latinobarómetro muestran una región que cambia poco y lentamente. Sin embargo, los indicadores de desmantelamiento de las trabas hacia la democracia son altos. La buena noticia es que eso es también síntoma de estabilidad, porque después de una década muy mala en lo económico, la región se ha colgado de la democracia por sobre todas las cosas, indicando que no se dará por vencida hasta llegar a la meta.

En efecto, el funcionamiento de la democracia y de la economía de mercado no satisface a una ciudadanía con grandes expectativas y cada vez más exigente. Se mantienen profundas desigualdades (la peor distribución del ingreso del mundo); existen altos niveles de pobreza (cercano al 45 por 100) y de pobreza extrema (18 por 100); el crecimiento económico ha sido insuficiente (pese a la excelente tasa alcanzada en 2004); la demanda de empleo es grande (50 por 100), y entre quienes lo tienen existe un gran temor de perderlo. Sin embargo, en su mayoría, la gente sabe que sin democracia no hay progreso, aunque también sabe que la democracia que tiene no es la que desea. Y es precisa-

mente esta incongruencia entre lo que se esperaba que la democracia debiera haber traído y lo que efectivamente trajo lo que genera el malestar ciudadano y la inestabilidad.

Las crisis políticas que atraviesa un buen número de países de la región son producto tanto de los avances registrados como de los rezagos. De ahí que sea pertinente preguntarnos si era realista esperar que, en esas condiciones, el proceso de transición a la democracia en América Latina transcurriera de manera tranquila y estable en el corto espacio de dos décadas y media, y si es realista suponer que la inestabilidad y las crisis de gobernabilidad no seguirán dándose en algunos países hasta que se produzcan los «desmantelamientos» mínimos para construir prosperidad.

Para llegar a una democracia plena, hay que lograr el total desmantelamiento de los procesos pendientes, lo cual requiere una generación o más. Por ello, se equivocan quienes piensen que la democracia es un fenómeno como la salida del Sol. La democracia es como la tierra misma, hay que sembrar, abonar, regar y cuidarla muchos años antes de que empiece a dar sus frutos para, después, cosecharlos. El error ha residido en creer que la democracia es sólo una estructura formal, normativa, restándole importancia a la cultura necesaria para sostenerla (Lipset, Fukuyama).

#### **CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN**

Con todo, América Latina ha vivido desde hace más de dos décadas y media, un intenso e inédito proceso de democratización que avanza en la dirección correcta para su con-

solidación, pese a los enormes obstáculos y desafíos que enfrenta. Una mirada equilibrada muestra los avances y los déficit de estos 27 años:

**Primera.** Hace 27 años, de los 18 países que conforman la región, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela tenían gobiernos electos democráticamente. Hoy, esos países cumplen con los criterios básicos del régimen democrático, en su dimensión electoral y política, aunque con diferencias importantes entre ellos. Durante estos años se ha instalado la promesa de una democracia de mínimos, que la han hecho durar más de un cuarto de siglo por primera vez en la historia, lo que no es poca cosa.

**Segunda.** Hay que tomar conciencia de que América Latina es una sola, pero múltiple a la vez, ya que existen diferencias sustantivas en cuanto al grado del desarrollo democrático entre los 18 países que la integran. Sin embargo, sin perjuicio de estas diferencias, y sin desconocer las limitaciones y retos que aquejan a la región en grado diverso, ésta vive el periodo democrático más largo y extenso de toda su historia, registrando al mismo tiempo un claro avance en materia de desarrollo democrático, aunque con distintas formas de transición.

**Tercera.** La totalidad de los países de la región reconoce el derecho universal al voto. América Latina muestra un claro avance en materia electoral, como se desprende del índice de democracia electoral elaborado por el PNUD (que varía de 0 a 1). Según ese índice, América Latina pasó de 0,28 (durante los años setenta) a 0,69 en 1985, a 0,86 en

1990 y a 0,93 en 2002. De un total de 70 elecciones entre 1990 y 2002, con la excepción de 10 en que ha habido problemas, los procesos han sido limpios. Sólo en dos casos —en República Dominicana (1994) y en Perú (2000)— las irregularidades llevaron a una seria crisis política que provocó, en el primero, el acortamiento del mandato del entonces presidente Balaguer (de 4 a 2 años) y en el otro la renuncia del presidente Fujimori.

En materia de representación hay un logro importante: la apertura de espacios políticos para las mujeres a través de cuotas en las listas de los partidos. Según datos de Parla-mentos Nacionales, publicados en 2005 por la Unión Interparlamentaria y la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, el promedio regional de las Américas respecto de las mujeres en los Parlamentos (Cámara única o baja y Cámara alta o Senado) es del 16,8 por 100. En contraste, una tarea pendiente que pesa sobre muchos países es la representación en el Parlamento de los pueblos indígenas y afro descendientes la cual, en general, sigue siendo muy reducida. Otro punto pendiente en varios países es la indiferencia política de los jóvenes. Por último, en materia de representación de la élite se presenta el problema de las barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. El proceso de reclutamiento de nuevas élites y la legitimidad de su origen es uno de los problemas clave de la gobernabilidad regional.

Por otra parte, en materia de participación electoral, si bien se ha producido una leve disminución (durante el periodo 1978-

2004), no es posible hablar de una crisis en este ámbito. Las excepciones –Colombia, El Salvador y Guatemala, entre otros– presentan niveles muy bajos de participación electoral.

**Cuarta.** La ciudadanía, entendida desde una perspectiva amplia (T. H. Marshall), tanto política, como civil y social, presenta grados de cumplimiento dispares. En materia de ciudadanía política es donde a la fecha se han logrado los avances más importantes. En materia de ciudadanía civil se registran progresos significativos sin perjuicio de los importantes retos que quedan aún por superar. El logro más importante en este ámbito ha sido la disminución de las violaciones a los derechos humanos y el fin de la política de «terrorismo de Estado» que caracterizó los años de las dictaduras. Se registran, asimismo, logros importantes en materia de legislación, pero ello contrasta con la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica. En relación con los sistemas de administración de justicia, se observa que la carencia de recursos económicos y humanos los hace frágiles. Por otro lado, los poderes ejecutivos mantienen una interferencia importante en las cortes supremas de varios países, aunque ha habido logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial.

Pero es en materia de ciudadanía social en donde las tendencias son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, en especial la reducción de la pobreza y la distribución desigual de la riqueza.

**Quinta.** Diez años de datos de Latinobarómetro permiten afirmar que la democracia tiene en América Latina un suelo duro. El apoyo a la democracia evidencia un nivel estable entre 52 y 62 por 100. El mejor año fue 1997, y el peor 2001, cuando el apoyo cayó a 48 por 100 (única vez en que descendió por debajo del 50 por 100). El apoyo al autoritarismo se ha mantenido entre el 15 y 20 por 100. Lo que ha crecido es la indiferencia entre democracia y autoritarismo, los niveles de insatisfacción con la democracia y, sobre todo, con las principales instituciones de la democracia representativa, en especial con los parlamentos y los partidos políticos.

A pesar de que los latinoamericanos creen que sus democracias no benefician a las mayorías sino a unos pocos, no desean un retorno a las dictaduras. Ciertamente, el 63 por 100 expresa que en ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar y sólo el 15 por 100 está a favor de un gobierno autoritario. Al contrario de las advertencias generalizadas de que la región corre el riesgo de un regreso a las dictaduras, más de la mitad de los latinoamericanos continúa apoyando la democracia, pese a que pocos (29 por 100) consideran que ésta funciona adecuadamente y que hay muchos demócratas insatisfechos.

Los datos de Latinobarómetro evidencian un proceso de cambio lento y complejo, lleno de contradicciones; en otras palabras, un proceso en evolución plagado de diferencias. Asimismo muestran que muchos latinoamericanos están dispuestos a sacrificar algunas libertades a cambio de más orden y prosperidad, así como a tolerar un poco de mano dura por parte de sus gobiernos, lo que debe

interpretarse como la existencia de una demanda para que el Estado haga cumplir la ley sin excepciones, afirmación tautológica que las élites no logran entender.

**Sexta.** Apenas dos de cada 10 personas en la región confían en el prójimo. En América Latina la desconfianza interpersonal es la más alta de los cinco continentes. Las confianzas se construyen dentro de las redes formadas por la familia, el lugar de trabajo, los amigos y los «conocidos». Pero entre las redes reina una alta desconfianza. Todo ello determina una cultura de compadrazgos que incentiva la corrupción y el nepotismo en la política, en las empresas y en la sociedad en general.

En este clima de desconfianza se inaugura la democracia en América Latina, y la forma en que la élite se acerca al poder la incrementa. El 70 por 100 de la población no entiende la política y, por tanto, suele rechazarla. La confianza en instituciones está basada en esta estructura cultural de desconfianza. La institución más confiable en la región son los bomberos, seguidos por la Iglesia Católica. Por el contrario, las instituciones de la democracia gozan de bajísimos niveles de legitimidad y, entre ellas, los parlamentos y los partidos políticos están en los últimos lugares de la lista. Pero también los medios de comunicación han perdido más del 20 por 100 de confianza durante la última década. Más aún, el 83 por 100 cree que los medios de comunicación son partidistas, es decir, que no cumplen con la función de «perro guardián», y son vistos como defensores de intereses particulares y no del «bien común». Como puede apreciarse, no sólo son los actores de la democracia quienes están en tela

de juicio, sino todos aquellos que tienen poder. La forma de acceso al poder es la que demanda ser democrática, por ello hablamos de una fuerte demanda de democracia.

Lo que determina la confianza en las instituciones es «la igualdad en el trato». Las razones principales para sentirse discriminado no son la raza, la edad, ni el sexo, sino la pobreza (39 por 100), la falta de educación (15 por 100) y no tener contactos (11 por 100). Estas carencias son el núcleo de la cultura que está en transformación, que origina ingobernabilidad, y que depende del comportamiento de la élite en el ejercicio de sus funciones en la estructura de la democracia.

Las instituciones de la democracia aumentan su legitimidad en la medida en que las élites tienen un buen desempeño, se gana la batalla contra la corrupción y hay movilidad social. De acuerdo con Durkheim, las instituciones las hacen los hombres, y las razones de ingobernabilidad no están sólo en las imperfecciones de los sistemas legales o en la falta de capacidad del Estado en imponer la ley, sino en la credibilidad de los hombres que las dirigen. De ahí la urgencia de construir capital humano político de calidad, en especial, el fortalecimiento de los partidos políticos, su institucionalización y el mejoramiento de la calidad del liderazgo.

Finalmente, es importante destacar que las instituciones de la democracia están atadas entre sí de tal manera que, para aumentar la legitimidad de una, hay que fortalecer también las otras. No es eficaz el mejoramiento de una sin el mejoramiento de la(s) otra(s), comenzando por las más rezagadas que son los

partidos políticos, sin los cuales no es posible rescatar la confianza de las instituciones, porque son la fuente de origen de la élite política.

### CONCLUSIÓN

El pueblo quiere ser gobernado, pero no sabe cómo. El eslabón más frágil de la gobernabilidad son las élites que gobiernan, los presidentes de los parlamentos, los supremos de las cortes, los presidentes de las repúblicas, los ministros, los jueces, los parlamentarios. Los analistas de la democracia subestimaron el factor humano en el proceso de consolidación, y creyeron que las reformas estructurales serían suficientes, pero la experiencia demuestra que no es posible avanzar sin invertir en las élites que acceden al poder a través de las elecciones y el sistema de partidos.

El Estado es el segundo eslabón frágil de la democracia. Se necesita un Estado fuerte y democrático. Los datos de Latinobarómetro evidencian la existencia de una demanda por parte de la ciudadanía en favor de un Estado capaz de imponer la ley con justicia y equidad. La arbitrariedad y la discrecionalidad de la ley que los sectores dominantes han usado para preservar o acrecentar sus privilegios en varios países de la región durante tanto tiempo, debe dismantelarse y reemplazarse por líderes democráticos que gobiernen en el marco de un Estado fuerte y democrático.

Las poblaciones rechazan sobre todo a los gobiernos militares, apoyan a la democracia y a la economía de mercado pero demandan de éstas resultados, bienes y servicios públicos —disminución de la pobreza y de la desigualdad, inclusión social, empleo, seguri-

dad, educación, salud, etc.—; son exigentes con sus élites políticas y sus expectativas son altas. Como en el caso del apoyo a los gobiernos, la combinación de todos estos factores produce un alto nivel de volatilidad en algunos indicadores, los cuales cambian rápidamente en caso de mal desempeño de los gobernantes.

En síntesis, todo lo hasta aquí analizado hace prever que:

**Primero**, la situación política de América Latina seguirá siendo compleja, con niveles de alta volatilidad e inestabilidad en algunos países, debido a las demandas ciudadanas y las altas expectativas que existen en la población, pero ello NO implica, en modo alguno, que estemos ante el peligro de una regresión autoritaria de viejo cuño.

**Segundo**, la ciudadanía empieza a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes. Muchos de estos ciudadanos son simplemente «demócratas insatisfechos», fenómeno conocido en las democracias establecidas que explica por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que prometen perspectivas innovadoras.

**Tercero**, existe una gran demanda de igualdad, de inclusión, de movilidad social. El cambio más importante que debe darse, si se desea incrementar la legitimidad y credibilidad de las instituciones, es que los habitantes perciban que las élites están gobernando para ellos, para el bien de las mayorías y no para el beneficio de unos pocos.

**Cuarto**, la libertad de la democracia es problemática, hay que escuchar al pueblo, él sabe que tiene la soberanía y quiere ejercerla. Es el pueblo el que debe gobernar a través de sus representantes.

Por todo lo anterior, en el proceso de aprendizaje de las élites en términos de «representar» auténtica y verdaderamente al pueblo, es muy probable que en varios países de la región antes de que las cosas empiecen a mejorar, empeoren.