

Los retos de la democracia

JOSÉ WOLDENBERG

Director de la Revista Nexos y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNAM

RESUMEN

La democracia es ya una realidad política y electoral en América Latina. En rigor, ya no discutimos las fórmulas para restablecer un régimen de garantías políticas para los individuos y partidos o sobre las vías para el desmantelamiento de los regímenes autoritarios; hace tiempo que dejamos de debatir en torno a las formas que tomarían los procesos de transición a la democracia o su restablecimiento. Al contrario, en el centro de las preocupaciones se encuentra la deliberación sobre la calidad de los regímenes que hemos edificado, es decir, en cómo resolver los problemas planteados por la consolidación del modelo que permite que la pluralidad real de la sociedad pueda convivir y competir con apego a las leyes y por un cauce pacífico. Nos enfrentamos a una compleja realidad: la democracia tiene nuevos y distintos requerimientos y ello exige un esfuerzo de comprensión y elaboración intelectual y política muy grande.

Palabras clave: Democracia, Pluralismo, Consolidación, Pobreza, Desigualdad.

ABSTRACT

The Democracy is already a political and electoral reality in Latin America. We don't discuss anymore about the ways to restore a regime of political guarantees for individuals and parties; or about the ways for the dismantling of the authoritarian regimes; a long time ago we stop to debate the forms that would take the transition or the reestablishment of the democracy. On the contrary, in the center of the discussions are the deliberations about the quality of the regimes that we have built: how to solve the problems created by the consolidation of the democratic model that allows that the plurality of the society can coexist and

compete according to the law and by pacific means. We faced a complex reality: the democracy has new and different requirements that demand a big effort of comprehension and intellectual and political preparation.

Key words: Democracy, Pluralism, Consolidation, Poverty, Inequality.

La democracia en América Latina se ha expandido con velocidad en los últimos tiempos. El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala al respecto: «Hace veinticinco años, de los dieciocho países incluidos en el Informe, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democráticos». Hoy, sin embargo, el Informe considera que todos los países de la Región, considerados en el estudio, son democráticos¹. Esa constatación puede ser el piso para evaluar el vigor de la aspiración y el movimiento democrático, pero también un buen punto de partida para acercarse a sus debilidades.

Como indica el Informe del PNUD, la democracia es ya una realidad política y electoral en América Latina. En rigor, ya no discutimos las fórmulas para restablecer un régimen de garantías políticas para los individuos y partidos o sobre las vías para el desmantelamiento de los regímenes autoritarios; hace tiempo que dejamos de debatir en torno a las formas que tomarían los procesos de transición a la democracia o su restablecimiento. Al contrario, en el centro de las preocupaciones —lo mismo en la academia que en la práctica política y en los medios—, se encuentra la deliberación sobre la calidad de los regímenes que hemos edificado, es decir, en cómo re-

solver los problemas planteados por la consolidación del modelo que permite que la pluralidad real de la sociedad pueda convivir y competir con apego a las leyes y por un cauce pacífico. Para decirlo en breve, nos enfrentamos a una compleja realidad: la democracia tiene nuevos y distintos requerimientos y ello exige un esfuerzo de comprensión y elaboración intelectual y política comparable al que hizo falta para avanzar hasta aquí.

Cualquiera que se tome la molestia de comparar el funcionamiento de nuestras instituciones políticas, en América Latina, con las de otros países democráticos o con las que teníamos hace muy pocos años, llegará a la misma conclusión: en nuestro continente hay pluralismo, ciudadanos participativos, competencia real, elecciones creíbles, alternancia en todos los niveles, separación de poderes, lenta revaloración del derecho y una activa fiscalización de la vida pública por parte de los medios y la sociedad civil, por citar algunos de los rasgos más sobresalientes del cambio ocurrido. Y hace también problemas, claro está.

No estamos, pues, ante la necesidad de crear un nuevo orden constitucional que acoja y dé sentido a los cambios alcanzados —como sí le hacía falta, por ejemplo, a los paí-

ses de Europa del Este, hace más de una década— sino que, más bien, tenemos planteada la urgencia de emprender ajustes que se traduzcan en la renovación de las prácticas políticas para aceitar el funcionamiento de las instituciones, mejorar la eficacia cotidiana del quehacer público y lograr un desempeño de mayor calidad por parte de los actores políticos, particularmente, de los partidos, el legislativo y el gobierno.

Dicho en otros términos, hay planteada una nueva agenda que se deriva directamente del hecho democrático, no de su incumplimiento.

Cuando afirmo que América Latina es hoy un continente democrático, excluyo deliberadamente de esta afirmación cualquier autocomplacencia que pudiera imaginar a la democracia como un hipotético estado ideal, carente de problemas y conflictos. A ello jamás se arriba de una vez para siempre.

Justamente, porque en el mundo y en Latinoamérica vivimos una situación compleja, pletórica de urgencias y riesgos, de amenazas a la gobernabilidad, de rezagos y desigualdades, pero también de potencialidades pospuestas que debemos y podemos aprovechar, es que se hace obligatorio pensar seriamente sobre los pendientes de la democracia en la región, a fin de hacerla cada vez más pertinente y eficaz, menos frágil y vulnerable. No es una tarea sencilla, pues estamos obligados a consolidar las prácticas políticas democráticas recientemente adquiridas, sin dejar de impulsar la modernización económica de nuestros países, poniendo un dique al crecimiento de las cifras dramáticas de la po-

breza que nos hunden en la injusticia, la irritación y el desánimo. Un continente más equitativo tiene que construirse aceptando la complejidad, su rica diversidad cultural, social y política, la riqueza de su historia, el valor de la tolerancia y el derecho, como instrumento para mantener los conflictos en un plano de civilidad. Justamente porque esos graves problemas nos acosan, es necesario reivindicar a la democracia como el único régimen que nos permite inventar un camino para irlos resolviendo o, para decirlo de otra manera, es urgente poner en el primer plano a la Política para que ésta sea, como pide Bernard Crick, «una manera de gobernar sociedades plurales sin violencia innecesaria».

Porque, como bien afirma Dante Caputo, director del Informe, «*no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia*». Y ese malestar, por supuesto, es expresión de la forma en que la democracia se reproduce y de los «frutos» escasos que, en materia de mejoramiento de las condiciones materiales de vida, acompañan a su expansión.

En la presentación, Caputo subraya que «existe el peligro en el ejercicio de explorar lo que falta, olvidar lo que tenemos», es decir, que, al llamar la atención sobre los problemas, las lagunas, las asechanzas que gravitan sobre la democracia, olvidemos el significado profundo de haber dejado atrás «la larga noche del autoritarismo», «la historia de los miedos, los asesinatos, las desapariciones, las torturas y el silencio aplastante de la falta de libertad. La historia donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir el destino de todos».

Permítanme enunciar, entonces, algunos de los campos problemáticos que, hasta donde alcanzo a ver, debe enfrentar la democracia en América Latina.

POBREZA Y DESIGUALDAD

Las coordenadas dentro de las cuales se reproduce la vida en común, en el continente latinoamericano, son complejas, cargadas de tensiones y singulares. Se trata de tres dimensiones que se conjugan: democracia, pobreza y desigualdad. Mientras nuestros índices de participación electoral se encuentran entre los de Estados Unidos (por debajo de la media latinoamericana) y los de Europa (por encima), el porcentaje de pobres es abrumadoramente superior entre nosotros (42,2 por 100 contra 15 por 100 en Europa y 11,7 por 100 en Estados Unidos) y una monumental desigualdad cruza por todos los países. O para decirlo en palabras del Informe: «Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos. Así se define en América Latina una nueva realidad sin antecedentes: el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad».

En 2001, la región contaba con 209 millones de habitantes, cuyos ingresos los situaban por debajo de la línea de la pobreza y, a esa desgracia en sí misma, debemos sumar el agravante de ser el continente con la mayor desigualdad en el mundo (la distribución del ingreso en América Latina es más desigual que África, aunque la zona no es más pobre). Ese penoso triángulo construye democracias pobres y desiguales y, sobre todo, ciudadanos inconclusos, ya que, a la vez que

deben fortalecer y consolidar sus derechos políticos, tienen que completar y acceder a los derechos civiles y sociales.

Tenemos, pues, ciudadanos incompletos, que ejercen sus derechos con baja intensidad y, muchos de ellos, incluso se encuentran excluidos del ejercicio de derechos básicos. Porque, mientras en todos los países se reconoce el derecho universal al voto, se eligen a las autoridades y los fenómenos de alternancia se vuelven recurrentes, la discriminación persiste, las fuertes desigualdades ante la justicia se reproducen todos los días (derechos civiles), la pobreza se extiende y segrega y el trabajo informal se multiplica y erosiona la inclusión social (derechos sociales).

Esa situación no sólo genera escasa cohesión y conflictos múltiples, sino un malestar y desafecto hacia la política, que puede ser el caldo de cultivo para reacciones contrarias a la democracia. De tal suerte que, como dice el Informe, no está de más preguntarnos cómo tiñen a nuestra política esos fenómenos y cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias. Porque, como señala Mark Malloch Brown (administrador del PNUD), si bien la democracia se ha extendido en América Latina no debemos olvidar que «sus raíces no son profundas».

En la encuesta que se aplicó como parte de los instrumentos del Informe, se «muestra una tensión entre la opción por el desarrollo económico y la democracia», ya que buena parte de los latinoamericanos valoran al primero por encima de la segunda. Tampoco resulta casual que «en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tien-

dan a apoyar más la democracia». Es decir, el papel corrosivo que la pobreza y la desigualdad pueden tener, para la convivencia democrática, emerge con fuerza del Informe del PNUD. Por ello, resultaría suicida darles la espalda.

Cito, de nuevo, el Informe: «pensar la democracia latinoamericana, independientemente de su economía o, simétricamente, pensar su economía separadamente de su democracia, parece un error ingenuo [...] sólo con más y mejor democracia, las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas».

Todo parece indicar que, por primera vez en la historia como continente, estamos obligados a resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad en democracia, como requisito para fortalecer a esta última y hacerla sustentable.

ESTADO DE DERECHO

Otro pendiente que surge a nuestra consideración es el que se refiere al Estado de derecho: puede asegurarse que ninguno de los problemas a los que se enfrenta la consolidación de la democracia en Latinoamérica tiene la densidad y la profundidad de la ausencia o no aplicación del derecho en varios capítulos que resultan fundamentales para la convivencia armónica de la sociedad. Persiste en niveles alarmantes la inseguridad, la corrupción, la impunidad: la autoridad vacila en aplicar la ley y los ciudadanos se resisten a cumplirla. En ese terreno tan delicado, puede identificarse cotidianamente una enorme falla que erosiona la convivencia democrática.

Siguiendo a Guillermo O'Donnell, quien retoma una larga tradición de pensamiento que viene desde Hans Kelsen, aceptamos el hecho de que la plena vigencia de las normas, que integran el orden jurídico, no depende únicamente del aspecto formal de su creación, sino también de su eficacia —es decir, de que las conductas de los sujetos que están obligados por ellas, efectivamente, se ajusten a los mandatos que dichas normas establecen—. Entonces habrá que reconocer que la naturaleza de nuestros problemas rebasa la mera esfera jurídica o legal y que la vigencia de la legalidad pasa también por el real cumplimiento, en los hechos, de los contenidos de la ley. En otras palabras, es preciso asumir que la implantación de un auténtico Estado de derecho, si bien pasa inexcusablemente por reformas legales referidas al Poder Judicial y las demás instituciones de prevención y procuración de justicia, en realidad debe hacerse cargo de que se trata, sobre todo, de un problema de índole social, general, que trasciende la mera dimensión jurídica para ubicarse en la dimensión de la política, como un asunto esencial de la reforma del Estado y de la renovación de las normas éticas sobre las cuales descansa nuestra cultura política.

Ciertamente, en los últimos años hemos sido testigos de una mayor conciencia de la importancia de la ley y de los derechos que en ella se consagran, que se ha acompañado, también, por la creación de organismos autónomos de derechos humanos y de una sensibilidad pública a flor de piel, frente a distintos atropellos de derechos y libertades de los ciudadanos. Pero la realidad nos dice, de manera contundente, que aún estamos

muy lejos de que el cumplimiento de la ley sea una constante. Y no se trata, insisto, de las debilidades de un código o de las equivocaciones que puedan cometer los encargados de administrar la justicia, de la corrupción focalizada o de la impunidad, sino de subrayar la mala situación general de lo que algunos estudiosos llaman «el estado de legalidad».

Si el Estado de derecho encuentra su legitimidad en el acatamiento de las leyes y en la existencia de mecanismos institucionales para evitar que determinados agentes gocen de regímenes de excepción o de ventajas respecto del resto de la sociedad, es obvio que aún estamos muy lejos de que éste axioma sea verdadero en la mayoría de los campos de la vida social.

En última instancia, la creación de un verdadero Estado de derecho es también un proceso de creación y salvaguarda de la ciudadanía. De nuevo, atiendo a la noción de Guillermo O'Donnell cuando explica que «una situación en la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de votos pero en la que no puede esperarse un trato correcto de la policía o de la justicia, pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y cercena severamente a la ciudadanía». Es decir, se trata de un ejercicio de una ciudadanía de «baja intensidad».

CIUDADANÍA Y CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Creo que podemos convenir en la idea de que el buen funcionamiento del régimen democrático precisa replantear a la política como el eje ordenador de la actividad del Estado y,

de forma obligada, pasa por la formación de ciudadanos capaces de asumir un papel activo en la sociedad. Dicho de otro modo, en democracia la política tiene que ser una actividad eminentemente ciudadana y no una responsabilidad exclusiva y excluyente de una minoría, que se asume como «representante del pueblo». Es decir, es menester que el ciudadano se reconozca como tal: como el sujeto de la política y no como el objeto pasivo de los actos de gobierno.

En ese punto, tenemos un déficit que no conviene subestimar. Datos de encuestas sobre cultura ciudadana y educación cívica, realizadas respectivamente por el IFE y la Secretaría de Gobernación para México, revelan que hay serios problemas en la visión que los ciudadanos tienen acerca de los valores, las instituciones y la legalidad democrática. Prevalece, en muchos sentidos, una idea autoritaria o intolerante de las relaciones sociales, así como bajísimos niveles de información política. Se valora, como atributo principal en un gobernante, que sea un «líder fuerte», por encima de otro que conozca y aplique siempre las leyes. Una buena parte de los ciudadanos encuestados no lee la prensa y no atiende a las noticias que se refieren a la política en radio y televisión, pero juzga sumariamente con calificaciones negativas al Congreso, los partidos y la policía. La dimensión de lo público aparece, en general, como un universo ajeno y poco confiable.

Esos datos, para México, parecen estar en concordancia con lo que indica el Informe del PNUD. Son todavía muchos los ciudadanos en nuestros países que «están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las

leyes» (58,1 por 100), que «creen que el desarrollo económico es más importante que la democracia» (56,3 por 100), que «apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos» (54,7 por 100), que «no creen que la democracia solucione los problemas el país» (43,9 por 100), que «creen que puede haber democracia sin partidos» (40,0 por 100), «que puede haber democracia sin un Congreso» (38,2 por 100).

Hay, pues, una suerte de antagonismo entre la participación electoral efectiva de esos ciudadanos, probados en las elecciones, y sus nociones básicas acerca de la democracia que, a muchos, nos parece paradójica o, por lo menos, digna de atención y de ninguna manera irrelevante.

La presencia de esos rasgos en la cultura política de América Latina nos demuestran que el cambio político no produce modificaciones lineales ni unívocas en la percepción de la vida pública, que no hay nada automático en la formación de una conciencia favorable a las instituciones y los sujetos de la democracia y que, por lo mismo, se hace necesario un esfuerzo suplementario por parte de los partidos, los medios, los gobiernos, los organismos no gubernamentales, sobre todo en el ámbito escolar, que ayuden a elevar y fortalecer los valores democráticos.

Justo por la razón de que nuestra zona es heterogénea, diversa y subdesarrollada, donde aún coexisten o se combinan las formas modernas de organización política con la tradición de la democracia comunitaria y la herencia autoritaria, es indispensable no cejar en el empeño de elevar el nivel de la cultura cí-

vica propiamente democrática, de modo que al participar los ciudadanos lo hagan informados y, por decirlo así, libremente, con pleno conocimiento de causa. Por supuesto, la disposición ciudadana a participar está correlacionada positivamente con la valoración de la propia actividad política, pues a mayor descrédito de la política, cuanto más sea concebida como una actividad inherentemente corrupta, mezquina y carente de sentido, más fino es el suelo sobre el que puede echar raíces el sistema democrático.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS
Nuestra consolidación democrática no avanzará si no es por obra y disposición de los propios políticos y sus partidos. En una democracia son ellos, como representantes legítimos de la sociedad, quienes deben adoptar el papel de vanguardia y poner en juego las visiones de Estado y de país por las que, finalmente, los ciudadanos decidirán optar. Pero no hay construcción que merezca o pueda ser emprendida sin diagnósticos, sin proyectos, sin propuestas serias y rigurosas acerca del país, sus problemas y sus oportunidades. Bien vistas las cosas, la calidad de nuestras democracias se juega en la calidad de los partidos, de sus políticos y de sus programas legislativos y de gobierno. Una vida política sin ideas puede generar una democracia vacía y vulnerable; los partidos tienen en sus manos el privilegio y también la responsabilidad de aportar en sus propuestas y en sus acciones diarias los sustantivos y los verbos de la democracia.

Sin embargo, como lo documenta el Informe del PNUD, el aprecio hacia los políticos, los partidos y el Congreso son suma-

mente bajos. No se trata, por desgracia, de un asunto circunscrito a uno o dos países, sino que, en general, el apoyo del que gozan los partidos y el Parlamento es escaso. Preocupantemente escaso.

Insisto, el presente y el futuro de la democracia, y con ellos el de millones de personas que conforman la sociedad latinoamericana, están en manos de los responsables directos del Estado, de los partidos. Por eso tienen, como pocas otras instituciones, un papel insoslayable.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La cuestión de los medios tiene una dimensión universal y está presente en la deliberación de todas las democracias modernas. Por ello, la preocupación por el papel de los medios en la democracia no es un tema aleatorio o secundario, en la agenda latinoamericana. De hecho, la reflexión sobre la relación entre medios y política es una tarea imprescindible para consolidar los cambios alcanzados y mejorar la calidad de nuestra convivencia democrática, pues no hay política democrática, política de masas y política moderna, que no pase por los medios de comunicación masiva.

Y al leer el Informe uno no puede dejar de detenerse, con preocupación, en los comentarios de los dirigentes, que observan en ocasiones con alarma el comportamiento de los medios. Se les considera un «control sin control», «suprapoderes», se afirma que «la clase política les teme». Se trata de voces que subrayan el nuevo protagonismo de los medios, el despliegue de sus potencialidades y la ne-

cesidad de regular su actuación, si es que deseamos que contribuyan en el proceso de consolidación democrática.

Está claro que los medios no sustituyen a la escuela en su función de educar, y tampoco suplantando a los partidos, pero hay que reconocer que influyen sobre la cultura cívica de la ciudadanía que, finalmente, encarna o no los valores de la democracia.

Así como en el terreno estrictamente político el reto radica ahora en consolidar la democracia, en el campo de los medios tenemos por delante el desafío de pasar de garantizar la pluralidad a asegurar la calidad y el profesionalismo informativo.

LA GOBERNABILIDAD

Si, en los últimos años, se han producido transformaciones sustantivas en el sistema de partidos y en el sistema electoral, la pregunta que surge es si el sistema de gobierno puede mantenerse intocado. Intento explicarme con el caso de México.

El Estado mexicano ha sido colonizado por una pluralidad de partidos, todos ellos con diagnósticos, programas, iniciativas e intereses legítimos. Se trata de uno de los resultados más vistosos y políticamente significativos de la transición democrática.

Todo ello supone una mayor y mejor presentación de la pluralidad política, la naturalización de la coexistencia de la diversidad, una mejor sintonía entre representados y representantes, pero, sin duda, genera problemas de gobernabilidad, es decir, dificulta la toma de decisiones, la implementación de

programas, la puesta en marcha de reformas y la atención a las necesidades y reclamos sociales.

Tenemos que asumir que la democracia porta su propia agenda de problemas y no será mirando hacia otra parte como podrán ser resueltos. No será buscando reducir el número de partidos o elevando el porcentaje de votación para refrendar el registro o volviendo a un sistema electoral uninominal como se podrá exorcizar la presencia contradictoria

de fuerzas políticas distintas en las instituciones del Estado.

La pluralidad en las instituciones del Estado llegó para quedarse. Es necesario, entonces, construir un formato que permita y estimule la formación de una mayoría estable en el Congreso, capaz de acompañar la gestión presidencial. Y si esa mayoría no surge de las urnas resulta conveniente que las normas induzcan a las fuerzas políticas, con representación en el Congreso, a edificar esa mayoría.

NOTA

1. Los dieciocho países que contempla el informe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala,

Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.