

Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



América Latina: Entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista

Francisco Valdés



FLACSO
Secretaría General

América Latina: Entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista

Francisco Valdés*

* Fué Consejero a Título Individual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Flacso Secretaría General

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón
Coordinadora de Cooperación Internacional

América Latina: Entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista

Francisco Valdés

Diseño, diagramación y producción:
Perspectiva Digital S.A.

2010, FLACSO,
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

321.8 V145a	Valdés, Francisco América Latina : entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista / Francisco Valdés. - 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2010. 15 p. ; 25 x 22 cm.
----------------	--

ISBN 978-9977-68-188-7

1. Democracia - América Latina. I. Título.

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

“There is [...] another and more insidious route from democracy to oligarchy. Even if most members of the demos continue to believe in the desirability of [the] fundamental rights, they may fail to undertake the political actions that would be necessary in order to protect those rights from infringements imposed by political leaders who possess greater resources for gaining their own political ends”

Robert A. Dahl

“Entre derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales debe existir una íntima vinculación, por lo que todo reduccionismo opaca la noción de ciudadanía.”

Juan Carlos Portantiero

Cuando el gran escritor cubano Alejo Carpentier escribió *El recurso del método*, aludió irónicamente a una excepción en los modos de ser. Apartados del racionalismo cartesiano, los latinoamericanos habríamos vivido bajo la sombra cultural del dictador aclamado culposamente o convocado por error.

Las dictaduras, los autoritarismos, son fenómenos emergentes de mayores profundidades que la sola voluntad de implantarlos. A la inversa, la democracia, si tiene éxito, es mucho más que el deseo (o el acto) de implantar sistemas electorales equitativos.

América Latina proviene de un pasado que combina luces y sombras, como cualquier región del mundo. Pero las sombras han sido persistentes, especialmente a la luz de los reflejos emitidos por las sociedades en las que ubicamos nuestro origen o nuestro destino en Europa y el Norte de América. Nuestras sociedades han crecido con la carga y no pocas veces el estigma de la opresión, la profunda desigualdad y la pobreza, la ausencia de productividad, la polarización política, en fin, con el síndrome de la autoderrota.

Sin embargo, conviven con ellas imaginación exuberante, inaudita capacidad de resistencia, profundidad y raigambre cultural, entre otras virtudes sufridoras. Entre las más recientes se cuenta una que acaso sea inédita por su extensión geográfica y profundidad de sentido: la lucha por los derechos de los individuos en sus diversas formas y etapas bajo sistemas electorales democráticos. En la medida que en América Latina se han ido extendiendo los sistemas políticos democráticos, se han ampliado las modalidades del conflicto sobre los alcances y dimensiones de los derechos civiles, económicos, culturales y de sectores específicos (p. e. derechos de género).

La apertura política, a pesar de insuficiencias y rasgos diferenciales de los sistemas políticos, ha significado una expansión de las expectativas de bienestar. Una de las expresiones de este fenómeno es la búsqueda de ampliación de derechos. Sean derechos civiles y políticos, sean culturales o étnicos, sean económicos o sociales, bajo condiciones democráticas la exigencia de democracia se ha tornado en exigencia de derechos dentro de Estados que son democráticos en sus reglas y procedimientos de acceso al poder.¹ Esta tendencia refleja un desafío a la democracia como sistema político.

¹ Un desarrollo detallado puede encontrarse en Valdes-Ugalde, Francisco y Ansolabehere, Karina María. “Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo”. En: Puchet, Martín, Rojas, Mariano, Valdes, Francisco y Valenti, Giovanna. Eds. *América latina: problemas centrales y oportunidades promisorias*. FLACSO-México, 2010. (En prensa).

El desafío consiste en si, puesto en palabras de Norberto Bobbio, la democracia liberal es susceptible, en América Latina, de dar cabida no únicamente al Estado liberal, sino también al Estado social, asumiendo como propia la idea de este autor en el sentido de que el “Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.”² En lo que sigue quiero referirme a este problema.

Como parece claro a los ojos del observador estándar, en América Latina se han dado dos evoluciones principales de la conformación de los sistemas políticos democráticos. Una que se mantiene en los límites del Estado liberal desde el punto de vista de la preservación de las libertades fundamentales y el equilibrio entre poderes y otra que ha derivado en fórmulas populistas en las que alguna de esas dos condiciones o las dos son vulneradas.

Desde esta perspectiva, un dato preocupante en la percepción social del desarrollo político en América Latina es que la mayoría de los ciudadanos podría preferir gobiernos “menos” democráticos que “resuelvan los problemas económicos” a gobiernos “más democráticos” pero incapaces de hacerlo. Una gran cantidad de reportes confirman esta tendencia a la que se vincula otra, no menos preocupante: la disposición de ciertos partidos u opciones de liderazgo político para apelar a esa urgencia de las ingentes necesidades sociales en una búsqueda por establecer gobiernos autoritarios que ofrezcan “soluciones” a los sectores menos favorecidos de la sociedad a cambio de apoyo para construir monopolios de poder político, con el sustento adicional de poderes fácticos, regularmente corporativos, sean económicos, sociales, militares y/o religiosos.

¿Es posible salir de este dilema entre democracias con gobiernos ineficientes y utopías regresivas? El informe del PNUD sobre la democracia en América Latina da un atisbo de respuesta.³ Recurriendo a los conceptos formulados por el gran sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall en una célebre conferencia impartida en 1946,⁴ la democracia se forma en su base no sólo por votantes sino por ciudadanos; lo que implica que los hombres y las mujeres que son titulares de la soberanía sean algo más que emisores de votos para encumbrar en el poder a los gobernantes que compiten por esos votos, y que dicho voto surja de una decisión derivada de la manera en que los ciudadanos evalúan la condición que guardan sus derechos políticos, civiles y sociales.

El derecho político fundamental del voto evolucionó en los países del Atlántico Norte asociándose progresivamente a derechos civiles, entre los cuales están “los derechos necesarios para la libertad individual y personal, la libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho de poseer propiedad y a realizar contratos válidos, y el derecho a la justicia”, y los derechos sociales, entre los que se cuentan: “desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con el estándar prevaleciente en la sociedad.”⁵

Debe tenerse presente que la conquista de la ciudadanía que describe Marshall fue resultado de una evolución política muy compleja y conflictiva. Para ofrecer solamente un resumen básico, en los casi cien años que van de 1848 a 1945 se libró una guerra civil por

² Bobbio, Norberto. *La Democracia en América Latina*. México, FCE, 1992.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York, PNUD, 2004.

⁴ Marshall, T. H. “Sociology at the Crossroads”. An inaugural lecture delivered on 21st. Feb. 1946 at the London School of Economics and Political Science, London, New York, Longmans, Green, 1947. Esta conferencia fue recogida luego en Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

⁵ PNUD. *La democracia en América Latina*, p. 33. El Informe peca de optimista respecto al “estándar prevaleciente en la sociedad”, pues puede variar incluso negativamente respecto de lo que puede entenderse como “ser civilizado”, pero asumimos que en la definición hay una buena intención.

motivos raciales en Estados Unidos, varias revoluciones sociales en tres continentes, guerras regionales incontables y dos guerras mundiales (sin contar la posterior guerra fría) que al concluir dieron motivo a la mayor inversión pública masiva de capitales hasta entonces conocida, con el objeto de reconstruir Europa, el Plan Marshall ideado por otro Marshall, (George C.), a la sazón Secretario de Estado de Estados Unidos.⁶

Millones de personas perdieron la vida directa o indirectamente a causa de los conflictos suscitados en la construcción o desembocadura de la democracia política y para vincularla a la producción de formas de bienestar colectivo. Una de las claves para comprender la evolución política del mundo contemporáneo es que el Estado liberal fue abierto a un número cada vez mayor de ciudadanos que contribuyeron a enriquecerlo y recibieron de sus instituciones crecientes calificaciones desde el punto de vista social y cultural. Lo que inicialmente fue un sistema de pensamiento limitado a la construcción de gobiernos restringidos, que garantizaran las libertades básicas de quienes entonces, en los siglos XVIII y XIX, eran ciudadanos, y que se identificaban casi por completo con la minoría formada por las clases privilegiadas, se abrió a presiones igualitarias que dieron paso a una sociedad más compleja, menos injusta y más educada. Esta no fue una evolución fortuita, ni un camino marginal, sino un desarrollo que ha terminado por mostrar una vía real. Habría que agregar que sin el Plan Marshall la democracia en Europa sería difícilmente explicable. Por razones equivalentes lo mismo puede decirse de Japón y los Estados Unidos. La estabilidad económica y social, el amplio horizonte abierto al desarrollo económico, si bien tuvieron en estos casos distinto origen, fueron igualmente determinantes de la consolidación de la democracia. El desarrollo característico de las economías avanzadas del Atlántico Norte, conllevaron intrínsecamente la construcción de dos instituciones de la mayor relevancia para el igualitarismo: impersonalidad y libre acceso. Estas características son indispensables para entender la vinculación entre desarrollo económico y técnico avanzado y democracia moderna. La sustitución de las relaciones personales (patrimonialismo, servidumbre, etc.) por relaciones impersonales entre individuos y el establecimiento de reglas que permiten el libre acceso y salida de los individuos de los “juegos” económicos, políticos y sociales, es decir, la libertad para decidir qué tipo de vinculaciones se adoptan, adquirieron una centralidad sin la que es imposible explicar esa vinculación.⁷

La dislocación endémica de las instituciones del Estado democrático en América Latina está directamente relacionada con el continuo divorcio entre liberalismo, derechos civiles y desarrollo social y humano. Esto tiende a ocurrir principalmente en los países con mayor desigualdad, que son casi todos.

En el subcontinente, los grupos económicamente encumbrados tienen un dominio hipertrofiado sobre las políticas públicas que reduce la autonomía estatal y la representación de los agentes socialmente relevantes en ellas. Esto se debe tanto a la debilidad institucional fiscal del Estado como a la presencia de “coaliciones decisivas” público-privadas de corte generalmente rentista que tradicionalmente se han colocado por encima de las reglas escritas del derecho y, cuando es necesario, lo manipulan en su favor.

⁶ Entre 1948 y 1951 el Plan Marshall había canalizado más de doce mil millones de dólares de dinero del público estadounidense para contribuir a la reconstrucción de Europa democrática. Aplicando el índice de precios al consumidor (inflationdata.com) a valores de 2010 esta cifra sería de cerca de 108 mil millones de dólares.

⁷ North, Douglass C., Wallis, John Joseph y Weingast, Barry R. *Violence and Social Orders*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 148-250. Estas dos condiciones están relacionadas con el carácter de la “civilización” a la que alude el Informe del PNUD. Sin ellas, la civilización sigue siéndolo en el sentido historiográfico, pero no necesariamente en términos de los valores de la civilización occidental moderna.

Por el otro, los grupos desfavorecidos son endémicamente marginados en la formación de decisiones y políticas públicas en las cuales terminan por ver sus intereses constantemente postergados o subordinados a los de los primeros. Complementariamente a esto, la “segmentación” social en que se puede describir la desigualdad, es también una segmentación de sistemas de normas y reglas de acción que establecen canales diferenciales de acceso a diversos “bienes” para cada grupo social, por lo que las reglas generales, características de la igualdad jurídica, tienen una baja codificación o una codificación secundaria para los patrones y cursos de acción iterados. En otras palabras, bajo estas condiciones ni la impersonalidad ni el libre acceso están presentes en las condiciones sociales que son prerrequisitos de la democracia y del desarrollo económico avanzado.

Esta es una de las razones principales por las que en la mayor parte de América Latina, liberalismo y democracia no se complementan ni se retroalimentan mutuamente, sino que se chocan entre sí. Al aparecer el conflicto distributivo, los grupos socialmente dominantes recurren a las opciones políticas (o militares) más endurecidas y los grupos socialmente dominados propician la emergencia de dirigencias y formas de acción política que, en aras de la “democratización social”, echan por la ventana las “formas” liberales.

En este círculo vicioso, las izquierdas han jugado un papel lamentable al inclinarse casi sin excepción por la segunda fórmula. Ejemplos: Venezuela, Ecuador, Bolivia, Honduras son países que claramente se han inclinado a favor de esta opción. Hay también partidos y coaliciones de izquierda que han resistido la tentación populista autoritaria y representan un curso de acción y construcción política distinto. En donde han conseguido gobernar a nivel nacional, como Chile, Brasil y Uruguay se ofrece el atisbo de una alternativa de izquierda liberal democrática capaz, a la vez, de enarbolar proyectos de transformación nacional que no suprimen, sino que eventualmente podrían reafirmar bajo nuevas condiciones, una relación viable entre Estado liberal y Estado social.

El infortunio de la democracia en América Latina está asociado a este divorcio, que se reitera, entre el Estado político liberal y los derechos civiles y sociales de los grupos más amplios de la sociedad. Como “salida” a esta contradicción, América Latina ha recurrido a formas de populismo o cesarismo que, aunque responden a condiciones diversas por la estructura interna de cada sociedad y sistema político, tienen por común denominador la limitación o supresión de los derechos políticos, justificándola en aras de ampliar los derechos sociales bajo la presencia de liderazgos carismáticos y autoritarios que, una vez deteriorados por la ausencia de contrapesos, suelen caer juntos con todo lo demás, como lo apunta Bobbio.⁸

¿Qué hay en los Estados latinoamericanos que los hace incapaces de armonizar sistemas políticos democráticos y desarrollo económico y social moderno?

La respuesta a esta pregunta puede aceptar muchas variantes y matices. Pero hay un aspecto central respaldado por la literatura histórica y por abrumadora evidencia empírica. Se trata de la capacidad de las élites del poder económico y político para conservar el control de los dispositivos fundamentales del sistema político con la finalidad de proteger privilegios sociales, políticos y económicos. Esto habla de un Estado patrimonialista. En la otra cara de la misma moneda se sitúan vastos sectores sociales, especialmente de las clases

⁸ En Chile ha concluido la etapa de la Concertación, en Brasil, la presidencia de Lula ha permitido gobernabilidad democrática con desarrollo económico sobresaliente. Uruguay entra en una prueba importante al llegar a la presidencia el extremo histórico en el espectro de la izquierda, que afrontará el desafío de conciliar un desarrollo social profundizado con éxito económico. En los tres casos estará por verse si sobrevive o se mantiene una coalición de centro izquierda que pueda contribuir a construir un Estado social de la mano de la democracia liberal.

trabajadoras y medias profesionales, excluidas del acceso a los medios de control del gobierno del Estado. Independientemente de que todos los ciudadanos tengan acceso al voto, los sistemas políticos no disponen de las reglas e instituciones que los faculten para controlar el ejercicio del poder en el sentido de someter a los poderes extra estatales (“fácticos”) a las reglas formales del Estado de derecho y mejorar la representación de la ciudadanía en términos de igualdad política y social.

De ahí que los sistemas políticos de América Latina, a pesar de que regulan el acceso al poder mediante el voto, carecen de otras condiciones igualmente indispensables para asegurar su calidad democrática. Estas condiciones se pueden resumir bajo la carencia de igualdad política de todos los participantes en el “demos”.⁹ A la falta de igualdad política subyacen la ausencia de impersonalidad y libre acceso, que no son características arraigadas en las relaciones sociales de los países latinoamericanos.

Este hecho llama la atención sobre la inexistencia de dispositivos o la insuficiencia de los existentes para inducir condiciones de igualdad de los ciudadanos frente al poder político; condiciones de equidad entre sociedad y poder. Hay varios indicadores relevantes para acercarse a esta realidad. Según cifras recientes de la CEPAL¹⁰ América Latina y el Caribe tienen una población de 579 millones de habitantes de los cuales más de la mitad (303 millones) habitan en Brasil y México; ambos países son ejemplos de profunda desigualdad social. El coeficiente de Gini para Brasil pasó entre 1990 y 2006 de 0.627 a 0.602 y en México de 1989 a 2006 cambió de 0.536 a 0.506. Si bien se registra una ligera disminución de la desigualdad, es evidente que en los dos países más poblados de América Latina hay una desigualdad social profunda más cercana al límite superior (1=máxima desigualdad) que al inferior (0=máxima igualdad). En el resto de la región las cosas no son muy diferentes. Los datos disponibles para 18 países considerados en la muestra indican que en 2006 la mayor desigualdad se registró en Brasil con la cifra indicada y la menor en Venezuela (0.441).¹¹ En cualquier caso el panorama es desalentador.

No obstante, un dato desconcertante para esta perspectiva desalentadora y favorable para las perspectivas de la democracia es ofrecido por el índice de satisfacción de vida¹² según el cual México y Brasil son, entre las economías emergentes, los países en que los estratos medios y bajos están más satisfechos con su vida. La emergencia de clases medias en estas economías es uno de sus procesos más característicos. El caso de China se ha vuelto emblemático, pero América Latina y el Caribe aunque de forma más modesta registran también un crecimiento asombroso. Según el reporte citado, el subcontinente ha incrementado el número de personas que viven con un ingreso medio de 277 millones en 1990 a 362 millones en 2005, esto quiere decir que el número de personas en este estrato aumentó 76%.

Otra aproximación complementaria al tema es la de los recursos fiscales y su impacto sobre la desigualdad social que, en teoría, conlleva el gasto social. Un estudio del Banco Mundial¹³ permite calcular que entre 1990 y 1999 los gobiernos centrales de los países latinoamericanos recaudaban por concepto de contribuciones tributarias el 15.15% del PIB,

⁹ Dahl, Robert A. *On Political Equality*. New Haven y Londres, Yale University Press, 2006, p. 14.

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2007*. Santiago, Chile, CEPAL, 2008.

¹¹ Debe observarse que estos cálculos se hacen con las cifras emitidas por los gobiernos y deben tomarse con las reservas relativas a la autonomía e idoneidad de los organismos encargados de las estadísticas, particularmente en el caso de Venezuela.

¹² Pew Global Attitudes Survey, cit. por *The Economist* 390/8618, 14 de febrero de 2009. “A special report on the new middle class”, p. 12.

¹³ De Ferranti, David et. al. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Estudios del Banco mundial sobre América latina y el Caribe, Banco Mundial, 2003.

mientras que entre 1991 y 2000 los países desarrollados recaudaban el 28.7%. Además, la relación entre gasto social como porcentaje del PIB y la proporción total del gasto público destinado al sector social coloca a los países latinoamericanos en posiciones diversas. En México, el gasto público total se ubica por debajo del 20% del PIB, destina el 9.1% a gasto social, lo que lo asemeja en términos relativos con Guatemala y Paraguay. En cambio, Brasil, Argentina y Uruguay destinan más del 30% del PIB al gasto fiscal y del mismo canalizan más del 60% a gasto social.

A lo anterior se puede agregar el dato ya clásico de la disparidad en la distribución del ingreso. Para el año 2006, en Brasil, el quintil más pobre de la población percibía el 2.5% de la renta nacional y el quintil superior el 64.7%. En el mismo año en México la cifra para el quintil inferior era de 4.2% mientras que para el más alto era de 56%.

De este modo, la baja recaudación, la escasa cantidad de recursos destinados a la seguridad social y al gasto social, la desigualdad persistente y la mala distribución del ingreso revelan una condición que nadie podría atreverse a equiparar con la igualdad política de los ciudadanos o miembros del “demos” en palabras de Dahl, a pesar del dato promisorio del crecimiento del estrato medio, una de cuyas características, en general, es propugnar por los valores de la democracia política.

Una mirada rápida a datos equiparables en países desarrollados permiten observar que en todos ellos las diferencias entre desigualdad social antes y después de la aplicación del gasto social son de gran magnitud. Por ejemplo, en Bélgica, el coeficiente de Gini sería de 0.527 (es, decir, casi igual al de México) sin considerar impuestos y transferencias que, al constituir un sector público generador de bienes, reducen el coeficiente a 0.272. Con la misma conceptualización Australia disminuye su desigualdad de 0.463 a 0.306, Italia de 0.510 a 0.345, Estados Unidos de 0.455 a 0.344 y Japón de 0.340 a 0.265.¹⁴

No existe duda de que la reducción de la desigualdad social no descansa sólo en la dinámica de la economía de mercado a menos de que este haya sido previamente moldeado por acuerdos sociales y políticos plasmados en instituciones y políticas robustas que tienen una de sus expresiones principales en la capacidad de recaudar contribuciones fiscales para destinarlas a producir bienes públicos, y en la aplicación atinada de los recursos a la atención de las necesidades sociales. En esta materia, los Estados latinoamericanos adolecen de fallas fundamentales que los hacen Estados débiles propicios al enquistamiento de intereses especiales en sus estructuras.

El respeto o la violación de los derechos fundamentales es otra ventana para mirar el problema de la igualdad política. Sin entrar a una descripción detallada, que resulta innecesaria considerando la multiplicidad de reportes, tanto de organismos intergubernamentales como la ONU y de organismo independientes como Human Rights Watch, el panorama latinoamericano está plagado de problemas. Considerando los ejemplos seleccionados arriba, México y Brasil, la estructura de los sistemas políticos ofrecen realidades como la inoperancia del acceso general a la justicia, patrones elevados de violencia y violación de los derechos humanos por parte de agencias gubernamentales diversas.¹⁵ Además debe incluirse la segmentación social producto de la desigualdad que no tiene solamente raíces económicas sino también étnicas y regionales.

En el trabajo citado al inicio realizamos una clasificación detallada de 20 países latinoamericanos por su nivel de protección de derechos (civiles, económicos, sociales,

¹⁴ Estimaciones basadas en De Ferranti, *Desigualdad en América Latina y el Caribe*, Capítulo 9, p. 2.

¹⁵ Ver *Human Rights Watch. World Report 2008*. Disponible en: www.hrw.org

étnicos y de género).¹⁶ Considerando las variables significativas de cada uno de ellos consignadas en el Cingranelli-Richards Human Rights Data Set (CIRI), así como la forma y grado de inclusión de cada uno de estos derechos en sus constituciones encontramos que estos países pueden dividirse entre los que tienen alta o baja efectividad en el cumplimiento de los derechos y los que tienen un nivel básico o elevado (incluyente) de incorporación de esos derechos en el texto de sus constituciones, dando lugar al siguiente resultado:

Características del texto constitucional	Efectividad de derechos	
	Baja	Alta
Básico	Excluyente <ol style="list-style-type: none"> 1. Chile 2. Honduras 	Sincero <ol style="list-style-type: none"> 1. Costa Rica 2. El Salvador 3. República Dominicana
Incluyente	Cínico <ol style="list-style-type: none"> 1. Bolivia 2. Brasil 3. Colombia 4. Ecuador 5. Guatemala 6. México 7. Perú 	Incluyente <ol style="list-style-type: none"> 1. Argentina 2. Nicaragua 3. Panamá 4. Uruguay 5. Venezuela

Fuente: Valdés y Ansolabehere, “Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo”, cuadro 10.

¿Qué perspectivas se pueden avizorar?

Considerando los elementos aportados previamente, puede afirmarse que América Latina enfrenta un panorama gris. Por una parte, se han hecho avances sustanciales en la implantación de sistemas políticos democráticos. Por la otra, estas democracias arrastran atavismos de épocas pasadas que se pueden sintetizar en un atraso endémico en la implantación de relaciones sociales modernas desde el punto de vista de la igualdad, entendida como una combinación de impersonalidad frente a las reglas del poder y de libre acceso a las oportunidades que derivan de los “servicios” del Estado. Desde el punto de vista de la evolución reciente se puede observar tres tipos de sistemas democráticos: a) los que mantienen una democracia liberal estable (Brasil, México, Chile, Costa Rica), b) los que tienen sistemas democrático-liberales con graves problemas para su estabilidad (Guatemala, El Salvador, Colombia) y c) los que han derivado hacia formas de cesarismo político (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) y se apartan de la democracia liberal bajo el argumento de que ésta no es capaz de resolver los problemas de las mayorías. En la

¹⁶ Valdés y Ansolabehere, “Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo”. Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

primera categoría, además podemos distinguir dos subtipos ejemplificados por Brasil y México. La diferencia entre ambos es que aunque mantienen la democracia liberal el primero tiene un éxito económico sobresaliente y el segundo no ha conseguido colocarse en una senda propia que se lo garantice.

Esto hace pensar que el futuro de la democracia liberal está en la capacidad y lucidez de los actores fundamentales para vencer los obstáculos que se anteponen a las alternativas para construir Estados sociales, pero esto, a su vez no tendrá efectos si no se piensa en ajustes a los sistemas políticos que, en muchos casos, representarían cambios de fondo.¹⁷

La extensión de la democracia en la mayoría de países latinoamericanos es un escenario idóneo, favorable al desarrollo de nuevas opciones, especialmente a las formas mixtas de régimen y gobierno, y de negociación social, que ofrecen más ductilidad a la participación de la diversidad social en la formación de políticas y tienen como consecuencia una mayor incidencia en la distribución progresiva de la renta.

El corazón de toda salida posible reside en disminuir la brecha de la desigualdad pero, a la vez, de hacerlo sin supresión de las libertades; sin revivir populismos de persona o de partido que convierten a los ciudadanos no sólo en meros votantes, sino en carne de cañón de hegemonías aventureras. En ello reside la clave de la responsabilidad pública de todos los sectores sociales y principalmente de los líderes de gobierno y de empresa.

El problema más angustiante que enfrenta América Latina hoy es cómo reorganizar las formas de acción colectiva para procurar el bienestar respetando pero, a la vez, profundizando los sistemas democráticos que han logrado afianzarse, así sea precariamente, en la región.

A lo largo de su historia independiente, los países de la región han tendido a repetir endémica o crónicamente características de su pasado, que los han hecho oscilar entre el dominio de las oligarquías locales y sus alianzas metropolitanas y el cesarismo populista. Las claves para entender estas oscilaciones son el flujo y reflujo de “las mayorías” y sus organizaciones políticas, unas veces pulverizadas u oprimidas por dictaduras militares, otras acercadas al poder por caudillos, hombres fuertes o conductores populistas.

Conceptualizar la democracia bajo la idea amplia de gobernanza y no sólo como gobernabilidad inmediata implica, como lo ha señalado Axel Hadenius, que “la política pública debe ser gobernada por la voluntad popular libremente expresada y donde todos los individuos deben ser tratados como iguales.”¹⁸

Hacer que esto sea posible en sociedades muy heterogéneas en las que la democracia es precaria y la desigualdad muy alta supone reconocer la necesidad de introducir formas mixtas de representación política y su traducción en mecanismos de decisión colectiva de amplia receptividad.

El ingrediente de las modalidades mixtas de la representación política ha sido tratado en la literatura desde hace más de cincuenta años¹⁹ y el debate en torno a ellas continúa. Sin embargo, con muy pocas excepciones, hay poca comprensión del problema de fondo en los paradigmas de la ciencia política y sus expresiones en América Latina. Hay dos tendencias que se contraponen y que conducen a extremos igualmente contraproducentes. De una

¹⁷ Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1999 y Colomer, Josep. *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001.

¹⁸ Hadenius, Axel. *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 9.

¹⁹ Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper and Row, 1957.

parte las visiones minimalistas de la democracia. Quienes las suscriben, opinan que la democracia empieza y termina en el acto de elegir gobernantes; que el aspecto electoral de la democracia es su referente esencial y que los asuntos relativos a los efectos y la calidad del gobernar corresponden a un análisis de naturaleza diferente. Con frecuencia, esta visión se ha justificado bajo el motivo de “descargar” a la democracia de responsabilidades excesivas, como la solución de problemas del bienestar social, la distribución del ingreso y otros. Se suele señalar que asignar a la democracia la responsabilidad de resolver “todos” los problemas es un exceso ante el cual es necesario restringir el concepto a la idea de elecciones libres y periódicas de los gobernantes.

El problema político que tiene esta postura es que sucumbe con facilidad a su contraria, la de quienes inspirados en la idea de acción directa y gobierno “del pueblo y para el pueblo”, concomitante también a la tradición democrática, objetan que el minimalismo conduce a una aporía en la que la incapacidad del sistema político para “hacerse cargo” de los problemas sociales lo esteriliza y, peor aún, termina abonando el camino a los “intereses especiales” y a la desafección ciudadana respecto al sistema político.

Desde el punto de vista teórico, ambas visiones provienen de contribuciones diferentes a la teoría democrática. De una parte los que, como Montesquieu han defendido la noción aristocrática de la democracia en la que la contención del ejercicio del poder (equilibrio) adquiere precedencia sobre el ejercicio de la soberanía. Por el otro lado, los que situados en la tradición de Rousseau (y Marx),²⁰ preconizan que, a menos que la democracia de curso a la transformación de la estructura de clases, ya sea en un sentido socialista o parecido, aquella consiste en un mero instrumento del que se puede prescindir si no lleva a la construcción de una sociedad socialista o bien, una vez que esto haya sido logrado, el sistema democrático y la representación política se tornan prescindibles.

La falla que evidencia esta polarización es la ausencia de conceptualización de los problemas de la *democracia representativa*. Mantenerse en la falsa disyuntiva (aunque no por falsa menos perniciosa) entre la democracia como aristocracia electa y la imposibilidad de la representación democrática es la trampa que provoca, precisamente, el trágico resultado al que alude Robert Dahl en el epígrafe de su obra que encabeza este trabajo. La expresión ideológica de esta problemática en América Latina podría enunciarse de la siguiente manera: si la democracia no resuelve los problemas del pueblo una de dos, o se le hegemoniza a través de una dirigencia cesarista (para el caso, aristocrática), o se le desecha como sistema político deseable. En el otro punto de vista: si la democracia facilita la canalización de demandas inaceptables para las élites de poder, entonces es debido limitarla, convertirla en un muro de contención. A propósito del descubrimiento de Aristóteles de que las antiguas democracias solían imponer mayores castigos a los ricos por no participar en la asamblea e insignificantes cargas a los pobres que no lo hacían Jon Elster observa: “si un conjunto de individuos puede reforzar su poder limitando su propia libertad, también puede reducir el poder de otros expandiéndoles su libertad.”²¹

La evidencia sugiere que la falla profunda reside en la ausencia de una ciudadanía robusta y madura y, a su vez, en un tejido de instituciones que efectivamente actúe como vehículo para representar sus intereses.

Este problema merece una atención que hasta ahora no ha recibido en suficiencia.²² La representación democrática es la única forma realista de construir y consolidar la

²⁰ Della Volpe, Galvano. *Rousseau y Marx y otros ensayos de crítica materialista*. Buenos Aires, Platina, 1963.

²¹ Elster, Jon. *Ulysses Unbound*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 94.

²² Urbinati, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago y Londres, University of Chicago Press, 2006.

democracia como un sistema en que los ciudadanos pueden involucrarse no solamente a través del voto, sino de la participación activa. La idea de un sistema político en el que solamente existen ciudadanos, partidos y gobierno adquiere un importante grado de ficción cuando ignora la diversidad de las formas de acción pública de la ciudadanía. Mediante organizaciones, movimientos, opiniones y otras fórmulas, los ciudadanos tienen una presencia que influye en las decisiones públicas.

Es cierto que, en cualquier caso, estamos frente a formas de mediación, pero las mediaciones representativas pueden diseñarse y ampliarse, admiten expansión e innovación; los mecanismos de rendición de cuentas de los representantes frente a los representados pueden modificarse mediante legislación apropiada; la influencia de los ciudadanos en la acción legislativa puede incrementarse sin necesidad de dirigentes iluminados que a la postre conducen al desastre, y sin restringir la representación al simple acto electoral y al repliegue a la vida “privada” en los lapsos entre elecciones.

Las formas que adopta la representación democrática se relacionan directamente con el avance en el incremento de igualdad política. Si los ciudadanos pueden, por igual, acercarse al sistema de gobierno y relacionarse con él en modalidades más cercanas y frecuentes, y recibir en correspondencia mayor atención de sus representantes (obligatoria, basada en normas vinculantes), la calidad de la representación puede conducir a una mayor igualdad política y a mejores condiciones de organización de la vida social.

Considerando la heterogeneidad de las preferencias sociales, la mejoría en la calidad de la representación ha de significar también una mayor mixtura de las políticas públicas y de las modalidades de decisión en las que descansan.

La literatura es ampliamente sugerente a este respecto. Los regímenes políticos mixtos, es decir, que combinan distintas instituciones representativas y, entre ellos, los que más se acercan a la representación proporcional pura tienden a ser un crisol en el que se funde la diversidad de las preferencias sociales, en el que la probabilidad de imposición de preferencias oligárquicas tiende a ser menor y en las que la política pública es resultado de agregación de preferencias sociales de forma más compleja y cohesiva que en otros regímenes. El caso opuesto lo representan los regímenes de mayoría simple y, especialmente, los sistemas presidenciales. La razón básica es que el primer tipo de sistema produce “múltiples ganadores,”²³ mientras que el segundo suele acompañar el resultado del “ganador se lleva todo” asociado a la regla de mayoría.

Naturalmente, una concepción estratégica del desarrollo sociopolítico como ésta conduce a la cuestión de la obtención de los recursos fiscales necesarios y estructuras de representación y decisión pública robustas. De ahí que una política de recaudación que fortalezca al Estado y trate como iguales económicos a los ciudadanos deba alcanzar tasas de recaudación altas, equivalentes a las de países desarrollados (OECD).

Pero a su vez, una política de recaudación fiscal sólo adquiere sentido para el desarrollo si los recursos se aplican con eficacia a los objetivos de conseguir salud básica y educación básica universales y de calidad, así como inversión en infraestructura. Sin ellas no puede haber apertura de opciones reales de desarrollo individual consistentes en lo que Amartya Sen ha denominado “capacidad de realizar” y que responde al problema de la igualdad política de los ciudadanos.

²³ Colomer, *Instituciones políticas*, pp. 230-237 y Lijphart, *Patterns of Democracy*, pp. 275-300.

Lamentablemente, es difícil justificar el optimismo. Las políticas públicas destinadas a mejorar la condición de los ciudadanos realmente existentes, desde la salud hasta la educación, ciencia y tecnología reflejan avances poco alentadores. Los desequilibrios fiscales, el capitalismo salvaje que se ha proyectado en la política económica internacional y, sobre todo, la incapacidad de las élites políticas para fijar una agenda seria de construcción del futuro, muestran una realidad en la que está ausente la orientación adecuada para construir instituciones que puedan a la vez albergar y fomentar la creación de ciudadanos de primera.

Sin esas instituciones dedicadas a ofrecer procedimientos eficaces para hacer valer los derechos civiles y sociales en marcos políticos de libertad, no será posible ver un desarrollo económico y social sustentable ni una democracia con viabilidad. En síntesis, esas instituciones son un componente básico de la canasta de bienes que ha de contener la idea de desarrollo.

El régimen democrático y representativo no alcanza a tocar el entramado del Estado. Dicho de modo muy sintético, esta forma de "suboptimalidad" consiste en que, a pesar de que existen libertades básicas y elección periódica de gobernantes, el sistema representativo queda bloqueado para hacer cambios redistributivos a través de políticas públicas de trascendencia (fiscal, educativa, laboral, o sanitaria). De este modo las relaciones de poder fundamentales del orden económico-político permanecen sin cambio o "blindadas" respecto de la trama de la política democrática.

Pareciera que una visión así requiere ser planteada exclusivamente desde una perspectiva de "izquierdas". No obstante, el problema del desarrollo político es estratégico y por consiguiente puede ser motivo de convergencia entre fuerzas políticas con ideologías diferentes. Ello depende, empero, de la capacidad de los partidos y dirigentes políticos para comprender que el eje estratégico de la combinación entre democracia y desarrollo, democracia e igualdad, no corre necesariamente a la par del eje ideológico izquierda-derecha. Eso ha sido mostrado claramente por la evolución de los países capitalistas avanzados y por el fracaso histórico de los cesarismos, sean de izquierda o derecha y las formas totalitarias.

Esa no es la disyuntiva normativa fundamental. El desafío consiste en superar los reduccionismos minimalistas en la conceptualización de la democracia que conducen a su limitación por los poderes extra estatales que se benefician de su precariedad, robusteciéndola con sistemas de derecho eficaces y políticas incluyentes y, a la vez, evitando el populismo, intrínsecamente autoritario.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. *La Democracia en América Latina*. México, FCE, 1992.
- Colomer, Josep. *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2007*. Santiago, Chile, CEPAL, 2008.
- Dahl, Robert A. *On Political Equality*. New Haven y Londres, Yale University Press, 2006.
- De Ferranti, David et. al. *Desigualdad en América latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 2003.
- Della Volpe, Galvano. *Rousseau y Marx y otros ensayos de crítica materialista*. Buenos Aires, Platina, 1963.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper and Row, 1957.
- Elster, Jon. *Ulysses Unbound*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Hadenius, Axel. *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Human Rights Watch. *Human Rights Watch. World Report 2008*. Disponible en: www.hrw.org
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1999.
- Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- North, Douglass C., Wallis, John Joseph y Weingast, Barry R. *Violence and Social Orders*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York, PNUD, 2004.
- The Economist*. "A special report on the new middle class". 14 de febrero de 2009.
- Urbinati, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago y Londres, University of Chicago Press, 2006.
- Valdes-Ugalde, Francisco y Ansolabehere, Karina María. "Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo". En: Puchet, Martín, Rojas, Mariano, Valdes, Francisco y Valenti, Giovanna. Eds. *América latina: problemas centrales y oportunidades promisorias*. FLACSO-México, 2010. (En prensa).