

ESTADO DE TRÁNSITO HACIA EL ORDEN DEMOCRÁTICO ESTABLE

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: EL CABLE QUE NOS SEPARA DEL VACÍO

En los últimos 30 años, con el inicio de la denominada tercera ola democrática, se han desarrollado más de 100 procesos electorales presidenciales en el ámbito nacional. Según los informes de las principales misiones de observación (internacionales y nacionales), la gran mayoría de los procesos electorales presidenciales se han efectuado sin irregularidades significativas que hayan incidido de manera determinante en los resultados finales. Paulatinamente se han establecido y consolidado mecanismos que garantizan una mayor transparencia y participación de los diferentes actores políticos con aspiraciones presidenciales y la elección de los gobernantes.

Si se entiende que los procesos de transición hacia la democracia se definen por la existencia de un marco normativo que

delimita reglas del juego claras y transparentes para un régimen democrático en el cual se dan elecciones libres, justas y periódicas de los gobernantes de un país, y que además se cuenta con una institucionalidad que da soporte a estos procesos, puede afirmarse que todos los países de la región obtienen una nota alta en el cumplimiento de estos requisitos.

Un recuento de normas e instituciones que se consideran básicas para cumplir con los estándares de un régimen democrático, debe contemplar al menos lo siguiente:

- Establecimiento de órganos electorales con independencia del Poder Ejecutivo.
- Existencia de leyes electorales y de partidos, que generalmente se traducen en códigos o regulaciones que establecen las reglas del juego electoral.
- Elecciones periódicas, libres y transparentes.

A principios de la década de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela existían regímenes democráticos que se correspondían con los citados estándares. En la actualidad, es posible afirmar que casi la totalidad de los países de la región se rigen por estas reglas de la democracia.

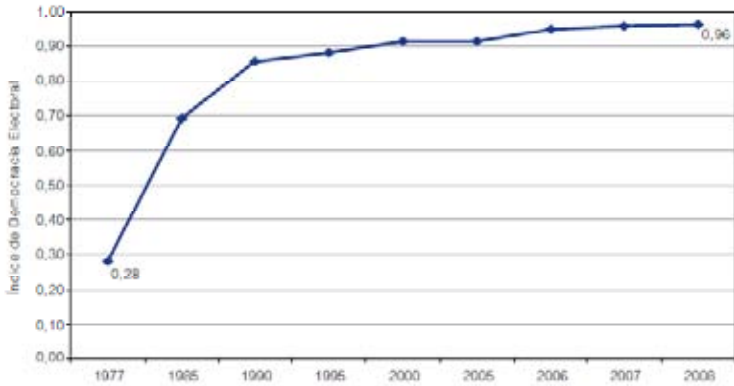
La Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicaron en 2010 el informe *Nuestra Democracia* (OEA/PNUD 2010), en el que se presentan, entre otras reflexiones, los resultados del Índice de Democracia Electoral (IDE). Este algoritmo mide cuatro indicadores básicos:

- Derecho al voto.
- Elecciones limpias.
- Elecciones libres.
- Cargos públicos electos.

Los indicadores fueron analizados para el periodo comprendido entre 1977 y 2008, y sus conclusiones reafirman que los avances

en estas áreas son significativos. El índice señala que “el promedio (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985, y a 0.86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0.93” (PNUD 2004, 75). Asimismo, en 2008 se presentó un índice de 0.96, lo cual evidencia el avance notable en los procedimientos electorales.

Gráfica 1. Índice de Democracia Electoral en América Latina (1977-2008)



Fuente: OEA/PNUD. 2010. *Nuestra Democracia*.¹

Si bien estos datos reafirman que América Latina ha avanzado de forma clara y contundente en mejorar, o crear cuando ha sido necesario, su marco jurídico e institucional, los países latinoamericanos siguen luchando contra las prácticas políticas contrarias a la democracia. El informe señala que

El Índice de Democracia Electoral (IDE) elaborado para el informe del PNUD (2004) y actualizado para este estudio, ilustra el importante progreso de nuestras democracias. La democracia ha avanzado en sus procedimientos electorales de manera notable, alcanzando

¹ La OEA y el PNUD señalan que “los cuatro componentes básicos a partir de los que se construye el IDE son: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos” (OEA/PNUD 2010, 65).

en 2008 su nivel más alto desde 1977 (0.96 contra 0.28). Es conveniente señalar, empero, que este indicador sólo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, por lo que muchas de las distorsiones del proceso electoral ya mencionadas no aparecen reflejadas. En cualquier caso, la región ha dejado atrás la larga noche del autoritarismo militar, donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir por el destino de todos. Hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son democracias electorales (OEA/PNUD 2010, 65).

La región ha avanzado, en cambio, de modo desigual en la superación de las prácticas políticas que todavía discriminan la satisfacción plena de los derechos políticos. Por ejemplo, la participación de las mujeres en puestos de elección sigue baja, y no en todos los casos las cuotas consiguen sus objetivos. La brecha va desde la paridad recientemente aprobada en Costa Rica hasta la ausencia de mujeres en el Congreso de Belice. Los derechos efectivos para los pueblos indígenas han ganado terreno constitucional en algunos países donde demográficamente son mayoritarios, pero está por verse la aplicación efectiva del mandato constitucional y su materialización en la forma de una mejora sustancial de la calidad de vida.

La posibilidad de tener políticas locales robustecidas en democracia tampoco muestra progresos notables. Los fraccionamientos políticos del Estado nacional son poco autónomos respecto de los poderes centrales, tanto en la distribución de competencias como de recursos fiscales, y aun en los estados federales, las corporaciones subnacionales se muestran más vulnerables ante la influencia negativa del narcotráfico. Estos fraccionamientos también son menos exigidos en términos de transparencia y rendición de cuentas respecto de sus pares nacionales.

Además, mientras queda claro que las elecciones son "*the only game in town*" para formar gobierno, eso no garantiza la continuidad del mandato constitucional. Basta con recordar cómo, a pesar de los avances, un grupo importante de jefes de Estado se ha visto obligado a interrumpir sus gobiernos: Fernando Collor de Mello

en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Jamil Mahuad en Ecuador (2000), Fernando de la Rúa en Argentina (2001), Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003), Lucio Gutiérrez en Ecuador (2005), Carlos Mesa en Bolivia (2005), entre otros. En junio de 2009, en Honduras, fue quebrado el orden constitucional al ser removido ilegalmente de su cargo el presidente Manuel Zelaya (Aguilar y Benavides 2010, 4).

Este último incidente sirve de ejemplo para explorar el otro extremo de la relación: las actitudes ciudadanas hacia la democracia. El resumen anterior permite observar avances normativos e instituciones que aseguran en la región una arquitectura electoral más profesional, más independiente y más transparente en su gestión. La pregunta es si con ello aumenta o no el entusiasmo ciudadano por la democracia.

GOLPE MILITAR EN HONDURAS, REBELIÓN POLICIAL EN ECUADOR Y EL IMPACTO EN LA OPINIÓN DE AMÉRICA LATINA

El 28 de junio de 2009, el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, fue destituido de su cargo por un golpe de Estado perpetrado por los militares. Esta situación no sólo conmovió a la región centroamericana, sino también a la comunidad internacional, ya que puso en evidencia cuán frágiles son aún los estados democráticos de derecho.

Diversos estudios² continúan respaldando la hipótesis de que en América Central, y probablemente en la mayoría de los países latinoamericanos, prevalecen regímenes híbridos, con instituciones propias de los sistemas democráticos yuxtapuestas a un asidero de prácticas de ejercicio del poder inherentes al autoritarismo. La hipótesis de hibridación de los regímenes democráticos puede sustentarse en el caso de Honduras, así como en los problemas evidentes en Nicaragua, en aspectos como la relación autónoma

² Véanse como ejemplos los trabajos de Terry Lynn Karl, *The Hybrid Regimes of Central America*, y Thomas Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, citados por Rojas Bolaños y Rosales Valladares (2009).

entre los distintos poderes y las restricciones a algunos derechos y libertades fundamentales.

Una vez que se han resuelto aspectos clave, como el reingreso de Honduras a los foros regionales, por ejemplo a la OEA, el país y sus gobernantes se enfrentan al desafío de recobrar la confianza y la gobernabilidad, y lograr el reconocimiento de la comunidad internacional. Ésta rechazó el golpe de Estado, no reconoció el gobierno de facto y, al promediar el primer aniversario de la asonada, sólo 22 países del mundo habían reconocido al nuevo gobierno de Porfirio Lobo. Lo cierto es que pese a la oposición unánime, el gobierno de facto de uno de los países más dependientes del continente (en términos de la relación asistencia al desarrollo/PIB) logró mantenerse en el poder hasta la finalización del periodo constitucional, lo que en cierto modo revela la inoperancia de los mecanismos multilaterales actualmente disponibles para proteger a los pueblos de las debilidades de autoridad de sus líderes políticos, militares y económicos.

En el caso de Ecuador, la situación ocurrida en septiembre de 2010 constituye la crisis más grave desde la llegada del presidente Correa al poder. La estabilidad que lo había acompañado desde su elección —inusual en un país con ocho presidentes en poco más de una década, de los cuales los tres últimos fueron depuestos en manifestaciones populares— se fracturó. A la grave situación política hay que agregar la complejidad económica y la crispación social que vive Ecuador. La caída del precio del petróleo, la gran disminución de las remesas y la falta de inversiones extranjeras han comprometido los recursos necesarios para mantener el ritmo de los gastos sociales.

Ello obligó a Correa a intentar pasar en el Congreso un programa de austeridad —la reducción de los beneficios salariales de la policía forma parte del mismo— al cual se resistieron, en gran medida, incluso figuras de su propio partido. Esta situación provocó un enfrentamiento entre Correa, acusado de autoritarismo, y el Congreso que se negaba a apoyar sus reformas legislativas.

El gobierno de Correa, así como otros órganos regionales, calificaron los hechos como un intento de golpe de Estado. En mi opinión, considero que no se trató de un golpe de Estado sino de un “burdo”

atentado contra la democracia y una agresión “intolerable” contra el presidente, un deplorable e injustificable acto de rebelión policial que debe ser condenado y repudiado con toda energía. Pero más allá de si se trató de un golpe de Estado o de una rebelión policial, lo cierto es que esta crisis puso en evidencia la inestabilidad estructural del país. Por ello, toda la sociedad debe analizar cuidadosamente lo ocurrido y hacer una autocrítica, incluido el propio presidente, quien debería reconsiderar su estilo de gobernar, morigerar sus conflictos, reevaluar sus relaciones con los distintos sectores y, sobre todo, estar más abierto a dialogar, a escuchar y a negociar.

Una posible explicación para entender la viabilidad del golpe en Honduras y la permanencia del régimen de facto por el resto del calendario institucional y la rebelión policial en Ecuador, tiene que ver con el grado de implantación de los valores democráticos en la cultura política latinoamericana. Los informes de 2009 y 2010 del Latinobarómetro analizan las opiniones acerca de ésta y otras interrogantes vinculadas con el derrotero de nuestros regímenes democráticos, con resultados preocupantes. El estudio plantea tres preguntas básicas que interesa resaltar:

1. ¿Cuán probable es que en su país se dé un golpe de Estado?
2. ¿Apoyaría a un gobierno militar?
3. Cuando hay una situación difícil, ¿está bien pasar por encima de las leyes?

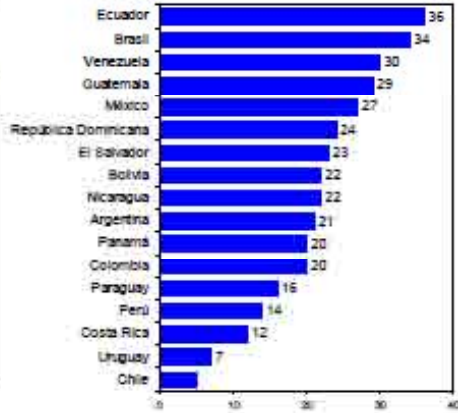
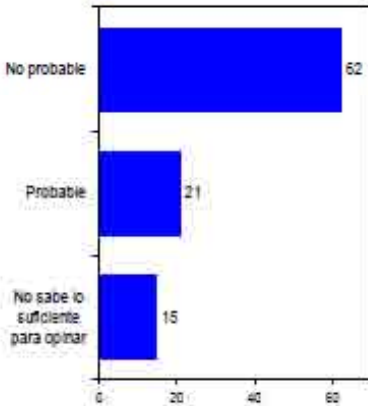
Para la primera pregunta, los resultados son muy positivos, pues en general existe la percepción —y hasta la seguridad— de que las circunstancias actuales en los países de la región hacen poco probable que se dé un golpe de Estado. En promedio, 62% afirma que es poco probable, contra 21% que lo cree factible. Ése es el vaso medio lleno, porque en países como Ecuador (36%), Brasil (34%), Venezuela (30%) y Guatemala (29%) la probabilidad de golpes de Estado no es baja para una buena porción de la población (Latinobarómetro 2009). Asoma en estas respuestas un claro temor a los retrocesos de tipo autoritario o no democrático.

Gráfica 2. Probabilidad de que haya un golpe de Estado, por país, en América Latina (2009)

CUÁN PROBABLE ES QUE HAYA UN GOLPE DE ESTADO EN (PAÍS) TOTAL AMÉRICA LATINA

¿Cuán probable cree Ud. que es, que pueda haber un golpe de Estado en (país) o no sabe Ud. lo suficiente para opinar? *Aquí solo 'Muy probable' más 'Algo probable'.

Probable



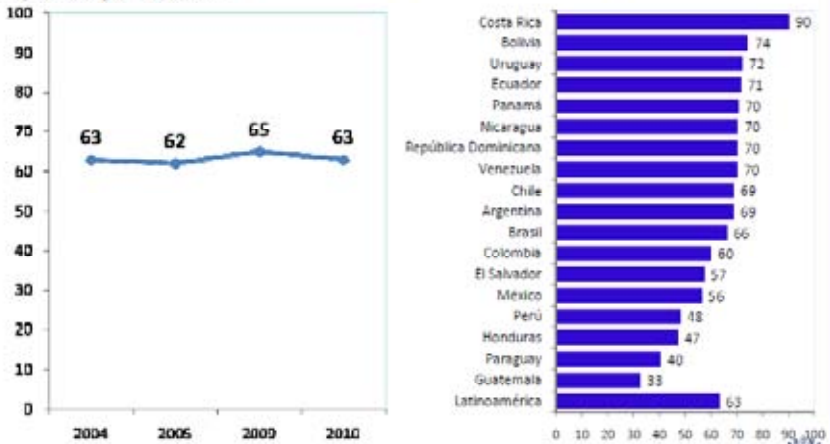
Fuente: Latinobarómetro 2009.

Con respecto al apoyo a los gobiernos militares, el Informe Latinobarómetro (2010) señala que 63% de la población de América Latina indicó que en ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar. Encabezan la lista Costa Rica con 90%, bastante superior al promedio regional y posiblemente explicado por la ausencia de ejército en ese país, seguido de Bolivia con 74% y Uruguay con 72%. Por otro lado, los países con menor porcentaje de contundencia en la respuesta son Guatemala con 33% y Paraguay con 40%. Este apoyo ha venido trazándose de forma estable; en la medición de 2004 el promedio regional fue de 63%, en 2005 disminuyó levemente a 62% y en 2010 se mantuvo en 63%. El reverso de la medalla es preocupante: 37% apoyaría en determinadas circunstancias un gobierno militar. Esto se completa con la leve importancia que tiene el “imperio de la ley”, al menos para un tercio de la población de América Latina (Latinobarómetro 2010).

Gráfica 3. Apoyo a un gobierno militar
en América Latina (2010)

BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA APOYARÍA A UN GOBIERNO MILITAR TOTALES AMÉRICA LATINA 2004 - 2010 - TOTALES POR PAÍS 2010

P. ¿Apoyaría Ud. un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático, si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar? *Aquí 'En ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar'.



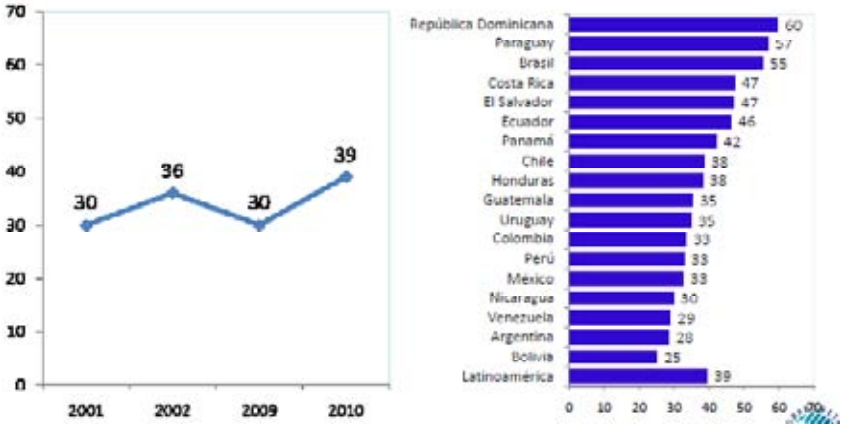
Fuente: Latinobarómetro 2010.

Al polémico enunciado “en una situación difícil está bien pasar por encima de las leyes”, en promedio 39% de los latinoamericanos indicó estar muy de acuerdo, o de acuerdo, con esta afirmación. Los casos de República Dominicana (60%), Paraguay (57%), Brasil (55%), Costa Rica y El Salvador (47%) constituyen el grupo de países con mayor aceptación, en los que en ciertas circunstancias amerita no cumplir con las leyes (Latinobarómetro 2010). Al comparar estos datos con mediciones anteriores, destaca que con respecto a 2002 hay un aumento de 36 a 39% en el promedio latinoamericano, a pesar de que en 2009 se había dado una disminución (30%).

Gráfica 4. Percepción hacia el hecho de que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento o las instituciones para resolver los problemas (2010)

CUANDO HAY SITUACIÓN DÍFICIL ESTA BIEN PASAR POR ENCIMA DE LAS LEYES. TOTAL AMÉRICA LATINA 2001-2010 – TOTALES POR PAÍS 2010

P. ¿Está Ud. Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? Cuando hay una situación difícil en (país), está bien que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento y/o las instituciones con el objeto de resolver los problemas. *Aquí sólo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'.



Fuente: Latinobarómetro 2010.

Los datos presentados sugieren diversas interpretaciones. Lo primero es que en promedio un tercio de la población aún expresa actitudes autoritarias, de evidente cuño antidemocrático (una especie de nostalgia por los militares) y un desprecio por el principio de legalidad. Lo segundo es que la situación es muy preocupante en algunos países y menos en otros. Esto llama la atención sobre la importancia del enfoque preventivo y selectivo en las acciones internacionales y multilaterales de apoyo a la democracia en la región. Por otro lado, no hay que olvidar que la referencia directa a la crisis de Honduras y Ecuador supone interrogar a la población acerca de posibilidades reales y hechos concretos y no sobre especulaciones, lo que quizá agrava la interpretación de los resultados.

Un factor adicional debe tenerse en consideración. La crisis en Honduras es leída, interpretada y valorada no desde una posición democrática unívoca y hegemónica, sino más bien desde un antagonismo ideológico que adopta la forma de izquierda y derecha y que expresa la afinidad con el proyecto bolivariano, o específicamente con el presidente Hugo Chávez, o su rechazo. En los debates electorales y políticos de América Latina, las referencias a Chávez y sus alianzas internacionales ocupan el lugar que antes se asignaba a Fidel Castro y Cuba. En cierto modo es una reedición de las amenazas de la guerra fría. Además, el presidente Chávez se constituye en actor directo de procesos nacionales en los países aliados. Finalmente, procesos políticos de la misma naturaleza —como la llamada “cuarta urna” del presidente Zelaya, que precipitó el golpe, o el “Estado de opinión” del presidente Uribe a favor de su reelección— son interpretados de modo diferente según su ubicación en relación con el proyecto bolivariano.

CRISIS ECONÓMICA, POBREZA Y DESIGUALDAD

A la vista de lo acontecido en el último bienio, puede decirse que las democracias latinoamericanas, como también las economías, salieron relativamente bien libradas de la crisis económica internacional. La razón es que nuestros problemas anteceden a la crisis y por supuesto la sobreviven. Más aún, la crisis tuvo un impacto menor porque sus efectos fueron sobre todo transmitidos por medio de los canales formales de la economía, y las nuestras siguen siendo muy informales.

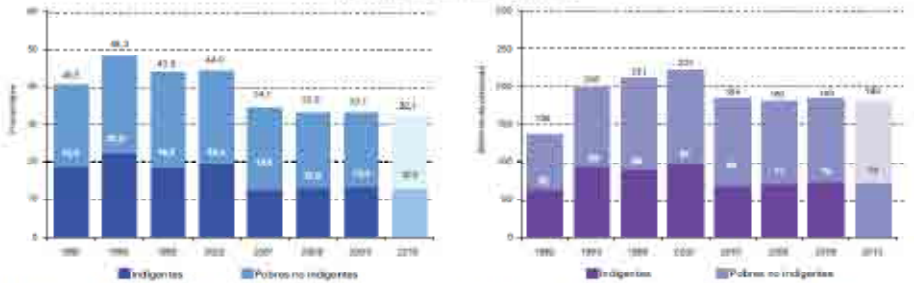
En todo caso, con la era democrática se han visto progresos en la calidad de vida de la población de la región. De acuerdo con datos presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2010c), la situación de pobreza en la región ha mantenido su tendencia a la baja desde 1990. Entre 2002 y 2007 se logró disminuir hasta 9.9 puntos porcentuales. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cerca de 64% de la población latinoamericana (estimada en 590 millones de personas, con una edad promedio de 27 años) se considera parte de una cre-

ciente clase media. En la última década, 40 millones de personas han salido de la pobreza. La esperanza de vida se sitúa en 74 años, la cobertura de agua potable es superior a 86%, los niveles de alfabetización se aproximan a 92%, mientras que la mortalidad infantil se ha reducido a la mitad en las últimas dos décadas (Moreno 2011, 26A). Sin desconocer estas buenas noticias, debemos tener presente, al mismo tiempo, que en términos absolutos en 2010 cerca de 183 millones de personas (33.1% de la población total) en la región aún vivían en condiciones de pobreza, de las cuales 74 millones (13.3%) estaban en situación de indigencia (CEPAL 2010c).

Todo lo anterior evidencia que, sin perjuicio de los importantes avances logrados, los gobiernos siguen enfrentando el gran reto de cumplir sus promesas de campaña con las que llegaron al poder y también de generar políticas integrales que permitan un crecimiento económico con equidad.

Gráfica 5. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia (1980-2010)

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2010¹
(En porcentaje y millones de personas)



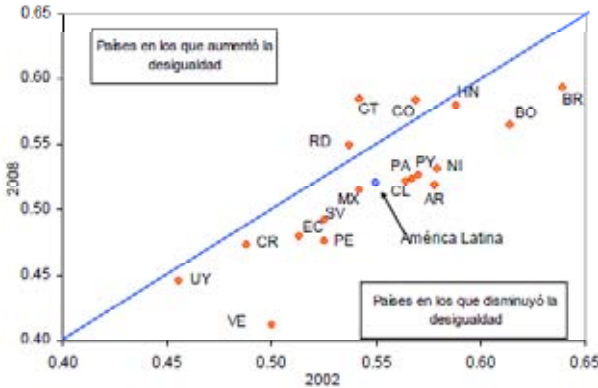
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
¹ Estimación correspondiente a 19 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

Fuente: CEPAL 2010c.

En relación con el tema de la desigualdad en la región, según datos del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (PNUD 2010), el índice de Gini de la distribución del ingreso en la región pasó de 48.4 en 1970 a 52.2 en 1990

y a 50.5 en el año 2000. Asimismo, el informe *Nuestra Democracia* (OEA/PNUD 2010) señala que el coeficiente de Gini medio para América Latina, del periodo 2005-2007, es de 0.52.³

Gráfica 6. Coeficiente de Gini, alrededor de 2002 y 2008



Fuente: CEPAL 2010a.

Al realizar un análisis por subregiones,

la desigualdad muestra una disminución constante en América Central, mientras en el Cono Sur y la Región Andina se incrementó durante los años noventa, y apenas hacia la mitad de la década siguiente registró una disminución importante. Sin embargo, los niveles de desigualdad en los países de la región son aún muy altos: Bolivia, Haití y Brasil, por ejemplo, reportan un índice de Gini superior a 55 (PNUD 2010, 37).

El informe señala que

la desigualdad no sólo es alta, sino también muy persistente, a pesar de que recientemente se produjeron avances muy importantes

³ El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en el que 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente multiplicado por 100.

en logros sociales, los cuales se reflejan en la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) (PNUD 2010, 25).

Como correctamente ponen de manifiesto los recientes informes de la CEPAL y del PNUD, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Según el PNUD, 10 de los 15 países más desiguales del mundo se encuentran en nuestra región, al tiempo que “el coeficiente de Gini del ingreso en la región es 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, 36% más alto que el de los países del este asiático y 18% más alto que el del África subsahariana” (PNUD 2010, 37). Y, lo que es peor, la persistencia de la desigualdad, acompañada de una baja movilidad social, llevó a la región a caer en una “trampa de desigualdad”, en virtud de la cual ésta se transmite entre generaciones.

INSEGURIDAD CIUDADANA

Además de la pobreza y la desigualdad, el aumento de la inseguridad es uno de los temas más preocupantes y acuciantes para los tomadores de decisiones y para la ciudadanía en general. El incremento de la delincuencia, los asaltos, homicidios, secuestros, robo de automóviles, sumados a la existencia de maras y pandillas juveniles, narcotráfico y tráfico de armas, confirman empíricamente las valoraciones y percepciones de la ciudadanía.

América Latina tiene uno de los niveles de violencia delictiva más altos del mundo. Cada año, cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños —un tercio de la población total de la región— son víctimas, directamente o en su núcleo familiar, de algún acto delictivo. En lo que va de la presente década, más de 1.2 millones de personas han perdido la vida como resultado de este tipo de violencia, en su mayoría ligada a actividades criminales transnacionales. Por todo ello, no debe extrañarnos que a los latinoamericanos les preocupe más la delincuencia (27%) que el desempleo (19%) (Latinobarómetro 2010).

La sensación de inseguridad pasó a convertirse en una cruda realidad:

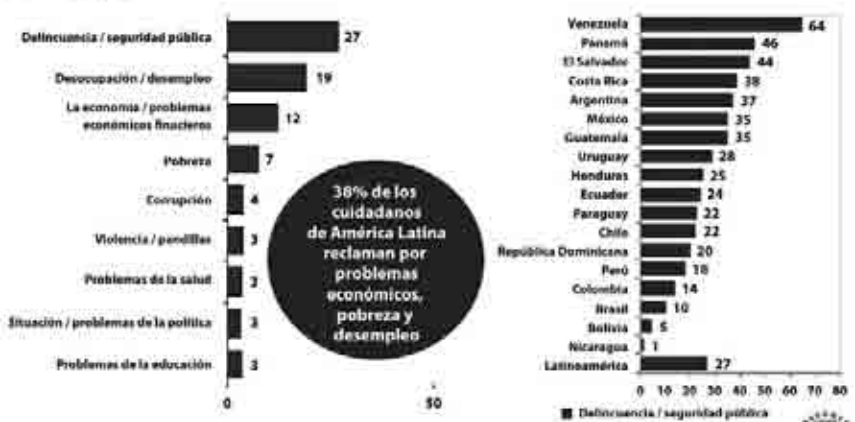
la evolución de la tasa de criminalidad en América Latina es alarmante, en 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo (...) Los países con criminalidad más aguda son El Salvador (5 veces la epidémica), Colombia (4,7), Venezuela (4,25) y Brasil (3,8). Comparativamente, la tasa de homicidios en América Latina es 17 veces la de Canadá (1,5) y 20 veces la de los países nórdicos (1,1 o 1,2) (Kliksberg 2008).

Gráfica 7. Percepción del problema más importante del país, América Latina (2010)

PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS

TOTAL AMÉRICA LATINA 2010 – TOTALES POR PAÍS 2010 PARA DELINCUENCIA

P. En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? * Pregunta abierta **Aquí sólo más de 3%.



Fuente: Latinobarómetro 2010.

El informe *Nuestra Democracia* ya citado, señala que 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo tienen lugar en América Latina, cuya población total es de apenas 8.5% de la población global. Asimismo, la proporción de hogares donde alguna persona ha sido víctima de algún hecho delictivo, en el último año, es superior a 25% en casi todos los países latinoamericanos, y en algunos casos las cifras superan la mitad de los hogares (OEA/PNUD 2010).

A la grave situación presentada en la región, se suma la vertiente sobre las formas o manifestaciones de la violencia. Datos del United States Agency for International Development (USAID) indican que entre 50,000 y 350,000 personas son miembros de pandillas juveniles (maras) en México y el norte de América Central (OEA/PNUD 2010). Estos grupos tienen incidencia en los niveles de violencia vividos en la región (rivalidades territoriales y pago de impuestos o rentas por medio de extorsiones), así como en tareas de apoyo al crimen organizado.

Los niveles de inseguridad y sus implicaciones políticas, sociales y económicas no pueden ser analizados sin hacer referencia a la penetración del crimen organizado y, especialmente, el narcotráfico. Al respecto, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia señala que “la región continúa siendo la principal productora de marihuana y cocaína del mundo, y aumenta de manera significativa su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas” (OEA/PNUD 2010, 185). Además, los países latinoamericanos se constituyen como sitios de tránsito y almacenamiento, como puntos de acceso al mercado estadounidense y espacios para la legitimación de capitales ilícitos.

En estos territorios, caracterizados por ser barriadas pobres y con poblaciones en situación de exclusión social, el déficit de estatalidad es extremo (OEA-PNUD 2010). Ante la circunstancia de poca o nula presencia estatal, tienen lugar escenarios de mayor delincuencia y altos grados de inseguridad.

En términos de los procesos y los sistemas democráticos de los países, los niveles de delincuencia y criminalidad podrían ocasionar o propiciar tres posibles escenarios: 1) conducir a la justificación de un golpe de Estado, 2) presentarse grados de autonomía de las fuerzas de seguridad y 3) contribuir al debilitamiento del Estado y su legalidad. Tal como afirma la Organización de los Estados Americanos, “la inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho” (OEA/PNUD 2010, 187).

APOYO A LA DEMOCRACIA ESTABLE, REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN CRISIS

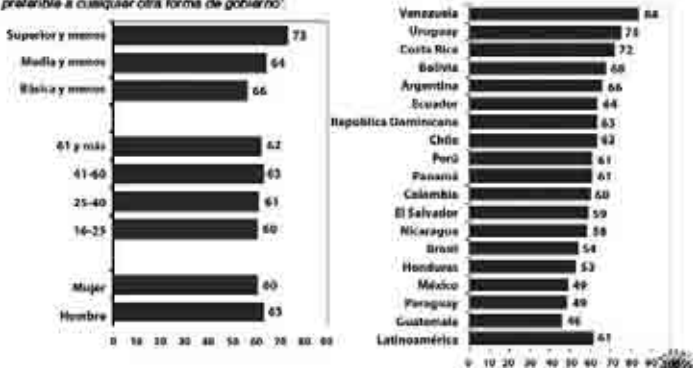
En esta situación de América Latina, caracterizada por la desigualdad, la pobreza (a pesar de los avances), la inseguridad, un golpe de Estado en Honduras y una reciente rebelión policial en Ecuador, cabe preguntarse si los regímenes democráticos están cumpliendo con el ejercicio del “buen gobierno”; si la ciudadanía considera que la democracia es una buena opción. La respuesta para la segunda interrogante —por positiva— puede sorprender a muchos. En promedio, 61% de las personas latinoamericanas considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Los países que encabezan la lista de preferencia por la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno son Venezuela (84%), Uruguay (75%), Costa Rica (72%) y Bolivia (68%) (Latinobarómetro 2010). Cabe señalar, como buena noticia, que el apoyo a la democracia en la región (medido por el Latinobarómetro) aumentó por cuarto año consecutivo. Es la primera vez que ocurre un fenómeno de esta naturaleza desde que el Latinobarómetro comenzó a evaluar el apoyo a la democracia en 1995.

Gráfica 8. Apoyo a la democracia, por país (2010)

APOYO A LA DEMOCRACIA

TOTAL AMÉRICA LATINA POR Educación, Edad y Sexo-Totales por País 2010

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Aquí sólo la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.



Fuente: Latinobarómetro 2010.

Los avances en materia de democratización se han dado sobre todo en el ámbito formal o legal. El establecimiento y fortalecimiento del marco jurídico e institucional ha permitido que por más de 30 años la ciudadanía tenga mayores y mejores garantías para el ejercicio de sus derechos, mayores posibilidades de elegir a sus gobernantes mediante elecciones más libres, regulares, transparentes y en las que participen diversos partidos políticos.

También existen dos variables que no pueden soslayarse en el análisis de los procesos de democratización y gobernabilidad en América Latina: los sistemas de partidos y la representación política. El diagnóstico generalizado de “crisis” de los partidos debería ser un punto de partida y no de llegada para la consolidación, sobre todo si pensamos avanzar en el mejoramiento de la *calidad de la democracia*.

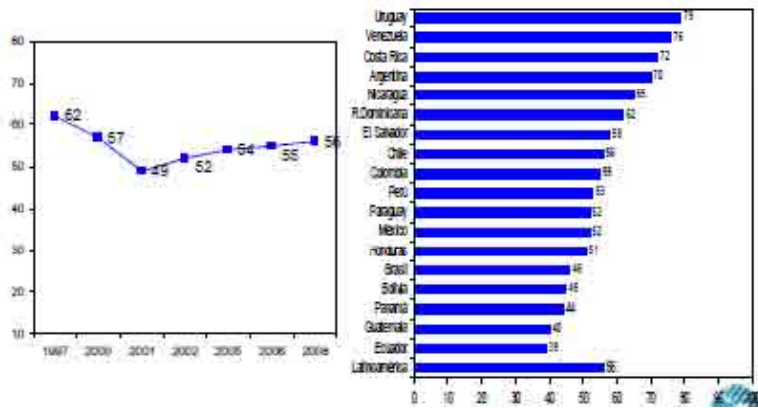
En la región, la ciudadanía se manifiesta escéptica, desconfiada e insatisfecha con los partidos políticos; lo mismo sucede con los poderes legislativos, que son los escenarios institucionales prioritarios en los que cotidianamente se evalúa la actuación e interacción de las diversas fuerzas partidarias. Incluso en coyunturas de alta exposición pública, como son los periodos electorales, los partidos políticos mantienen bajos niveles de confianza, como se observa en los datos del Latinobarómetro (2010).

No obstante el déficit de confianza y credibilidad, la opinión de la ciudadanía es positiva con respecto a la necesidad de los partidos políticos y los congresos para la existencia y operatividad de la democracia como forma de gobierno. Los partidos deben considerar esta percepción como una ventana de oportunidad para su remozamiento, evolución o mejoramiento.

Gráfica 9. Percepción hacia la democracia con o sin partidos políticos, América Latina (1997-2008)

NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS POLÍTICOS. AMÉRICA LATINA 1997 – 2008 / TOTALES POR PAÍS 2008.

¿Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? *Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia'



Fuente: Latinobarómetro 2008.

En cuanto a la medición de la confianza hacia las instituciones, ésta

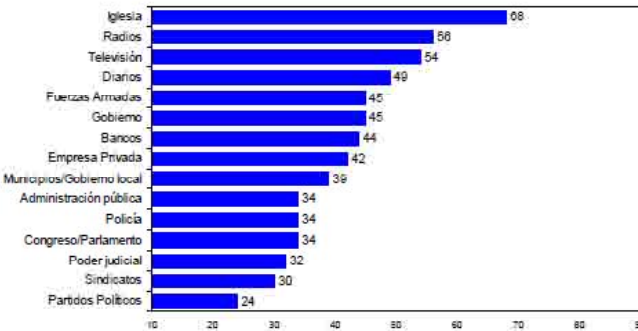
no ha cambiado sustantivamente en la región. Los grados de confianza hacia ellas tienen un orden que se mantiene notablemente estable a la luz de los grandes cambios en otros ámbitos que han sufrido esos países (Latinobarómetro 2009).

El análisis sitúa a la Iglesia católica en el primer lugar de confianza de la ciudadanía (68%), seguida por los medios de comunicación (56-49%), y en los últimos lugares a los sindicatos (30%) y los partidos políticos (24%) (Latinobarómetro 2009).

Gráfica 10. Confianza en las instituciones, América Latina (2009)

CONFIANZA EN . . . TOTAL AMÉRICA LATINA 2009.

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. *Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'
P2. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...? *Aquí solo 'El Congreso Nacional/ Parlamento' **Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.



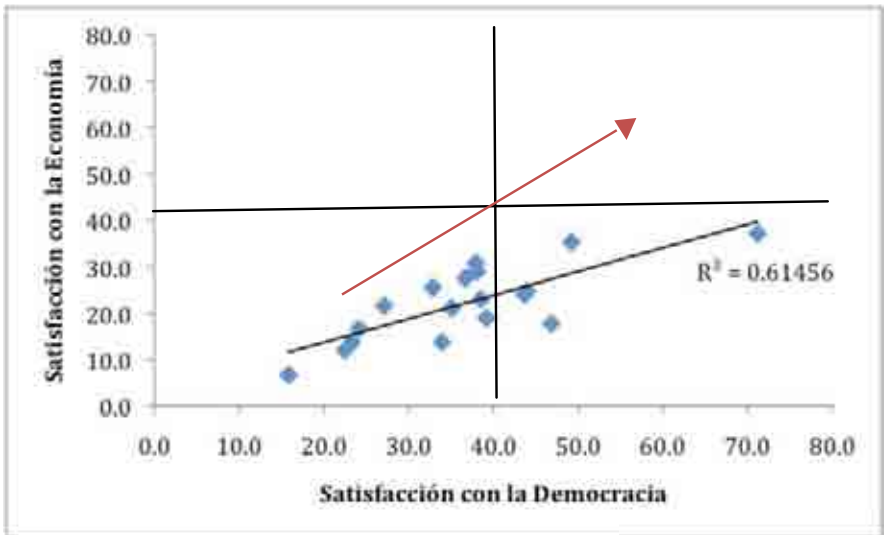
Fuente: Latinobarómetro 2009.

El devenir heterogéneo e impredecible de los sistemas de partidos en la mayoría de los casos latinoamericanos representa todo un reto para el análisis comparado. Pero es un reto aún más desafiante para facilitar los procesos de gobernabilidad en nuestros países. Lograr sistemas de partidos más representativos y funcionales para la gobernabilidad requiere, además, profundas transformaciones dentro de los propios institutos, de modo que sean más institucionalizados, democráticos y transparentes.

Además de la situación de los sistemas de partidos poco confiables ante la ciudadanía, fragmentados y con manifestaciones de disfuncionalidad en los parlamentos y gobiernos locales, la representación política en América Latina afronta también desafíos que provienen de su historia; ejemplos de ello son la persistencia del clientelismo, el cacicazgo y, en general, la creciente hiperpersonalización de la política. Estos factores tienden a debilitar a los partidos, ya de por sí competidos —no siempre de manera leal— por otros grupos de presión e interés o, en el peor de los casos, por los llamados poderes fácticos.

A partir de los datos presentados por el informe Latinobarómetro 2008, 2009 y 2010, en relación con el apoyo a la democracia y la confianza en las distintas instituciones del sistema, se plantea la premisa de si la crisis de gobernabilidad y los altos niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad repercuten en la crisis de legitimidad de la democracia y de sus principales instituciones. Los datos de la gráfica 11 indican una clara relación entre la satisfacción con la democracia y con la economía. La satisfacción con la democracia tiende a ser mayor, pero en general aumenta conforme crece la satisfacción con la economía.

Gráfica 11. Relación entre satisfacción con la economía y satisfacción con la democracia



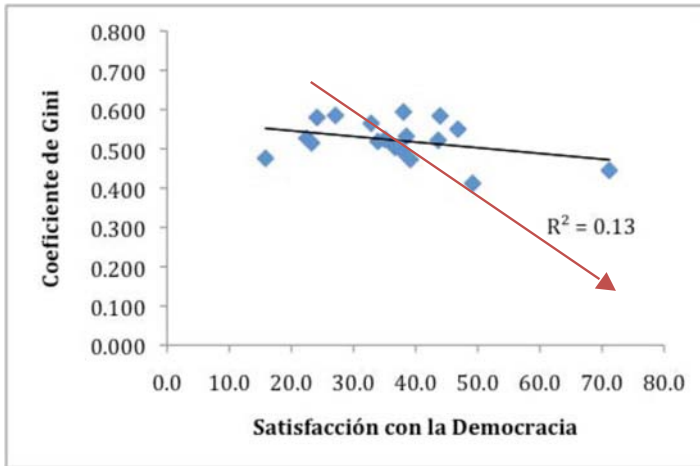
Nota: Porcentajes "satisfechos" en cada una de las variables.
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2008.

En términos de la relación entre la satisfacción con la economía del país y la democracia, la mayoría de los países latinoamericanos se localizan en el cuadrante de baja satisfacción tanto política como económica. Cerca de un tercio de los países se encuentran en

un escenario de alta satisfacción con la democracia, que se presenta como un escenario de legitimación institucional antes que de desempeño. Como se ve, no hay países sobre la media de 40% de satisfacción con la economía.

Al analizar los indicadores de desigualdad mediante el coeficiente de Gini, cruzados con satisfacción con la democracia, se observa que prácticamente no existe relación, pues situaciones extremas de confianza en la democracia presentan más o menos los mismos valores en términos de equidad.

Gráfica 12. Relación entre coeficiente de Gini y satisfacción con la democracia

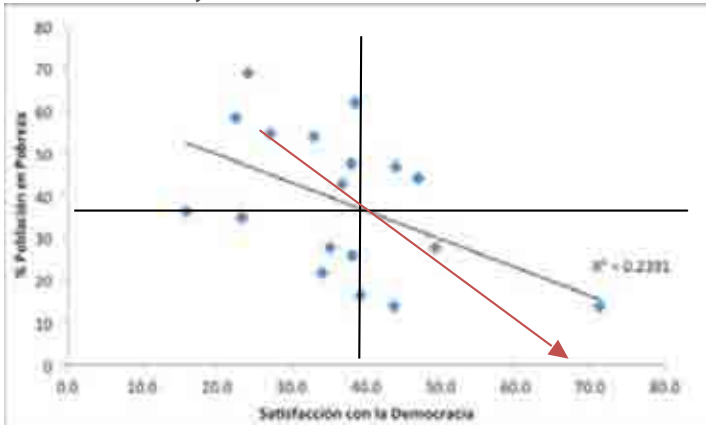


Nota: Porcentajes "satisfechos" en cada una de las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2008) y CEPALSTAT.

En cambio, en la relación entre pobreza y satisfacción con la democracia se observa una tendencia al aumento de la satisfacción con la segunda conforme se reducen los niveles de pobreza (gráfica 13). Sin embargo, se presentan ciertas anomalías en el cuadrante superior derecho, ubicando dos casos de alto porcentaje de población en pobreza y satisfacción alta con la democracia.

Gráfica 13. Relación entre porcentaje de población en pobreza y satisfacción con la democracia



Nota: Porcentajes "satisfechos" en cada una de las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2008) y CEPALSTAT.

En términos generales, los datos apoyan la idea de que la percepción sobre la situación económica y sus efectos en la pobreza conducen a mejores valoraciones de la democracia, medida en términos de satisfacción. Pero está claro que las casillas que enuncian mejoras sociales (alta satisfacción política y económica, baja desigualdad y pobreza) están más o menos despobladas. El desafío de la gobernabilidad democrática sostenible (representada con la flecha en las gráficas 11, 12 y 13) refleja la necesidad de contar con bajos índices de pobreza y desigualdad para generar procesos de apoyo y satisfacción con el sistema democrático.

FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Otro aspecto central en el análisis de la vida democrática de los países de América Latina, y específicamente en los procesos electorales, es el relacionado con el financiamiento de las campañas y los recursos disponibles para los partidos políticos y sus candidatos.

Estos recursos desempeñan un papel central en la competencia electoral, marcando grandes diferencias entre los diversos com-

petidores a los puestos de elección popular. Al respecto, Casas y Zovatto señalan en el informe *Nuestra Democracia* que

aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es (OEA/PNUD 2010, 119).

Además de los espacios de interacción entre los candidatos y los votantes, el incremento de fondos para financiar campañas electorales se ve influido por la necesidad de aumentar los costos asociados a una mayor complejidad operativa en las campañas (mercadeo, publicidad y tecnologías de la comunicación). Esto genera que además del financiamiento estatal para la actividad se debe añadir financiación privada, con el riesgo de “generar conflictos de interés para los actores políticos, influir en la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad para actividades al margen de la ley [...]” (OEA/PNUD 2010, 119).

Ante tal escenario, se intenta garantizar la efectiva competencia electoral, centrando las políticas de regulación del financiamiento a las campañas electorales en cuatro temáticas: las fuentes de financiamiento, los mecanismos de asignación de los subsidios estatales, el gasto electoral y la transparencia financiera, y el régimen de sanciones (OEA/PNUD 2010). Casas y Zovatto indican que:

en esta materia la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, [...] [que] están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado (OEA/PNUD 2010, 120).

Es necesario fortalecer los mecanismos de control y otra serie de garantías de forma tal que sean efectivas para evitar el abuso y

la desigualdad excesiva. Es decir, no se trata de tildar de negativo el dinero y las contribuciones a las campañas electorales, sino de garantizar mecanismos para que el sistema democrático, mediante el marco regulatorio, pueda controlar, mejorar el uso del financiamiento público y reducir la influencia de la financiación privada.

El tema del financiamiento de la política en América Latina debe ser uno de los principales puntos en la agenda democrática de la región. La inequidad en la competencia y la priorización de las demandas de aquellos grupos que costean las campañas electorales, se presentan como consecuencias directas de la poca regulación en el tema y señalan la necesidad de realizar reformas en los sistemas de financiamiento.

TREINTA AÑOS SOSTENIENDO EL ALIENTO

Al cabo de un lustro de su lanzamiento, el desafío emitido por el PNUD a América Latina, para alcanzar una democracia ciudadana, sigue vigente y quizá con renovada actualidad. Hemos hecho un repaso de la evolución del proceso democrático y de la posibilidad de lograr un buen gobierno a partir de una metáfora: el equilibrista que procura mantener su balance y avanzar mientras otros le mueven el cable: unos como sedimentos del pasado que se resisten a desaparecer, otros como desafíos de descomposición extraordinariamente poderosos. Se podría decir que si fuéramos observadores externos de este tránsito, habríamos seguido las últimas tres décadas sin aliento, expectantes y seguramente asustados ante la posibilidad, hoy confirmada por la realidad, de una caída en el vacío autoritario.

Los gobernantes han llegado al poder con el desafío de diseñar e implementar adecuadamente políticas y estrategias que, por una parte, promuevan el crecimiento económico y mantengan activa su economía, y por el otro, sean capaces de sacar de la pobreza y la indigencia a los más de 180 millones de personas que se encuentran en esa situación. La disciplina macroeconómica aprendida a golpes en la década de 1980 ha reportado beneficios ante

la crisis internacional de la primera década del siglo XXI —mientras no retorne la recesión internacional de los precios de alimentos— y el control de la inflación ha contribuido indudablemente a reducir los niveles de pobreza. No ocurre lo mismo con el crecimiento económico, que sigue siendo deficitario en la generación de empleo decente, como lo denuncia año con año el informe regional de la Organización Internacional del Trabajo. Los gobiernos, por su parte, han comprendido que la orientación minimalista de las políticas sociales focalizadas de la década de 1980 no favorece ningún horizonte de progreso contra la indigencia, como en efecto lo han conseguido las políticas cuasiuniversales de transferencias de efectivo que encadenan la satisfacción de necesidades de ingreso con el acceso a oportunidades de educación y salud. Los logros en este sentido no son menores y se deben a la confluencia de dinámicas positivas entre políticas económicas por estabilidad y políticas sociales por inclusión. Queda mucho camino por recorrer debido a la magnitud del problema, a la rigidez de los recursos fiscales todavía insuficientes a causa de una estructura tributaria regresiva y a las exigencias ciudadanas en aumento.

Las bases estructurales de la política pueden coadyuvar con el proceso democrático si los gobiernos aseguran estabilidad macroeconómica y mejoran las condiciones de vida de la población. Algunos países avanzan bien en ambos terrenos; otros logran mejoras sociales a partir de transferencias públicas, como el caso de Venezuela, en circunstancias macroeconómicas contrastantes con el resto de la región (alta inflación y bajo crecimiento). Y existen los que no avanzan mucho, ni en lo uno ni en lo otro, como ocurre con los países del norte de América Central. Pero la estructura social no es lo único que alimenta el proceso democrático y su fortaleza. *La política también importa.*

Ante las veleidades autoritarias, se ha visto que la población apuesta mayoritariamente por la democracia, al mismo tiempo que persiste una reserva de opinión favorable, nada despreciable, por los caminos autoritarios. Éste no es un riesgo menor, porque en la combinación de fuerzas que producen las coyunturas esta minoría se puede convertir en una potente fuerza social. A ello contribuye

la debilidad estructural de los partidos políticos; unos agobiados por la crisis del pasado, otros atrofiados por sus defectos de constitución: los partidos que apoyan algunos de los mandatos presidenciales más llamativos de la región difícilmente se sostendrían sin los líderes supremos.

En el debate político de diversos países de la región, el antagonismo dominante se construye no en virtud de situaciones concretas o conflictos distributivos específicos, sino en referencia a una disputa sistémica: el *statu quo* y la alternativa. Sin mayores mediaciones, éste es un escenario hostil a la gestión democrática de los asuntos públicos: si el *statu quo* es intrínsecamente perverso, no queda más camino que la subversión a favor de una alternativa que se plantee como la solución integral de los problemas del gobierno. Éste es un juego de suma cero para las opciones políticas, y de suma negativa para la vida democrática y los intereses de la ciudadanía.

De ahí que reporte particular relevancia la inversión pública en el fortalecimiento de la cultura cívica y democrática. Los partidos fuertes y altamente institucionalizados se encargaron en el pasado de formar sus cuadros políticos y de establecer capacidades de organización desde el terreno comunitario. Estos mecanismos coadyuvaban en las luchas sociales que condujeron a la restauración o instalación de los regímenes democráticos en la región. Pero con el debilitamiento de los partidos también se ha perdido el espacio para la formación de la cultura democrática. Por ello, es notable el esfuerzo de algunos organismos electorales de la región por apoyar, mediante mecanismos institucionales diseñados para tal efecto, el fortalecimiento de la cultura cívica acompañando acciones de capacitación ciudadana, colaborando con los ministerios de educación y promoviendo actividades de formación dentro de los partidos. Se trata de innovaciones institucionales recientes que en los próximos años indicarán si la cultura democrática, como las matemáticas, puede ser enseñada y aprendida adecuadamente. Para el equilibrista que se balancea sobre el cable tenso, los partidos son como la pértiga que ayuda a mantener el equilibrio. Partidos fortalecidos con ciudadanía activa son herramientas esenciales para cruzar con seguridad el camino de la democracia.

Pero éste no es un propósito colectivo. Fuerzas cada vez más poderosas están socavando las raíces más profundas de la convivencia social. La violencia narcocriminal es una auténtica amenaza a la estabilidad democrática, la paz social y el Estado de Derecho. No hay espacio aquí para reflexionar a fondo sobre las causas de la expansión de la influencia perversa del narcotráfico en nuestras sociedades. Basta con una generalización: los vacíos en la vida social son tan improbables como en la naturaleza. Por tanto, el caldo de cultivo de la inseguridad actual y sus ramificaciones sociales, políticas y económicas es la ausencia de Estado previa. *Ahí donde las instituciones públicas no se desarrollaron plenamente, no se expandieron apropiadamente o fueron capturadas por prácticas no democráticas, se desarrolló el terreno fértil para la expansión de la narcoviencia.* El problema es que la solución definitiva es de largo plazo y en dosis homeopáticas, mientras las manifestaciones del problema son actuales y agudas en sus implicaciones.

A largo plazo, el remedio para la violencia narcocriminal es simplemente el desarrollo. En la medida en que los habitantes de América Latina sean cada vez más ciudadanos integrales (con derechos políticos y civiles que se ejerzan y se respeten y con derechos sociales extendidos) habrá mayor cohesión, es decir, mejores saldos de equidad y mayor sentido de pertenencia. *No hay atajos ni vías rápidas.* Entretanto, el crimen organizado —y sus expresiones institucionales— siembra violencia e inseguridad, a las que las autoridades ofrecen respuestas inmediatistas que sólo atienden las consecuencias y no las causas. La militarización de la lucha contra el narcotráfico no ha producido buenos resultados en el balance regional, porque aunque la paz sea alcanzada en algún territorio, la inseguridad se cernirá sobre otro. Esta dinámica ocurre en los países debido a que el narcotráfico, después de todo, es un producto de la globalización, no conoce fronteras y actúa en el plano transnacional.

¿Tiene sentido seguir intentando el cruce hacia la democracia sobre un cable que se mece sobre las llamas voraces del autoritarismo y la descomposición social? Indudablemente, aunque sea sólo por la confianza que todavía depositan en ella las y los latinoa-

americanos. Pero, ¿cómo encontrar el equilibrio y cómo disponer de un mejor ambiente para seguir adelante?

En primer lugar, con la convicción de que la vida democrática no es un lecho de rosas. El desafío de la sociedad democrática consiste simplemente en ser capaces de procesar los conflictos sociales, por profundos que sean, con estricto apego a los procedimientos de la democracia, simples en su complejidad: constitución y mayoría, como recuerda Carlos Strasser (2002).

El proyecto democratizador de la década de 1980 no es un fracaso, pero conviene revisar algunas de sus postulados iniciales: a) el papel de la democracia electoral, b) la afiliación mercantilista y c) la formulación de una especie de beneficencia social para atender a los excluidos.

Los años recientes han mostrado que la afirmación de los sistemas electorales es una condición necesaria para el desarrollo democrático, pero sin duda insuficiente. Importa tanto el mecanismo de elección como la gestión democrática del gobierno. No es posible que los gobernantes democráticos aspiren a gobernar sin escrutinio público —después de ser legítimamente electos—, por medio de decretos y sin debate legislativo. *No sólo es importante ser electo democráticamente, sino que tiene igual importancia gobernar democráticamente.* Por otro lado, la crisis económica internacional mostró al mundo desarrollado que el mercado conducido a su voluntad es un terreno peligroso. En América Latina se ha puesto, históricamente, demasiada confianza en la capacidad distributiva de los mercados. La democracia seguirá inestable en tanto las sociedades no se doten de estados eficaces, no grandes ni pequeños, sino simplemente capaces de asegurar los derechos humanos en su perspectiva indivisible, irreversible e integral. Finalmente, la democracia duradera depende del grado de cohesión de la sociedad. Las sociedades fragmentadas, con mayorías o minorías excluidas por prácticas políticas y económicas discriminatorias, no ofrecen un terreno fértil a la convivencia democrática, sino todo lo contrario. Para América Latina, el desafío más urgente del bicentenario es reconocer que la integración social de los excluidos no puede ser reparada superficialmente, sino asegurada por un esfuerzo colec-

tivo de gobiernos capaces, empresas responsables y ciudadanos comprometidos con los derechos de los demás.

HACIA UNA AGENDA MÍNIMA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La consolidación de la democracia como forma de gobierno y de sociedad requiere la afirmación de ciertos procesos ya en marcha en América Latina, pero también enfrentar los desafíos largamente postergados. Obliga a buscar transformaciones de fondo en los acuerdos políticos nacionales, así como al reposicionamiento de la región en el concierto internacional. Implica nuevas formas de hacer política, igual que nuevas maneras de pensarla. El siguiente decálogo enuncia, sin ser exhaustivo, algunas de esas obligaciones.

a. Democracias transnacionales. El desempeño de las democracias latinoamericanas está ligado hoy más que nunca a sus vinculaciones externas, tanto políticas como económicas. En el plano político, si bien la democracia no encuentra adversarios contundentes, persisten interpretaciones y aspiraciones que llevadas al límite lesionan los fundamentos mismos del juego democrático: el respeto a la ley y la voluntad de la mayoría. La posibilidad de la alternancia en el poder se ha venido deteriorando en algunos países y las tendencias al reeleccionismo, aseguradas por sucesivas reformas constitucionales, pueden cumplir con las garantías mínimas de los procesos; pero sin control derivan en actitudes y prácticas autoritarias. Éste es claramente un desafío transnacional antes que local.

En ocasiones hay una disputa abierta, en otras solapada, para definir nuevos conceptos de democracia que pongan en duda los fundamentos de la representación política en el sentido liberal y republicano. El alcance de las libertades civiles y los derechos políticos se reinterpreta desde el Poder Ejecutivo, lo que ha supuesto diversos y agudos enfrentamientos entre gobiernos y medios de comunicación en varios países de la región. Las causas ciertamente

se anclan en diagnósticos apropiados sobre las limitaciones de la representación partidaria tradicional, señalando los arreglos entre las cúpulas —partidocráticos— y una representación influida por los intereses económicos, antes que por las demandas populares y las necesidades sociales. No obstante en muchos casos, para la democracia y las libertades individuales, los efectos del remedio pueden ser tanto o más graves que la enfermedad.

En esta misma tesitura, la posibilidad de que la región asegure mecanismos de defensa de orden multilateral, ante los atropellos que pueda experimentar la democracia, parecería no ser inmune a esta suerte de dualidad en las visiones estatales sobre la democracia. A pesar de la claridad de la normativa existente, en especial la Carta Democrática Interamericana de la OEA, lo cierto es que la interpretación de uno u otro de los bandos que hoy por hoy debaten la democracia latinoamericana ha impedido su efectiva puesta en práctica. La contundencia de las normas preceptivas contrasta con la ausencia de mecanismos eficaces para asegurar su cumplimiento. A decir del presidente Leonel Fernández, de República Dominicana: “tanta fuerza para tanta ineficacia” (Zovatto y Herrera 2010, 26).

Por una parte, la democracia latinoamericana se encuentra de nuevo ante el desafío de una interpretación que se creía conjurada. Por otra, las dinámicas económicas de la globalización pueden coadyuvar al fortalecimiento de las instituciones democráticas o, por el contrario, perjudicar su desarrollo. La crisis internacional del precio de los alimentos e hidrocarburos amenazó gravemente la precaria condición social en los países más pequeños y empobrecidos de la región, y antes que sus efectos desaparecieran, la más grave amenaza de la crisis financiera internacional ejerció presión en grandes economías fuertemente conectadas con los mercados internacionales. Aunque las consecuencias para la región han sido, en términos generales, menos graves de lo esperado, son un recordatorio de que los vínculos entre la estabilidad política y la económica no dependen siempre de decisiones nacionales o de acuerdos políticos internos. Conforme aumenta la vinculación regional a los flujos económicos de la globalización, se incrementa

también su vulnerabilidad. Ello contrasta, una vez más, con la escasa presencia de la región, salvo Brasil, en los principales debates internacionales sobre el desarrollo económico y la estabilidad financiera internacional.

b. Fiscalidad para la democracia. Es sabido que la expansión de la democracia en América Latina es hija de un momento histórico caracterizado por la crisis económica y la precariedad de los recursos fiscales. Injusta paradoja de la modernización latinoamericana que, en contraste, favoreció la expansión estatista en contextos políticos autoritarios. La crisis y las políticas de reforma económica han sido hostiles con el gasto público en términos generales y, por esa vía, no han permitido la expansión de los ingresos fiscales.

La democracia latinoamericana (con muy pocos casos de excepción, entre ellos Brasil) tiene una dramática deuda tributaria. Para prosperar en democracia, la región debe dejar de ser la más desigual del mundo, tal como se constata en los indicadores de distribución del ingreso. Y una parte de ese desafío debe lograrse por medios redistributivos, lo que supone no sólo la ampliación de la carga tributaria, sino también la orientación progresiva del gasto público. Porque no solamente es cierto que la región cobra pocos impuestos sino que, cuando cobra, penaliza en mayor medida el consumo que la renta y, cuando gasta, orienta la mayor parte de sus erogaciones hacia sectores sociales de ingreso medio y alto. Ello queda ampliamente documentado al constatar que incluso las inversiones sociales (que podrían destinarse en mayor medida a los que menos tienen) tienden a ser regresivas, sobre todo por el efecto de los sistemas previsionales que favorecen a los asalariados de mayores ingresos.

Para fortalecer la calidad de la democracia es imperativo discutir los alcances de su financiamiento. *Un pacto fiscal por la democracia en América Latina ha de plantearse, en consecuencia, con la expansión progresiva, razonable y pactada de la carga tributaria, al mismo tiempo que se aseguren mejoras en la gestión administrativa e institucional que ofrezcan a los contribuyentes transparencia en la gestión de los recursos y justicia distributiva en la asignación de los fondos públicos.*

c. Representación y participación política. *El fortalecimiento de los partidos políticos no puede posponerse, pero tampoco ser dejado exclusivamente en manos de los partidos.* La ciudadanía activa debe ser el resultado de la confluencia de acciones políticas positivas impulsadas por los medios, las organizaciones civiles, las comunidades organizadas. Mientras los partidos políticos recuperan sus rumbos ideológicos y éticos para desprenderse del personalismo a ultranza y de las formas diversas de cooptación neocorporativa, la sociedad civil puede mejorar su capacidad de construcción y de agregar demandas. No se aboga por la democracia plebiscitaria, sino por el reconocimiento de que en tanto la sociedad no exija a sus partidos políticos, éstos seguirán organizando elecciones con criterios escasamente políticos, ampliamente manipuladores y con frecuencia clientelistas. En cambio, ante una sociedad educada para la política, con medios que cumplen sus funciones de control y debate social, los partidos no tendrán más remedio que ocuparse con seriedad de la formulación de estrategias políticas y del desarrollo de capacidades efectivas para, una vez electos, ponerlas en práctica.

Por su parte, los organismos electorales están convocados no sólo a asegurar la probidad del proceso y garantizar el cumplimiento efectivo de la voluntad popular —nunca es excesivo el celo que pueda tenerse para resguardar el sufragio—, deben ocuparse activamente de propiciar la corrección de los procesos institucionales que todavía perjudican la participación política y la efectiva representación. La acción afirmativa es esencial para garantizar la participación política de las mujeres, pero también de los grupos étnicos subordinados y de una diversidad heterogénea de agrupaciones sociales cada vez más vocal y consciente de sus derechos. El desafío de la construcción de la ciudadanía activa es una tarea integral del Estado y no solamente de los organismos electorales. Ellos, sin embargo, han de desempeñar un papel protagónico en la promoción de la democracia como objeto de la política pública, so pena de continuar observando tendencias delegativas cada vez más persistentes.

d. Globalización y democracia. El otro extremo de la naturaleza territorial de la globalización es la creciente importancia de lo local. Importancia en el plano político, económico y cultural. Las

formaciones subnacionales, bien sean estados —que en los países federales de América Latina son tan o más grandes que los pequeños países del continente—, municipios o comunas, deben dejar de ser meros engranajes de la política nacional. Aunque el grado de descentralización política, administrativa y fiscal es diverso en la región, es común una asentada convicción nacionalista que se gobierna y constituye desde las ciudades capitales.

Es probable que las futuras innovaciones en el plano económico y social provengan justamente de esfuerzos locales que logren integrar mejor el poder político, los recursos económicos y las necesidades de la población. Por ello, es preferible que los gobiernos locales fortalezcan temprano y ampliamente su capacidad efectiva de gestión y de representación. La cuestión no es simple porque ante la ineficacia de los gobiernos nacionales, los esfuerzos de descentralización parecen en muchos casos dirigidos a propósitos ajenos al fortalecimiento democrático y la participación ciudadana, como se deriva de la denuncia de que han sido objeto cuando se considera que parte de sus estrategias buscan la privatización y mercantilización de los servicios públicos.

Por otro lado, la autonomía fiscal de los gobiernos locales es todavía precaria y su desempeño está fuertemente asociado a las decisiones recaudatorias y distributivas de los gobiernos centrales. Sin fiscalización local, tampoco puede desarrollarse plenamente la ciudadanía local.

Además, son pocos los casos en los que los gobiernos locales se organizan sobre clivajes políticos auténticamente comunales. La influencia de las maquinarias electorales de alcance nacional mediatiza todavía en grados significativos la capacidad de actuar de los políticos locales, en referencia a las demandas exclusivas de sus comunidades. De ese modo, las contiendas locales son comprendidas como escalones en las aspiraciones y carreras políticas de los funcionarios, o mecanismos de organización local del electorado de partidos nacionales más o menos ignorantes o indiferentes de la problemática local.

Finalmente, el proceso político local es el eslabón más débil de la cadena democrática, y esto ha sido claramente identificado por

los grupos del crimen organizado que han cooptado fuertemente las dinámicas políticas comunitarias, en dos vías por lo menos. Por la vía de la compra o el patrocinio, a menudo forzado so pena de muerte, de candidatos y funcionarios electos, o por la vía del ejercicio directo del poder comunal, como ha ocurrido en Colombia, México y Guatemala. Esto es una expresión de diversos procesos de vaciamiento del poder local que, si se amplían o multiplican, no harán sino servir de caldo de cultivo para la expansión de la violencia narcocriminal. Así, debe entenderse que el fortalecimiento de la democracia local es claramente una política de seguridad pública de aplicación obligatoria.

e. Ciudadanía plural. Los tiempos actuales obligan al Estado al reconocimiento de una ciudadanía que está muy lejos de ser homogénea. Los ciudadanos latinoamericanos reclaman cada vez con más fuerza y organización la observancia activa de sus derechos integrales en virtud de sus condiciones particulares, y no sólo respecto de sus semejanzas. Si el proyecto originario, como enunciaba T. H. Marshall, de la ciudadanía era el establecimiento de condiciones de equidad en el marco de una sociedad de desigualdades económicas, en la actualidad el desafío latinoamericano es la lucha contra las desigualdades económicas en el contexto de la satisfacción de derechos universales pero también diferenciados. La diferenciación es necesaria porque históricamente se han consolidado dinámicas de exclusión social que colocan barreras a la satisfacción plena de los derechos ciudadanos, en función de consideraciones de género, etnia, raza, edad e incluso preferencia sexual.

El proyecto original de la democracia en el Estado moderno de Occidente ha resistido una tensión constante entre la afirmación de los derechos colectivos y las libertades individuales. El liberalismo ha sido el principal referente de las luchas democráticas por la constitución de derechos colectivos que no pueden ser definidos, tutelados ni satisfechos individualmente. Hoy en día la democracia debe enfrentar otros "ismos" no menos relevantes: el androcentrismo, portador de todas las prácticas y justificaciones de la discriminación contra las mujeres; el racismo y el etnocentrismo, que están

en la base de la pobreza crónica y la ausencia de oportunidades que experimentan los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y los grupos de inmigrantes; el adultocentrismo, que ni siquiera reconoce derechos ciudadanos para la población menor de edad. Se ha dicho que en materia de inclusión política de las mujeres, se ha progresado al punto de suponer exigencias de paridad en Costa Rica, pero hay un avance lento en el conjunto de la región, con una media de participación de las mujeres en el Poder Legislativo que apenas alcanza 20% de las curules. Y si esto es así en el plano de la lucha democrática contra el androcentrismo, la situación es absolutamente más grave en relación con las otras dinámicas de exclusión que se han señalado. De modo que la lucha contra la exclusión sociopolítica y cultural (Sojo 2000) es un desafío aún por resolver.

f. El papel político de los mercados. Los últimos 30 años de democracia enseñan que la población latinoamericana valora las libertades y los derechos, pero no menos que la calidad de vida material. Por eso, puesta a escoger entre la democracia y otras formas de gobierno que le aseguren bienestar, suele tener dudas. Hay un problema con la consulta, porque en realidad la alternativa a la democracia con malas condiciones de vida no es el autoritarismo con buenas condiciones de vida, sino la democracia con buenas condiciones de vida. La producción de satisfacción descansa en buena parte en el funcionamiento de la economía, lo cual depende más de la iniciativa privada que de la política pública.

Estado y mercado deben ser garantes de la estabilidad democrática: el primero, propiciando acciones redistributivas adecuadas y asegurando el imperio de la ley; el segundo, desarrollando buenas prácticas de responsabilidad social en sentido integral. De entrada, no debe dejar de advertirse que la primera línea de la responsabilidad social empresarial es el cumplimiento pleno y cabal de las obligaciones legales, en especial las concernientes al pago de impuestos y las contribuciones a la seguridad social, así como el respeto absoluto de la legislación laboral, la seguridad ocupacional y el pago de los salarios de ley. Luego, existen otros planos de compromisos éticos de alcance global y de absoluta obligación para las

empresas comprometidas e interesadas en la estabilidad democrática. Se trata de la garantía de prácticas ambientalmente responsables y la absoluta erradicación del trabajo infantil y de las formas modernas de esclavitud. Una vez aseguradas esas prácticas, serán bienvenidas las estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) que procuran ampliar aún más el compromiso de las empresas con la sociedad en su conjunto y con las comunidades que las rodean. De lo contrario, la RSE corre el riesgo de derivar hacia formas acomodadas de privatización de las políticas sociales, en el mejor de los casos, y en el peor, a un retoque retórico de prácticas de beneficencia propias del siglo XIX.

Los grupos de poder económico, por otro lado, deben asegurarse de que su influencia desproporcionada en los asuntos públicos no se traduzca solamente en la satisfacción de sus intereses corporativos. La concentración excesiva de poder económico y político combinado no favorece la democracia, y la historia está llena de ejemplos, algunos lejanos, otros notablemente cercanos en el tiempo. La cuestión es que el poder económico puede coadyuvar con el Estado en el fortalecimiento de prácticas democráticas que en el corto plazo pueden implicar mayores costos, pero a largo plazo aseguren la estabilidad institucional, ingrediente principal del llamado “clima de negocios”. Después de todo, el mundo industrializado demuestra que la democracia fuerte es el mejor ambiente para el desarrollo de los mercados, y que aun en las sociedades económicamente más igualitarias prosperan las grandes empresas.

g. La nueva seguridad social. Ésta es entendida con frecuencia como el universo de las políticas de protección social laboral que regula salarios, pensiones y seguros de salud. Éste es un componente esencial de la protección de las personas, pero no es el único. La seguridad social, en último término, es la certidumbre de la sociedad y la democracia es tanto su componente como su producto. La seguridad social en la democracia es capaz de prevenir la expansión de la criminalidad común y organizada, no sólo de reprimirla. Puede hacerlo porque promueve el desarrollo de mecanismos orientados al aseguramiento integral de las personas: de su alimentación, su salud, su trabajo, su vivienda, su transporte.

Si observamos los indicadores de calidad de vida y de desarrollo humano en América Latina, se notarán importantes déficits de calidad y cobertura en esos mecanismos de aseguramiento. Y las amenazas a la vida y la propiedad que provienen del orden interno no van a ser ni siquiera mitigadas con recursos represivos. La democracia implica el fomento del respeto a la ley y ése constituye el punto de partida de una cultura de paz. De ahí que sea necesario reconocer que en la cultura residen los fundamentos éticos de la democracia. La convivencia democrática es un desafío futuro que, asegurado, promueve el respeto de la vida, el reconocimiento de los derechos de los otros, la voluntad de solidaridad y el compromiso con las futuras generaciones.

REFLEXIONES FINALES

En términos generales, América Latina presenta una situación inédita, única en el escenario mundial, pues por un lado combina países que cuentan casi en su totalidad con regímenes políticos democráticos, pero al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población que viven por debajo de la línea de pobreza (cerca a 35%) y con la distribución del ingreso más desigual del mundo.

Como se expresó al inicio de este trabajo, del balance de estos 30 años de democracia se desprenden razones tanto para la esperanza como para la frustración. Hay motivos para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío.

No cabe ninguna duda de que el significativo avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, así como en la vigencia y respeto de los derechos humanos y la democratización, es un activo que tenemos que reconocer y valorar. Sin embargo, nuestras democracias acusan déficits importantes, así como grados diversos de fragilidad y enormes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves

problemas de inseguridad ciudadana que convierten a nuestra región en una de las más violentas del mundo. Por otra parte, el lamentable y condenable golpe de Estado del 28 de junio de 2009 en Honduras, que sumió a este país en una profunda crisis política, y la rebelión policial en Ecuador, son un campanazo de alerta que nos advierte sobre los importantes desafíos que aún nos esperan.

Sin embargo, y sin querer de modo alguno desconocer o subestimar la cantidad y gravedad de los déficits y desafíos que se tienen por delante, lo cierto es que en estos 30 años no sólo se ha logrado recuperar la democracia y hacerla durar sino también, al mismo tiempo, generarle un importante piso de apoyo ciudadano, tal como evidencian los datos de Latinobarómetro. Y esto no es poca cosa. Hoy, el debate no es como en el pasado, entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal y real; por el contrario, la discusión de nuestros días es *sobre la calidad de la democracia*, de cómo construir más y mejor ciudadanía, de cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones; de cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género; de cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad; de cómo lograr que la democracia dé respuesta a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas; de cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado. *Todos estos temas, como podemos observar, constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia y cuya solución debe ser encontrada de manera democrática.*

En otras palabras, el debate central de nuestros días pasa por cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas (políticas, económicas, sociales y culturales), sobre todo las que guardan relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de acelerada y compleja globalización. Y todo ello en una América Latina caracterizada por una diversidad heterogénea y estructural cada vez mayor, atravesada por importantes diferencias ideológicas,

que sigue experimentando dificultades para avanzar en materia de integración y que es incapaz de actuar en el plano internacional con una sola voz en defensa de sus intereses.

La ocasión para llevar adelante un balance sobre la situación actual y tratar de definir la agenda futura, de cara a la próxima década, no podría ser más oportuna. Además de la celebración de los 30 años de la Tercera ola democrática, la región ha venido superando bastante bien (aunque de manera distinta y a velocidades diferentes) la crisis financiera y económica mundial. Y dentro de este contexto, se asiste al debate renovado en torno al nuevo papel del Estado, así como al de la relación entre éste y el mercado. Hemos notado que hay relaciones claras en las valoraciones sobre la democracia y la calidad de vida material, medida con la satisfacción con la economía y mediante la pobreza, aunque no tanto en términos de equidad. Es posible, sin embargo, que los procesos que gobiernan la satisfacción con el sistema y el régimen político puedan no mejorar aun en condiciones de desempeño económico y social más favorables, porque indudablemente a la hora de valorar la democracia todo lo pendiente cuenta, y los avances a menudo son entendidos como productos naturales de la operación de los mercados o la sapiencia de los liderazgos políticos.

Por otro lado, la región ha iniciado un nuevo rali electoral en el cual, entre 2009 y 2012, prácticamente la totalidad de los países de la región celebrará elecciones presidenciales generales. Estamos, pues, ante un momento de inflexión histórico, tanto en materia de democracia como de desarrollo. Y como toda etapa de inflexión, crisis y cambio, la actual está preñada de desafíos, pero también de importantes oportunidades.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar, Ileana y Tatiana Benavides. 2010. *Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina*. Serie de Cuadernos Repensar América Latina. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Casas, Kevin y Daniel Zovatto. 2010. "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* 225 (enero-febrero): 48-67.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2010a. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2010b. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2010c. *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Ellis, Andrew, Jesús Orozco y Daniel Zovatto, coords. 2009. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto, eds. 2004. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: OEA/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Kliksberg, Bernardo. 2008. "¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura". *Nueva Sociedad* 215 (mayo-junio): 4-16.
- Latinobarómetro. *Informe 2007*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consultada en enero de 2011).
- . 2008. *Informe 2008*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consultada en enero de 2011).

- . 2009. *Informe 2009*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consultada en enero de 2011).
- . 2010. *Informe 2010*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consultada en enero de 2011).
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto, coords. 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Moreno, Luis Alberto. 2011. "Nuevo acuerdo para América Latina". *La Nación*, 20 de marzo, sección Opinión, 26A.
- OEA/PNUD. Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Nuestra Democracia*. México: FCE.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Planeta.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- . 2010. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.
- Rojas-Bolaños, Manuel y Rotsay Rosales-Valladares. 2009. "Democracia electoral y partidos políticos en Centroamérica. Heterogeneidad y trayectorias inciertas". *Revista Sistema* 208-209 (enero): 193-209.
- Sojo, Carlos. 2000. Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social. En *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, eds. Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis, 49-87. Costa Rica: Banco Mundial/FLACSO Sede Costa Rica.

- . 2008. *Modernización sin Estado. Reflexiones en torno a pobreza, exclusión social y desarrollo en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Strasser, Carlos. 2002. América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones. En *Desarrollo Social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas*, ed. Carlos Sojo, 385-456. San José, Costa Rica: FLACSO/Banco Mundial.
- Zovatto, Daniel e Ileana Aguilar, coords. 2005. "Dinero y política en América Latina". *Foreign Affairs en español* 4, vol. 5: 3-14.
- . 2009. *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada*. San José, Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- . 2010. "Caleidoscopio sudamericano: elecciones e insurrección". *Infolatam*. Disponible en <http://www.infolatam.com/2010/10/06/caleidoscopio-sudamericano-elecciones-e-insurreccion/> (consultada el 6 de octubre de 2010).
- y Jesús Orozco. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- y Marco Herrera. 2010. *Memoria I Foro Internacional de Santo Domingo. Democracia, crecimiento con equidad y cohesión social en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.