

Desafíos de la democracia contemporánea

Dieter Nohlen

DESDE LOS INICIOS MISMOS del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás, y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, *La democracia en América* (1835), la gran obra de Alexis de Tocqueville, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto; lo que ha cambiado, y sigue cambiando, es su importancia, la que depende de la variación de los contextos sociales por los importantes desafíos que plantean. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales; en el lenguaje común, se transforman en faltas, déficit y crisis de la democracia y, debido a esta percepción y como consecuencia de ella, se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo, esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficit sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién hace menos de quince años, al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado desempeñó un papel activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida, en las sociedades occidentales.

Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia. Las referencias sobre el tema señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica frente a la democracia respecto a su capacidad de responder a los desafíos que surgen del contexto, perdiéndose de vista las virtudes sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia sino que se fundamentaron sus éxitos: la victoria sobre el régimen de tipo autoritario y el desarrollo del Estado de bienestar.

1. LA DEMOCRACIA EN EUROPA

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial y estamos en un mundo muy dispar. Debido a la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según las distintas regiones sino que enfrenta, además, desafíos cambiantes. A continuación voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos, y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

1. La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de tomar decisiones que, en el largo plazo, orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está hoy dispuesto a perder lo más mínimo, aunque a cambio todos pudieran ganar más en el futuro. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de controles y equilibrios (*checks and balances*), es decir mayor responsabilidad (*accountability*), el problema se presenta de forma más aguda.

2. La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones cuya composición no es representativa y cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.
3. La desnacionalización progresiva de la política —no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración— hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora la única realidad en la que se ha desarrollado la democracia, se hayan perforado. En muchas materias, el elector perdió su capacidad de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad.
4. La pérdida de rendimiento de la política. Lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y en el escaso margen de fondos presupuestales disponibles para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.
5. La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política, al no poder resolver las dificultades. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.
6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Es aquí donde reside, quizá, el mayor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental? El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales simplemente se asombra cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de las propuestas de reforma se nota, sobre todo, en el debate acerca de los déficit democráticos de la Unión Europea. Así, por un lado se sostiene que su incipiente sistema político es *sui generis* y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles, sin más, a nivel supranacional; y, por otro lado, en cuanto a reformas institucionales concretas, se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen, justamente, del ámbito nacional.

Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados que hayan sido sometidas a prueba, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas hace año y medio (Offe, 2002):

- 1) Fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría una mayor participación de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.
- 2) Reformas institucionales, por ejemplo del federalismo o del sistema de partidos políticos, para revertir la tendencia hacia la informalización de la política y llevarla a procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.
- 3) Creación de nuevas instituciones con el propósito de una mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir acerca de las grandes orientaciones políticas en el marco de horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la «reformabilidad» de la democracia.

2. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El panorama de la democracia contemporánea incluye hoy en día países más allá del ámbito tradicional —el mundo anglosajón y europeo. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina y, en menor medida, hacia África y Asia con el correr de la Tercera Ola de democratización, la democracia parece muy exitosa; sin embargo, al mismo tiempo han aumentado, de manera considerable, sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran



Capacitación en las elecciones presidenciales de 2001, segunda vuelta.

gran importancia pues se imponen en la segunda fase, aquella de consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina aplicaremos dos enfoques: subjetivo (percepción por parte de la gente) y objetivo (datos históricos empíricos).

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza entre la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción de la gente con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de *Latinobarómetro* (2002).

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de las enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir siendo gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, es decir, una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores: lo que sí se observa son fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los patrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto

de los ciudadanos. Vale destacar que el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos: si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a limitar sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otros desafíos, sea externos, como la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos; o internos, como el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más considerados como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos en ejercicio.

Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general: después de la transición se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en camino hacia su consolidación; se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día aparece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado; más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese momento un alto respaldo ciudadano y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda de que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad, en términos tanto verticales como horizontales. Se observa que, en el discurso político en América

Latina, se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encauzamiento (estructuración y canalización), las instituciones son tan indispensables como lo es su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole general, íntimamente vinculado con los anteriores. Se refiere a dos observaciones: por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de *Latinobarómetro* que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza ante las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla con una anécdota. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico o la política social. ¡Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones! Nada más indicativo para medir el olvido de las mismas en América Latina. Sin poder referirme en este artículo a las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que, como desafío, está recobrando importancia. El debate se basa en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y, cada vez más, también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten, voy a detenerme en el análisis para reflexionar sobre esta pregunta.

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), un bien común que consiste en: a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de b) capacidades de comunicación y c) cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Sin embargo, los datos de *Latinobarómetro* señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Mas, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social que lo iguala al bien común por aquel de Pierre Bourdieu (1984), el sociólogo francés, quien lo define como un recurso individual. Como tal indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración presupone, muy a menudo, contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución.

En América Latina, sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, las prebendas, el favoritismo y, por ende, la corrupción —fenómenos todos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que están entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social, en el sentido del concepto de Putnam, está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Bourdieu. *Latinobarómetro* ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha experimentado pocos cambios. Se sigue pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86% (en los años anteriores los valores oscilaban entre 80 y 90%). Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios son corruptos. Entonces, no es que falte capital social, en términos generales, en América Latina; sino que el desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas que permitan enfrentar los desafíos de la democracia. Para América Latina la situación es, sin embargo, diferente. Como ejemplo quisiera citar la reforma del Estado que,



Elecciones regionales y municipales 2002 en la provincia de Espinar, Cuzco.

para mí, es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no sólo no resultó sino que no fue realmente iniciada. Me refiero, en primer lugar, a la reforma del Estado en el nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y a su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (sobre todo la justicia y el pleno desarrollo del Estado de Derecho); y, en segundo lugar, a su relación con la sociedad. Respecto a esta última ha habido una modernización a medias como efecto colateral del empujamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad como es la correspondencia temporal o de secuencia entre las tres transiciones mencionadas —o sea, esta simultaneidad de lo no-simultáneo (Bloch)— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos, los que son demandados desde dos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelistas que —frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con la corrupción.

Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en un tipo de relación clientelista con la política debido a la miseria en la que vive. Evaluados, según el caso, siguiendo criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas de acuerdo a criterios que corresponden al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad. Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alta la proporción de quienes piensan que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y que está al alcance de todos comprobar que los organismos electorales funcionan bien y que las elecciones se celebran de forma correcta y limpia, la evaluación negativa se refiere, por sobre todo, al no cumplimiento de las promesas electorales, o sea al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dádivas, privilegios y puestos de trabajo en comparación con las elecciones anteriores.

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este incipiente cambio en la relación Estado – sociedad, sin que haya habido, simultáneamente, un mayor desarrollo social que la apoye, que el discurso populista y los partidos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

Lo importante es comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina se refiere al desafío de la ética política; aquella parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensamiento y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra.

En contraste con la tríada entre la política —forma de gobierno—, los políticos y las políticas (*polity, politics* y *policies*), Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: a) la doctrina de las instituciones políticas, b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política en ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética la definió, sobre la base del *civís* aristotélico, como una disposición del ciudadano a tener en cuenta las instituciones, buscar el consenso, ser leal y respetar las reglas, así como orientarse en sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba, en último término, en las buenas costumbres.

Al respecto, el maestro Sternberger (1956) hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona con el impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida, o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, consideraba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo en el largo plazo. Tomemos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos que actúan en el nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y de su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «todos son iguales», ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (es decir que «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar: «¡Que se vayan todos!»).

CONCLUSIÓN

Hasta aquí hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto, los del ámbito anglosajón-europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta región, deseo concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, PIERRE. *Questions de Sociologie*. París: Les Éditions de Minuit, 1984.
- LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2002.
- OFFE, Claus. *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen (Democracia representativa. Necesidad y opciones de reforma)*. WZB Mitteilungen 98, 2002.
- PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1993.
- STERNBERGER, Dolf. *Lebende Verfassung (Constitución viva)*. Meisenheim: 1956.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América* (1835). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996 (segunda ed.).