

¿Está la democracia en crisis en América Latina, o existe la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas ?

Horacio Giaquinta

Difícil es contestarnos si las democracias en América Latina están en crisis, más prudente sería a mi entender construir un enfoque teórico que describa defectos comunes que afectan la calidad democrática en la Región.

A partir de los 80 las salidas democráticas latinoamericanas marcaron un desafío nuevo (aspecto general), sujetas a la historia de los diferentes países (aspecto particular), bajo un proceso de consolidación democrática viciado por una falta de fortalecimiento institucional (aspecto común), al cual voy a restringir mi análisis.

Hoy los gobiernos deben liderar una adecuada *governance*¹ que también nos lleva a preguntarnos si el grado de participación ciudadana está a la altura de lo deseable o al menos de lo mínimo. Por ello he desagregado otra categoría relacionada con la legitimación de la práctica política tanto de gobernados o gobernantes.

Esto me permite introducir un significado en términos de niveles de democratización, categorizando el nivel deseable a los países que han alcanzado un grado de desarrollo de la Seguridad Humana² proclive de hacer frente a las amenazas inciertas, nivel aceptable a los países que actualmente van en esa dirección, ambos con alto grado de institucionalización, y nivel mínimo aquellos cuyo grado de institucionalización está afectado y no han alcanzado condiciones suficientes que garanticen la Seguridad Humana ante las amenazas más probables.

De esta forma la Región manifiesta una tendencia que la encuadra en la categoría de lo mínimo, al relacionar el accionar del gobernante o gobernado y la construcción de la ciudadanía cuyos atributos denotarían más que una crisis democrática, una debilidad estructural del sistema.

En primer lugar recurriré a un clásico de la teoría política que dejó una visión realista de la época en que vivió, caracterizada por una alta fragmentación y falta de unidad, donde emergió la concepción política de los nuevos estados modernos.

¹ En sentido amplio como estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y privado; y modalidad diferente de coordinación de las acciones individuales entendidas como forma de construcción del orden social

² “Seguridad Humana” (Definición de Naciones Unidas, PNUD): está centrada en el ser humano, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

Por ello los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* de Maquiavelo (1469-1527) nos ilustran sobre la ventaja de vivir en una República. Cuando se refirió al gobierno que se formalizaba en tres clases: monárquico, aristocrático, y popular, y la facilidad con que las formas puras mencionadas degeneraban en gobiernos corrompidos: tiranía, oligarquía y licencia; su visión se inclinó por la República como forma más equitativa: “..los legisladores prudentes huyen de cada una de estas formas de estado puro, eligiendo un tipo de gobierno que participe de todas, juzgándolo mas firme y más estable, pues así cada poder controla a los otros, y en una misma ciudad se mezclan el principado, la aristocracia, y el gobierno popular.....”. (MAQUIAVELO: 1987, 35).

En la República escribió el autor, hay dos espíritus contrapuestos: el de los grandes y el pueblo, que posibilitan el beneficio de la libertad al poder darse sus leyes: “No se puede llamar, en modo alguno, desordenada una república donde existieron tantos ejemplos de virtud, porque los buenos ejemplos nacen de la buena educación, la buena educación de las buenas leyes, y las buenas leyes de esas diferencias internas que muchos, desconsiderablemente, condenan, pues quien estudie el buen fin que tuvieron encontrará que no engendraron exilios ni violencias en perjuicio del bien común, sino leyes y órdenes en beneficio de la libertad” (MAQUIAVELLO: 1987, 39).

Este recorte histórico, donde se observa una visión superadora del conflicto, muestra la necesidad de rescatar las diferencias, que bajo el entramado formal (leyes) promueve la buena educación, camino indispensable para la virtud ciudadana.

Si bien la legitimidad democrática y el ideal de democracia no están en crisis en América Latina, medita sin embargo una reflexión las cualidades del sistema político que tienen relación con la titularidad del poder y el ejercicio o uso de sus atributos; vale decir con que amplitud el régimen facilita la oposición o el debate público, y el número de personas y sus preferencias facultadas para participar mediante adecuados mecanismos de representación, en el control y discusión de la política del gobierno.

En general a mi entender los principales problemas de la relación expuesta no estarían dados por uno en particular o algunos jerarquizados en un orden de importancia, sino más bien por una integración de problemas que reflejan una escasa preocupación o acción por la cosa pública.

Destaco que si bien como ciudadanos vivimos en una República, institución política sustentada dentro del sistema democrático, la falta de valores positivos en la esfera de lo público, minimiza el bien común. Su consecuencia es la afectación de la calidad de nuestra democracia, en su doble vía como ciudadanos gobernantes y ciudadanos gobernados.

De allí que volver al aspecto educativo, posiblemente sea la alternativa en el horizonte de largo plazo para superar las debilidades estructurales mencionadas. Aristóteles consideró que el hombre no tiene la virtud por naturaleza, pero tampoco es algo antinatural, por otro lado el hombre sí tiene la

capacidad de ser virtuoso (tiene la potencialidad de la virtud), pero ésta puede o no actualizarse. Nos convertimos en hombres justos mediante la realización de acciones justas, vale decir la reiteración de actos de justicia inculcará el hábito en relación con el cual llamaremos justa no solo a la acción, sino también al hombre.

Una democracia hace que todo el mundo tenga voto por igual, pero integrada en un contorno de pocos valores, o valores negativos, o la falta de institucionalización adecuada de otros mecanismos participativos clausura los caminos de construcción hacia lo virtuoso.

Escribió Rousseau³ que las estructuras sociales de la desigualdad son responsables del progreso limitado, privilegiado de los talentos y del agravamiento de las distancias entre los individuos. Por el contrario el ordenamiento igualitario debe adquirir y consolidar una específica dimensión horizontal, promoviendo la elevación moral y social de todos.

En este sentido rescatar un concepto de un estado democrático, asegura un nivel de democratización mas alto: “Lo estatal, en América latina y en la Argentina, tiene una gran deuda en lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático” (O’DONNELL:2007,01).

En segundo lugar podemos sostener que los problemas que enfrentamos son como ventanas abiertas a la mirada de lo público (y también privado), con actos reprochables que terminan manifestándose en casos sorprendentes de dominio público, y de esta manera denotan varias falencias de educación como sociedad en su conjunto o en el espacio colectivo. La gravedad se amplifica porque se instalan como algo cotidiano, o un fenómeno común en Latinoamérica asociado a la palabra corrupción, término que voy a tomar en sentido amplio desde una visión aristotélica como desvío del camino recto o señalado para el accionar, y que en el próximo punto la cuantificaré en un sentido mas restringido.

Debemos tomar conciencia de la necesidad de una reflexión más racional en el carácter de ciudadanos, para poder construir una ciudadanía fortalecida en valores ejemplificadores.

La legalidad y legitimidad deben ser atributos en el espacio de cosa pública, reconociendo las limitaciones, no solo de lo escrito con sus formulaciones frías que derivan en una burocracia como fin para sí mismo y en algunos casos se olvidan de las minorías; sino que además lo justo y

³ Jean Jacques Rousseau (1712-1778), pensador contractualista y democrático, que sobre la forma de gobierno constitucional bajo una organización solidaria por la voluntad general, busca como objeto la democracia y la participación a través del ejercicio de los derechos que hace el ciudadano.

equitativo debe primar en nuestro accionar. Quiero decir con esto que no solo hay que apelar al procedimiento correcto, sino preguntarnos también si el efecto es bueno.

En tercer lugar si bien hay una gran cantidad de normas, muchas veces no son adecuadas, pero fundamentalmente no se aplican. O sea en nuestros tiempos la incertidumbre pasa por un lado en que los problemas comunes no pueden resolverse con antiguas normas que antes ayudaban a superarlos, debido a una falta de credibilidad en las mismas y por otra parte porque hoy surgen nuevos problemas en que hay que buscar una convergencia.

La escasez de recursos asignados y la influencia o dependencia de los Organismos de Control por parte del poder político, son razones que indicarían que la voluntad política todavía no es suficiente para terminar con la corrupción, situación que se manifiesta en toda la Región, donde los órganos de control no garantizan una capacidad efectiva para hacer un control intenso de las políticas públicas.

En el caso de Argentina tiene en el año 2006 sobre la base de mediciones empíricas un IPC (Índice de Percepción de la Corrupción)⁴ de 2.9 entre 163 países rankeados, siendo el mejor Finlandia que goza de 9.6, y el peor Haití con 1.8, sobre la base que el cero indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el diez el valor que señala los niveles más bajos. El resto de los países de la Región no supera el número de 4.0 puntos, excepto Uruguay con 6.4.

La lentitud en el accionar de los organismos de control, y falta de resolución de causas de corrupción denotan que la prioridad política no pasa por estos aspectos, cuestión que dentro del sistema político democrático en sentido amplio (Autoridades-Gobierno-Comunidad Política-Reglas de Juego-Procedimientos) viene desde muchos años atrás independientemente de los gobiernos legitimados mediante voto popular.

En la función pública, las decisiones de los funcionarios afectan de forma directa desde unos pocos a no pocas personas, derrame en sentido que directamente o indirectamente afecta su calidad de vida del ciudadano para bien o para mal. Las disposiciones públicas en ciertos grados tienen gran alcance, pero en el tiempo la responsabilidad de las mismas por la decisión de ayer se diluye y los aciertos que suman a una mejora la calidad democrática se ven opacados por los errores que se pagan de la cosa pública o la comunidad en su conjunto a un precio muy alto, y no entro en materia de las crisis políticas que asolaron la región en los últimos 10 años por ser de público conocimiento.

Por eso la necesidad de preparación permanente del funcionario público; la corrupción no solo en emerge en el soborno por arreglos articulados en compensaciones de dinero, sino que también tiene

⁴Agencia TILAC Transparency International, Tabla 2006, sitio de Internet http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006__1/cpi_table, de 11 de agosto de 2007.

anclaje en la repetición de mecanismos perversos y perjudiciales que vienen desde antaño, así como también por la incapacidad o ineficiencia para el desempeño de tareas públicas, dado que el estado tiene un papel significativo en la construcción de lo social.

Ser creíble es una virtud en un tiempo donde las contradicciones profundas emergen en los discursos cotidianos cuando la teoría y práctica amplían cada vez más la brecha.

De allí surge la importancia de que el ejercicio de la función pública exige un compromiso con el futuro institucional de una organización cuyas prácticas son incoherentes. El pensar, sentir y actuar en una dirección pone de manifiesto la credibilidad en nuestras organizaciones y constituye un efecto directo de su coherencia y un compromiso como actitud relevante, que demuestra integridad y por lo tanto también es decisivo para la supervivencia y afirmación de lo institucional.

Por otra parte, los ciudadanos como personas con derechos participan en procesos que conducen al acceso a funciones de gobierno mediante el ejercicio de al menos ciertos derechos civiles como la libre expresión, el acceso a la información, la posibilidad de asociarse y circular que aseguran la participación, y cuya práctica aceptada es condición implícita para la existencia de un poder político democrático. El ejercicio razonable de administrar el poder mediante la autoridad para gobernar debe garantizar justamente no infringir los derechos mencionados, y ampliar los mecanismos para fomentar la difusión. Gobernantes y gobernados implica también la posibilidad de inversión porque el poder político no es un bien privado. “..La democracia como el republicanismo tienden hacia el polo de alta efectividad decisoria del poder político. Pero, por otro lado, como los que implantaron las versiones históricamente originales de estas corrientes desconfiaban profundamente de aquellos a los que dotaron de poderes potencialmente amenazantes, la democracia y el republicanismo establecieron mecanismos institucionales, algunos de ellos adoptados posteriormente por las constituciones democráticas modernas con intención de disminuir este riesgo”⁵

Por ejemplo las instituciones de balance: ejecutivo, legislativo y judicial actúan bajo el principio de reacción, ante una acción desviada (legal o ilegítima) que aflora en forma intermitente como una presunta transgresión de otra institución estatal, con características del tipo dramáticas cuando se conocen los hechos, y en un conflicto que involucra en ciertos casos una trama de poderes (ejecutivo y legislativo) que gozan de legitimidad electoral, en un ambiente político donde estas instituciones de balance son un instrumento de control no tan bien pulidas para reordenar desvíos en un escenario de gran complejidad de agencias de estado con sus políticas respectivas que responden a su vez a

⁵ O'DONNELL, Guillermo (2001): “Accountability Horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política, *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001, Pág. 5.

cuestiones partidarias. En los medios de comunicación la percepción parecería decir que el diseño y funcionamiento de los organismos de control no consiguen demasiado en el tiempo.

En ese sentido la accountability societal como mecanismo no electoral, pero vertical para el control de autoridades políticas; refuerza acciones dadas por una multiplicidad de asociaciones de ciudadanos, o movimientos, o incluso en forma individual, que tienen como objetivo dar a luz acciones desacertadas o juicios equivocados en el nivel gubernamental, ampliando la agenda pública con nuevos enfoques, mediante herramientas institucionales como las demandas legales o denuncias ante agencias de control, y no institucionales como las movilizaciones sociales con sanciones simbólicas que afectan el costo de reputación.

El reconocimiento de los derechos constitucionales mediante un discurso persistente, la divulgación en los mass media de las acciones gubernamentales y una marcada aparición de movimientos sociales, y organizaciones del tercer sector nucleadas alrededor de demandas insatisfechas, demuestran nuevas formas en que las políticas de control gubernamental están siendo instrumentadas.

Una sociedad vigilante y cuidadosa, organizada, y dotada de los medios que señalan casos de corrupción (ilegalidad, ilegitimidad), construye una red de información vital, apoyos, e incentivos para que la accountability vertical pueda emprender acciones contra políticos y burócratas que niegan la pertinencia de límites a las instituciones estatales o su accionar individual, especialmente si hay un intenso uso de la efectividad decisoria en el ejercicio del poder.

No obstante, y pese a este desarrollo las actitudes del ciudadano en Argentina todavía demuestran un bajo nivel de compromiso en la cosa pública por lo que me inclino a opinar que esta institución todavía debe madurar, y fomentarse su divulgación.

Tomando dos municipios del país, de diferentes provincias: Entre Ríos con 1 millón de habitantes (Conjunto Poblacional Bajo) y Buenos Aires con 14 millones (Conjunto Poblacional Alto), y elegidas dos ciudades con un número de ciudadanos similar de aproximadamente 100.000 personas, el Informe de Auditoria Ciudadana en la ciudad de Gualeguaychú⁶ (Entre Ríos) refleja respecto al uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de políticas públicas en el Municipio; muestra que el 83 % de los encuestados dice no pertenecer a ninguna organización, y el 78% dijo estar poco o nada interesado en reunirse con otras personas para buscar soluciones a los problemas de su vida cotidiana. En el caso de Olavaria (Buenos Aires) solo el 12% de los ciudadanos manifiesta participar en alguna

⁶ Argentina, Secretaria de Gabinete y Relaciones Parlamentarias, Auditoria Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas, en <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/> de fecha 15 de agosto de 2007.

organización social, política, cultural, deportiva o religiosa sin embargo, el 86% considera muy útil la participación en organizaciones comunitarias.

La ciudadanía es una construcción social en la que participan o deberían participar potencialmente una variedad de actores, su ausencia en los procesos políticos que vive cada país puede ser el reflejo de una sociedad civil débil o de políticas restrictivas estructuradas por una cultura instalada, o arquitecturas de poder cerradas, lo que desemboca de manera inevitable en la limitación de los derechos ciudadanos.

Finalmente los medios de comunicación de masas tienen una influencia significativa, especialmente en las últimas décadas donde la red (INTERNET) penetra en todo el espacio público y privado, y reemplaza a los espacios de socialización tradicionales. En nuestra época los medios de comunicación, tienen una función educativa que a veces es muy difícil, porque los periódicos, radios y canales, buscan el entretenimiento, diversión, información, pero ante todo el beneficio económico, que son actividades lícitas pero si no son fiscalizadas bajo la dimensión ciudadana como gobernados y gobernantes caen mas en la formación de un consumidor de todo tipo de producto, especialmente cuando muchas personas no van a tener contacto con otros campos, más que el llegado por los medios de comunicación.

De allí que fiscalizar su acción tiene que ser una vocación deontológica como ciudadanos cuando nos relacionamos con esos medios, ya sea en nuestra condición de padres, maestros, trabajadores, empresarios, políticos, actores, funcionarios, integrantes de organizaciones.

En conclusión, y desde la perspectiva tratada, bajo el concepto de la Seguridad Humana, hemos justificado que más bien que hablar de democracias en crisis dentro de la Región, es significativo sostener la carencia de un nivel aceptable del grado de institucionalización democrática, que nos hace transitar en el nivel mínimo según las argumentaciones expuestas.

Esto resulta más grave cuando soportamos un mundo en que la corrupción, la drogadicción, la delincuencia, la miseria y marginación, la manipulación de la opinión pública, la genética, escalan una ascendente que desconocemos donde se detiene, genera la necesidad implícita de generar virtudes en los ciudadanos. La motivación ciudadana como gobernantes y gobernados, debe dirigirse por caminos que ponderen lo social, la cosa pública, la identificación con el otro, lo solidario; la participación, para evitar la emancipación de una voluntad corruptible, sin prudencia en el obrar.

El sistema político tendrá entonces que ser articulado en todos sus niveles, para que las ideologías, valores y creencias se construyan y prioricen la sensación de que las instituciones políticas son una expresión de nosotros mismos, mayorías y minorías, porque el mantenimiento de un estilo de vida

libre requiere que todo el cuerpo de ciudadanos supervise permanentemente y participe en el proceso político sin exclusiones.

Vale decir son los soportes anclados en las instituciones democráticas los que se deben fortalecer en la Región, bajo significados que adquieran una cualidad positiva de términos denigrados en la praxis cotidiana tales como: libertad, justicia, participación, acumulación y distribución equitativa, ambiente sano, información, expresión, atención de preferencias, elecciones competitivas, accountability, transparencia, derechos humanos, seguridad.

Ante todo es la credibilidad en que las instituciones de la democracia que tenemos nos satisfacen, porque son la expresión abierta y compartida de las cualidades mencionadas y marcan la diferencia entre la democracia ideal y consensuada, con el modo de vida cotidiano que nos toca vivir como ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA:

DAHL Robert (1999): *La Democracia, Una guía para los ciudadanos*, título original: “On Democracy”, Editorial Taurus, Buenos Aires.

MALIANDI Ricardo (1991): *Ética: conceptos y problemas*, (BS AS:Biblos)

MAQUIAVELO Nicolás(1987): *Discursos sobre la Primera Década de Tito* (Madrid: Alianza).

MAC INTYRE Alasdair(1994): *Historia de la Ética*, Editorial Piados, Barcelona, Buenos Aires, 5ta. reimpresión, 1994.

O'DONNELL, Guillermo (2001): “Accountability Horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política, *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001.

O'DONNELL, Guillermo (2007): “No vamos hacia un modelo con equidad social” en *La Nación* (Buenos Aires), 30 de junio de 2007.

O'DONNELL Guillermo (2007): “**Tenemos democracias políticas, pero nos falta un Estado democrático**” en *Clarín* (Buenos Aires), 10 de junio de 2007.

SMULOVITZ Catalina, PERUZZOTTI Enrique (2000): “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, (BS AS: Universidad Torcuato Di Tella).

VERNA Gérard R: “¿Cuando lo legal no es bueno y lo ilegal no es malo?” *Revista Probidad* n° 13, marzo-abril/2001.

ZOMMER Laura (2007): “Poder impune”, en *Enfoques Justicia y política*, (Buenos Aires), 11 de marzo de 2007.