

# Democracia, ¿para qué?

SEMINARIO MÉXICO

LIGIA TAVERA FENOLLOSA

Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México

Los días 8 y 9 de septiembre de este año se llevó a cabo en la ciudad de México el seminario internacional "Democracia, política y Estado" en el que se presentó el "Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Este informe es parte del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y tuvo como propósito evaluar el desarrollo democrático en América Latina.<sup>1</sup> El Informe está dividido en tres partes y consiste de: 1) una evaluación de los derechos cívicos, económicos, sociales y culturales existentes; 2) una exploración sobre las percepciones de líderes y ciudadanos respecto de la democracia, y 3) una agenda para la re-



Montserrat Aleix, Santuario

gión que contribuya al fortalecimiento democrático. Utiliza en general datos actualizados hasta el año 2002, contruidos a partir de tres estrategias metodológicas que combinan los análisis cuantitativo y cualitativo: 1) la elaboración de indicadores e índices para evaluar la ciudadanía; 2) 231 entrevistas con casi todos los presidentes actuales y ex presidentes de la región y otros líderes políticos, y 3) encuestas realizadas a 18 643 ciudadanos de los 18 países considerados.

El informe es novedoso en varios sentidos. En primer lugar, porque no utiliza la definición liberal de democracia preponderante durante las últimas décadas en las reflexiones sobre los procesos de

## RÉPLICA

José Fernández Santillán. *ITESM-CCM*. La ponencia de Ligia Tavera es abundante en sugerencias. Presenta, a mi manera de ver, dos grandes apartados de los que podemos extraer varios señalamientos: uno en relación con el "Informe sobre la democracia en América Latina", otro respecto de las audiencias públicas sobre "Gobernabilidad democrática" organizadas por la Comisión de la Reforma del Estado de la Cámara de diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El documento del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) tiene la virtud de mover la atención por encima de la democracia electoral para situarnos en el plano de lo que la democracia puede hacer para impulsar el desarrollo social. Eso tiene que ver, necesariamente, con el debate acerca de los mo-

delos de desarrollo. El intervencionismo estatal se erigió en América Latina como la fórmula adecuada para impulsar el avance social a partir de la década de los cuarenta. La idea era poner al Estado como el órgano rector del progreso nacional junto con la expansión de la economía pública. Después, ese modelo fue desbancado por la propuesta neoliberal que enarboló las privatizaciones como la mejor manera de sanear las finanzas. El fracaso de ambos modelos ha dejado a América Latina en una posición lastimosa y con democracias bastante frágiles. Conviene voltear los ojos hacia lo que están haciendo muchos países en desarrollo y también las democracias más consolidadas en el mundo en esta etapa posintervencionista y posneoliberal. Se trata, *grosso modo* de la alternativa conocida como la *tercera vía*: combinar la iniciativa privada con la responsabilidad social; la

creación de riqueza con la distribución equitativa de la misma; el impulso a una verdadera economía de mercado con la instrumentación de la justicia distributiva. En referencia al foro sobre gobernabilidad democrática comparto la opinión de muchas personas acerca de que es la actividad política y académica más importante de los últimos años en nuestro país. Esa iniciativa mostró que en México existe un caudal de ideas que pueden hacer de la política una actividad noble y constructiva. La pluralidad y la tolerancia fueron los signos dominantes del evento. Con ello se pudo arrebatar el monopolio de la atención pública, que estaba puesto en la carrera presidencial, para situarnos en un plano más alto y de mejor calidad en relación con lo que debe ser el proceso de transformación política en México. Ésta es una aportación valiosa para sacar a la política de los alba-

democratización latinoamericanos. Aunque reconoce la importancia de las instituciones político-electorales y de las libertades civiles fundamentales en la constitución de un régimen democrático, define a la democracia en términos mucho más cercanos a la tradición republicana y propone entenderla como una manera de concebir y organizar a la sociedad y no únicamente como una forma de gobierno.

En segundo lugar, el informe no se plantea la pregunta sobre el tipo de democracia deseable para la región –liberal, participativa, radical, deliberativa– sino que se pregunta ¿democracia para qué? Y da una respuesta contundente: para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. La elección de los gobernantes y la transmisión pacífica del poder no son suficientes. Los latinoamericanos consideran que la democracia debe entregar, además, resultados económicos tangibles y contribuir a la creación de sociedades más equitativas y con mayores grados de bienestar. “La democracia no debe ser vista tan sólo como un fin en sí mismo, sino como un medio para el desarrollo” (p. 23). “La po-



Irma Palacios, *Objetos de sal*

breza y la desigualdad no son sólo ‘problemas sociales’, sino también déficit democráticos.” (p. 52).

Sin embargo, y éste es otro aspecto que vale la pena resaltar del informe, contrariamente a los argumentos empleados con frecuencia, la racionalidad detrás de esta posición no se enmarca en una lectura de riesgo. La existencia de fuertes desigualdades sociales no es relevante en tanto que pone en peligro la gobernabilidad y consolidación democráticas. Su reducción es importante porque la “democracia de ciudadanía” excede los derechos políticos y requiere de “un piso mínimo de igualdad entre los miembros de la sociedad que (les permita) ejercer su capacidad de elección y su autonomía” (p. 60). No puede pensarse a la democracia sin preguntarse al mismo tiempo sobre “las condiciones que pueden permitir o no el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos” (p. 59).

Se reconoce el avance en la expansión de los derechos políticos en la región, pero se enfatiza la necesidad de avanzar en el ámbito de los derechos civiles y sociales. De acuerdo con el informe, “esta cir-

ñales en los que la han querido meter los intereses mezquinos. En lo particular, soy partidario del sistema parlamentario; de poner límites a los medios de comunicación en materia de mercadotecnia política, y de que se permita la formación de coaliciones entre los partidos políticos. Obviamente, las conclusiones no se movieron unánimemente en ese sentido. Hubo muchas otras sugerencias. Argumento de más para seguir construyendo lo que John Rawls llamó la *razón pública*.

#### Comentarios

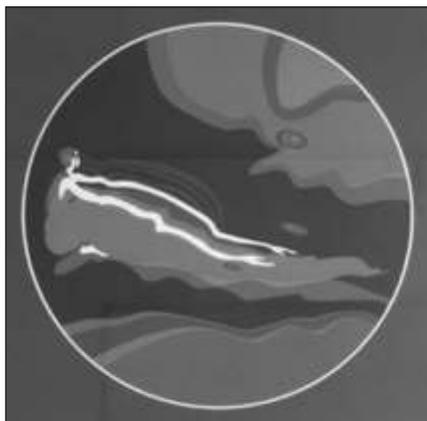
*Víctor Alarcón Olguín. UAM-I.* La evolución política reciente de América Latina nos muestra a un continente que no ha podido avanzar en la consolidación de sus sistemas de gobierno, a pesar de encontrarse con procesos de reforma económica y de-

mocracia electoral que poseen impactos sustantivos para la calidad de vida y percepciones generales de la ciudadanía. Resulta importante destacar que la duración de las oleadas democráticas en América Latina son generalmente breves. Si damos credibilidad a ejercicios en la materia elaborados por académicos tan destacados como Scott Mainwaring o Adam Przeworski, nuestros países se estarían acercando al agotamiento del ciclo abierto por las transiciones que desplazaron a las prácticas autoritarias prevaletentes durante las décadas de los setenta y ochenta. Sin embargo, deben considerarse varios riesgos que se están imponiendo como serios valedores para abrir de capa a nuestros sistemas hacia la democracia sustentable: 1) se carece de capacidad y convocatoria social por parte de los aparatos estatales, a menos que ello se reactive mediante el uso

carismático o corporativo del poder; 2) la concentración de la riqueza no ha sufrido una disminución significativa, por lo que enormes masas de población siguen sin solventar los requerimientos de poseer una renta básica –o salario mínimo como se le conoce en México. 3) la informalización de la política se acrecienta debido a la enorme vulnerabilidad del sector público a manos de las empresas monopólicas locales y transnacionales, lo cual también termina sometiendo a todo tipo de instituciones al control de las redes del crimen organizado, además de que expone en forma brutal, los horizontes de corrupción que de manera inmediata determinan el alcance de la actividad a la que se dediquen. En perspectiva, los escenarios marcados por el PNUD de las Naciones Unidas, dan la lectura de que debe orientarse a mejorar las instituciones de la región, sobre todo con la idea de contex-

cunstancia recalca aún más la enorme importancia que la democracia y sus derechos políticos tienen para América Latina: ellos son, tienen que ser, el principal punto de apoyo para las luchas por el logro de los otros derechos" (p. 60). Esto implica, entre otras cosas, abrir la agenda pública a la opinión ciudadana no sólo para que elija entre las opciones propuestas, sino para que participe activamente en la construcción de la misma: "promover un debate sobre nuestra agenda, para saber si ella contiene nuestros problemas, o si hay cuestiones omitidas, diluidas, ignoradas o sencillamente, prohibidas es la primera condición ...para desarrollar nuestra democracia" (p. 55).

En particular, el informe recomienda incluir en la agenda pública el tema de la organización económica. Contrariamente a las posiciones que asumen al mercado como incuestionable, el informe del PNUD no sólo parte del supuesto de que el mercado es objeto de discusión, además sostiene que dicho debate es central a las reflexiones sobre la democracia: "el debate sobre la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión



John Eastman, *Sin titulo*

pública. La discusión sobre el futuro de la democracia no puede ignorar las opciones económicas... El tipo de economía debe estar en el centro del debate público y no ser relegado a una mera cuestión técnica" (p. 28).

El informe enfatiza la recuperación de la política como "ordenadora de las decisiones de la sociedad" (p. 27). Ello conlleva, tanto la promoción de una institucionalidad legítima, como el fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos, así como el debate sobre la economía, la globalización y el Estado (p. 28). Respecto a este último, se enfatiza la necesidad de llevar a cabo una reforma del mismo. Los términos en los que ésta se plantea son, sin embargo, contrarios a muchas de las discusiones que vemos en los medios. En primer lugar, el Estado debe democratizarse. Es decir, sus instituciones deben reconocer *de facto* los derechos de todos los habitantes, sean éstos ciudadanos o no (p. 57), e impedir su colonización por intereses privados inconsistentes u opuestos al interés general (p. 64). En segundo lugar, debe recuperar u ocupar el pa-

tualizar los partidos políticos, los legisladores, etc.; y al mismo tiempo acrecientan las condiciones desfavorables de respuesta que se ofrezca a nuestros sistemas de gobierno.

*Juan Luis Hernández. UIA.* Hasta hace no mucho tiempo, la democracia era objeto de estudios fundamentalmente teóricos o prescriptivos, nos preocupaba su idealidad y el conjunto de características que tenían que cumplirse para su desarrollo. Este año han aparecido sendos estudios no sobre lo que debiera ser la democracia sino lo que en esencia es. En toda América Latina, se dice, campea una democracia, incipiente o inmadura, pero democracia al fin. Empero, las preocupaciones respecto a su emergencia están en su realidad. Hoy tenemos una democracia que tal y como se muestra deja insatisfechos a muchos, entre los que se

encuentran las masas populares empobrecidas y marginadas. Hemos avanzado en diseño institucional pero no en la eficacia de los gobiernos para resolver los múltiples problemas de la región. No es culpa o competencia de la democracia, alegan algunos. Pero lo cierto es que tanto el estudio del PNUD como el de la fundación Konrad Adenauer califican y evalúan a la democracia real latinoamericana en buena medida por el grado de satisfacción que muestran los ciudadanos en el terreno de las políticas públicas. El tema en cuestión es qué va a pasar con el camino democrático latinoamericano. ¿Qué elemento va a ser el que consolidará a la democracia?, o bien, ¿qué elemento es el que saboteará a la misma? Se ha insistido en que la democracia no tiene una relación vinculante con el desarrollo económico, pero el conflicto social que anida en el tejido humano latinoamericano

sí puede atentar contra la consolidación democrática. Durante años se insistió en la necesidad de que en América Latina transitáramos a regímenes democráticos. En buena medida así ha sido. Pero la región se ha convertido en la más desigual del mundo y las crisis políticas están al acecho. La democracia ha llegado pero la nueva forma de la disputa por el poder no ha tocado la estructura social y económica de nuestros países. Si la democracia no es capaz de promover el desarrollo social y económico en América Latina podemos contar con que su viabilidad como régimen político podría modificarse significativamente.

pel de conductor del rumbo general de la sociedad. Esta conducción debe realizarse en función de la ciudadanía a partir de "la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. (p. 28). En tercer lugar, el Estado debe reconstituirse para garantizar el funcionamiento del sistema legal (p. 63). En suma, si bien se reconoce que no existe Estado neutral, es necesario que éste alcance "niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad" (p. 64).

¿Cómo se sitúa nuestro país en relación con el marco conceptual –del que se derivan importantes consideraciones prácticas– y en términos de lo realmente existente?

Empecemos por la segunda pregunta. Existen claros avances en materia de analfabetismo, en mortalidad y desnutrición infantil y en la esperanza de vida. En cuanto a las percepciones sobre la democracia, en México los demócratas superan en más del doble a los no demócratas y tienen amplia ventaja sobre los ambivalentes. Sin embargo, las percepciones sobre la legalidad son preocupantes. En particular, en lo que respecta a la situación legal de las mujeres. México ocupa, junto con Bolivia, el último lugar de la lista: tan sólo 54.8% de las mujeres considera que siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos. Sin embargo, si uno observa los porcentajes para las mujeres inmigrantes, indígenas y pobres, éstos se reducen drásticamente. Sólo 9.9% de las mujeres inmigrantes, 7.5 de las mujeres indígenas y 5.6% de las mujeres pobres consideran que sus derechos son respetados. Las cifras para la región son respectivamente: 30.8%, 23.2, y 17.8 por ciento.

Para responder a la primera pregunta tomemos como pauta los resultados de otra reunión recientemente celebrada en la ciudad de México. Me refiero al foro realizado en la Cámara de Diputados con el tema "Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?" ¿Qué están debatiendo en México los funcionarios públicos, legisladores, políticos, empresarios y académicos? ¿Cuál es la visión de la democracia que está detrás de sus argumentaciones? ¿Cómo enmarcan los problemas democráticos que enfrenta el país? De manera breve, la discusión sobre la democracia mexicana se circunscribe al problema de la gobernabilidad. Se define a ésta en términos mayoritarios y se centra la discusión en la formación de consensos y coaliciones que formen mayorías. Se asume que el gobierno dividido conduce a la inmovilidad legislativa y que esto es malo para la democracia. El debate se centra en la discusión sobre el tipo de sistema político que debe existir en nuestro país ¿presidencial, semipresidencial, semiparlamentario o parlamentario?

Más allá de la cuestión de si la gobernabilidad es una función del tipo de régimen y no de otras variables como los "veto players", lo que queda claro es que, en México, la democracia se concibe en términos muy estrechos, la agenda de debate público se limita a cuestiones de procedimiento y el ejercicio democrático se agota en los derechos de ciudadanía política. Las reflexiones y preguntas centrales del informe simplemente no tienen cabida.

1 Con la excepción de Belice y las Guyanas e incluida la República Dominicana.



Francisco Castro Leñero, *Horizontes*