

# DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

Dieter Nohlen \*

*SUMARIO: I. Introducción; II. Los desafíos de la democracia en Europa; III. Los desafíos de la democracia en América Latina; IV. Palabras finales.*

## I. INTRODUCCIÓN

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 gran obra de Alexis de Tocqueville sobre la Democracia en América, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto. Lo que ha cambiado y sigue cambiando es más bien su importancia, dependiente de contextos cambiantes, es decir, debido a nuevos desafíos que surgen del contexto. 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 interrelacionada 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, espe-

cialmente 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 jugó 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 recién escogidas señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica a la democracia respecto a su capacidad de corresponder a los desafíos que surgen del contexto, perdiendo algo de vista las virtudes, sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia, sino que se fundamentaron también los éxitos, la victoria sobre el tipo de régimen autoritario y el desarrollo del Estado de bienestar.

## II. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial. Y este mundo es muy dispar. Dada la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según regiones, sino que enfrenta además desafíos cambiantes. En lo que sigue, voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

---

\* Universidad de Heidelberg, Alemania.

### ¿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 poder tomar decisiones a largo plazo que 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 dispuesto a perder lo más mínimo hoy, aunque a cambio todos pudieran ganar más mañana. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de *checks and balances*, o sea mayor *accountability*, el problema se presenta de forma más aguda.
2. La informatización 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, 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 el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, se han perforado. En muchas materias, el elector perdió su papel 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 (*accountability*).
4. La pérdida de rendimiento de la política, lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el reducido margen de fondos presu-

puestarios 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 de poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.
6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Allí reside quizá el menor 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 se asombra simplemente cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de propuestas de reforma se nota por sobre todo en el debate sobre 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 las 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 sometidas a prueba para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán, quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes hace año y medio fueron las siguientes (Claus Offe: *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen*, WZB Mitteilungen 98, Dezember 2002):

**Primero**, un fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de

## Desafíos de la democracia contemporánea

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.

**Segundo**, reformas institucionales, por ejemplo, del federalismo o del sistema de partidos políticos para revertir la tendencia hacia la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

**Tercero**, la creación de nuevas instituciones con el propósito de mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (como, por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir las grandes orientaciones políticas hacia horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la reformabilidad de la democracia.

### III. LOS DESAFÍOS DE 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 en el correr de la tercera ola de democratización, la democracia ha tenido mucho éxito. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron considerablemente sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, los que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran mucha atención pues se imponen en la segunda fase, la de la consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina, aplicaremos dos enfoques, el subjetivo y el objetivo, a saber: el de la percepción por parte de la gente y el de los datos histórico-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 en 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 que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de *Latinobarómetro*, entrega 2002.

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, o sea de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores. Lo que sí se observa son más bien fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar: 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 restringir sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos: Externos, por ejemplo, la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos. Y también internos, por ejemplo, el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más percibidos 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 de turno.

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 el camino hacia su consolidación. Se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día parece 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 mismo momento un alto respaldo cívico 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 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 (*accountability*) 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 indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

**El tercer desafío** es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos. 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 en las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla anecdóticamente. 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 cientistas sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro

tema como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etc. Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones. Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en 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 nuevamente importancia. El debate se basa en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y crecientemente 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 un poco en el análisis para encontrar una respuesta reflexionada.

### El desafío de la reorientación del capital social

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

Sin embargo, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos a sustituir el concepto de capital social de Putnam considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (*Questions de Sociologie*, París 1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella 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 más que a menudo con-

tar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, por 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, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción —todos fenómenos 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 cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social en el sentido del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bourdieu.

*Latinobarómetro* ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Se sigue pensando año con 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 públicos son corruptos.

Ahora bien: no es que falte capital social en términos generales en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

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

Estado a nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (me refiero por sobre todo a la justicia y al pleno desarrollo del Estado de Derecho) y, segundo, en su relación con la sociedad. Respecto a esta última, ha habido una cierta modernización a medias como efecto colateral del achicamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad, esta falta de correspondencia temporal o secuencial entre las tres transiciones mencionadas —o sea esta simultaneidad de lo no simultáneo (E. 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. Ellos aparecen como tejidos que son estirados de ambos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que —ahora frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con 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 el tipo clientelístico de relación con la política debido a la miseria en que vive. Evaluados según el caso según 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. Estas siguen siendo evaluadas según criterios correspondientes al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad.

Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alto el porcentaje de gente que piensa que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y dado que está al alcance de todo el mundo 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 en su apoyo, 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 consiste en el desafío de la ética política. Es la 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 pensar 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 bien conocida entre *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 a ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética lo definió basándose en el *civis* aristotélico como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar las reglas; así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y ésta, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger (*Lebende Verfassung*, Meisenheim 1956) hacía la distinción entre constitución como mera letra impresa y la constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona a impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política solo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética

que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba 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 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 a largo plazo. Tomamos 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 a 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 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 (o sea que «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar «que se vayan todos»).

### IV. PALABRAS FINALES

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, permítanme 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 de 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. 