

■ Cómo ven los latinoamericanos a su democracia

El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o, por lo menos, la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. De ahí la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en América Latina.

Con ese propósito, en mayo de 2002 se realizó una encuesta sobre las percepciones ciudadanas de la democracia. Incluyó 18.643 casos, cubriendo una población de más de 400 millones de habitantes en los dieciocho países comprendidos en el Informe.

Una primera mirada a las percepciones ciudadanas sobre la base de las anteriores encuestas de Latinobarómetro indica que hacia 1996 el 61 por ciento de los entrevistados a nivel de la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen; hacia 2002 era el 57 por ciento. Esa preferencia por la democracia no implica necesariamente un firme apoyo. En efecto, muchas personas que dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas en relación con diversas cuestiones sociales. En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país.

FRAGILIDADES DE LA PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA FRENTE A OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO, 2002

TABLA 46

Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total de los 18 países	Porcentaje de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes	58,1	38,6
Creen que desarrollo económico es más importante que democracia	56,3	48,1
Apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos	54,7	44,9
No creen que la democracia solucione los problemas del país	43,9	35,8
Creen que puede haber democracia sin partidos	40,0	34,2
Creen que puede haber democracia sin un Congreso nacional	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado al Congreso y los partidos	36,0	32,9
No creen que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo	25,1	14,2

Nota: n varía entre 16.183 (puede haber democracia sin congreso) y 17.194 (la democracia no es indispensable para el desarrollo). Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este régimen. Aproximadamente uno de cada tres opina que la democracia puede funcionar sin instituciones como el Parlamento y los partidos políticos.

Estas respuestas son un llamado de atención: una proporción sustancial de latinoamericanos valora al desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos.

Para avanzar en la comprensión de esta situación realizamos un análisis de las respuestas a once preguntas que reflejan no sólo preferencia por la democracia, sino también actitudes frente al modo de ejercer el poder en democracia, las instituciones básicas de la misma y diversos temas sociales.⁷⁵

Tres orientaciones hacia la democracia: demócratas, ambivalentes y no demócratas

Hemos identificado tres orientaciones o perfiles principales en los que se agrupan las opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia la democracia: los demócratas, los ambivalentes y los no demócratas (gráfico 5).

Los *demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia. Prefieren la democracia ante cualquier “otra forma de gobierno” y apoyan la aplicación de las reglas democráticas en la gestión de gobierno incluso en épocas de dificultades. Puestos a escoger entre la democracia y el desarrollo, los demócratas responden que prefieren la primera o que ambas metas son igualmente importantes. Más aún, opinan que “la democracia es indispensable para ser un país desarrollado”. Los demócratas están en desacuerdo con posiciones de tipo *delegativo*⁷⁶ para

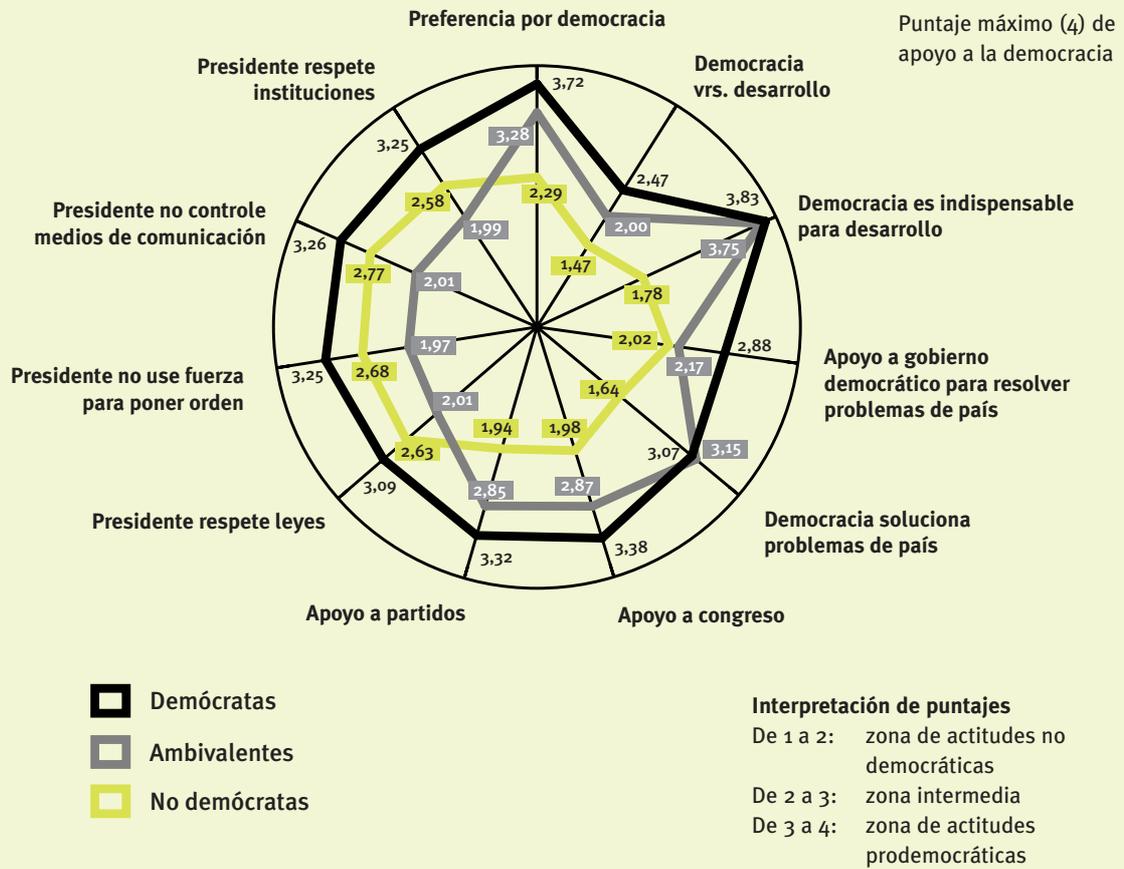
75 Ver metodología de elaboración del IAD. Las siguientes son las preguntas clave que guiaron este componente del estudio: (1) ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: a) la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; b) en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible; c) a la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. (2) Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico: a) el desarrollo económico es lo más importante; b) la democracia es lo más importante; c) ambas por igual. (3) ¿Usted cree que la democracia es indispensable para ser un país desarrollado?: a) la democracia es indispensable para ser un país desarrollado; b) no es indispensable, se puede llegar a ser un país desarrollado con otro sistema de gobierno que no sea la democracia. (4) No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos: a) muy de acuerdo; b) de acuerdo; c) en desacuerdo; d) muy en desacuerdo. (5) Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas: a) la democracia soluciona los problemas; b) la democracia no soluciona los problemas.

Apoyo a las instituciones democráticas: (6) sin Congreso Nacional no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. (7) Sin partidos políticos no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin partidos.

Dimensión delegativa: Si el país tiene serias dificultades, ¿está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente? (8) a) no se limite a lo que dicen las leyes; (9) b) ponga orden por la fuerza; (10) c) controle los medios de comunicación; (11) d) deje de lado al Congreso y los partidos.

76 El concepto de democracia delegativa fue acuñado O'Donnell (1994) para referirse a países en donde se celebran elecciones libres y limpias pero en los cuales los gobernantes (especialmente presidentes) se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales. En esta concepción fuertemente mayoritaria y plebiscitaria del poder político, el gobernante no deja de ser democrático, en el sentido que surge de elecciones libres y limpias, y no intenta suprimirlas en el futuro. Pero, por otro lado, no se siente obligado a aceptar las restricciones y los controles de otras instituciones constitucionales (Parlamento y Poder Judicial) ni de diversos organismos estatales o sociales de control; al contrario, suele dedicarse a ignorar, anular o cooptar esas instancias. La idea básica de esta concepción es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Esta

Perfil de las orientaciones hacia la democracia, 2002 (1)



Notas: n = 15.216.

(1) Cada una de las preguntas fue recodificada para que su valor pudiese variar en un rango de 1 a 4, de manera que el puntaje 4 siempre apunte hacia una actitud democrática. Todos los promedios y desviaciones estándar se basan en un tamaño de muestra válida diferente. Para América Latina, la muestra válida general varía entre 14.532 y 15.216 personas.

Fuente: Latinobarómetro 2002.

resolver los problemas del país: se oponen a que el presidente prescinda del Parlamento, controle los medios de comunicación e imponga orden por la fuerza, aun en tiempos de crisis.

Los *no demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados expresan opi-

niones contrarias a la democracia. Prefieren un régimen autoritario a uno democrático. Opinan que lograr el desarrollo del país es una meta más importante que preservar la democracia y no creen que ésta sea indispensable para alcanzar aquél. Puestos en la disyuntiva de escoger entre estas metas, optan

idea (que no excluye la de futuras elecciones libres y limpias en las que el presidente y su partido podrán ser cambiados) autoriza acciones anti institucionales del presidente así como, tal como se verá más adelante, decisiones “para poner orden” o “resolver crisis” de neto corte autoritario. Esto no implica, claro está, que el presidente delegativo sea omnipotente, ya que choca con los resabios de institucionalidad subsistentes, con diversas relaciones fácticas de poder y, dependiendo de las coyunturas, con movimientos opositores, sobre todo de rendición de cuentas societal.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes.

por el desarrollo. Están de acuerdo con que “un gobierno no democrático llegue al poder si puede resolver los problemas económicos”. Están de acuerdo con que “el presidente deje de lado al Congreso y los partidos políticos si el país tiene serias dificultades”. Finalmente, no parecen conceder mucha oportunidad a la solución de los problemas del país dentro de la democracia, aunque se trate de una democracia de tipo delegativo. En síntesis, se inclinan a preferir la sustitución de cualquier tipo de democracia por otro sistema de gobierno.

Los *ambivalentes* son personas con opiniones ambiguas, si no contradictorias. Las opiniones que expresan son, en general, consistentes con concepciones delegativas de la democracia. Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros, las de los no demócratas. Lo mismo que los demócratas, manifiestan preferir un gobierno democrático a uno autoritario, creen que “la democracia soluciona problemas” y que es indispensable para el desarrollo. Pero, por otro lado, en acuerdo con los no demócratas, opinan que lograr el desarrollo del país es más importante que preservar la democracia y no objetarían que un gobierno no democrático llegue al poder si pudiera resolver los problemas económicos. Además, los ambivalentes se distinguen de los otros dos grupos al aceptar que en tiempos de crisis el presidente imponga el orden por la fuerza, controle los medios de comunicación y prescindan del Parlamento y los partidos.

Puede parecer paradójico que los ambivalentes, que expresan preferir la democracia, manifiesten acuerdo con medidas de gobierno de claro corte autoritario. Creemos que estas opiniones derivan de la concepción delegativa de la democracia que estos consultados tienen. Esta comprobación es importante: la preferencia de los ambivalentes por un liderazgo de base democrática pero con rasgos que aumenten la eficacia de su gestión aunque sean autoritarios, podría ser eventualmente capitalizada por los adversarios de la democracia.

Magnitud de las orientaciones hacia la democracia

En el 2002, los demócratas fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos pero no alcanzaron a formar una mayoría (gráfico 6). Sumaron el 43 por ciento de los consultados en los dieciocho países de América Latina. Pero para alcanzar apoyo mayoritario a la democracia se depende de los ambivalentes: éstos son la segunda orientación más difundida (30,5 por ciento). Finalmente, los no demócratas fueron la orientación menos difundida: 26,5 por ciento de los consultados.

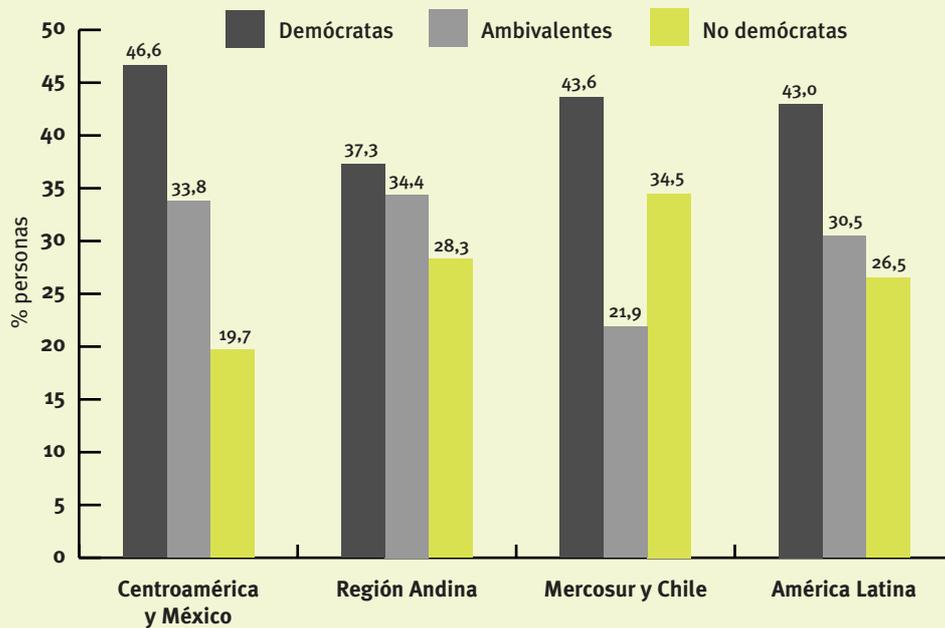
Cada subregión muestra una situación distinta: ventaja para los demócratas, equilibrio y polarización. En Centroamérica y México, los demócratas son casi la mitad de la población, superan en más del doble a los no demócratas y tienen amplia ventaja sobre los ambivalentes. En los países del Mercosur y Chile hay una situación polarizada: las orientaciones más difundidas son las opuestas, los demócratas y los no demócratas. La diferencia de magnitud entre ambos es, además, estrecha. Finalmente, en la Región Andina existe un equilibrio entre las tres orientaciones: la diferencia entre los demócratas y los ambivalentes es pequeña, y ninguna logra una ventaja amplia sobre los no demócratas.

Distancia entre las orientaciones hacia la democracia

¿De qué orientación están más cerca los ambivalentes? En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes. La distancia entre las actitudes de estas dos orientaciones es relevante para considerar el efecto del tamaño de la orientación democrática.

En las preguntas respecto al apoyo a las instituciones representativas (Congreso nacional y partidos políticos), preferencia por la democracia, consideración de ésta como indispensable para el desarrollo y expectativa de que con la democracia se pueden resolver los problemas del país, las opiniones de los ambivalentes y los demócratas son sustancialmen-

Proporción de personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia, promedios subregionales, 2002



Nota: n = 15.216. Las cifras indican porcentajes de la muestra válida.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

te más cercanas que entre los no demócratas y los ambivalentes. En dos temas en particular, “La democracia soluciona problemas” y “La democracia es indispensable para el desarrollo”, prácticamente no hay diferencias entre los ambivalentes y los demócratas. Además, en todos estos casos los ambivalentes se encuentran en la zona de actitudes democráticas (tabla 47) con un alto puntaje en las escalas respectivas.

En cambio, en materia de las actitudes delegativas y en la tendencia a apoyar un gobierno no democrático si “así se resuelven los problemas del país”, la situación se invierte. La distancia entre los no demócratas y los ambivalentes es sustancialmente menor que la existente entre demócratas y ambivalentes. En dos temas en particular, la distancia de los ambivalentes con los demócratas es muy notable: en el apoyo a un presidente que deje de lado al Congreso y los partidos, y en el apoyo a un eventual gobierno no democrático.

Finalmente, respecto de la opción entre democracia y desarrollo, notamos que las tres orientaciones se han desplazado “hacia aba-

jo”: los demócratas se encuentran en la zona de actitudes intermedias (puntaje promedio = 2,47), los ambivalentes bordean la zona de actitudes no democráticas (puntaje promedio = 2) y los no demócratas asumen una posición cerrada (puntaje promedio = 1,47).

Si bien las diferencias entre orientaciones se mantienen respecto de esta opción, el hecho de que el puntaje sea menor en los tres casos es un llamado de atención: es en la opción entre desarrollo económico y democracia donde se evidencia una tensión mayor entre las preferencias de los latinoamericanos.

Desde un punto de vista general, la distancia entre las actitudes de los ambivalentes y los demócratas es casi igual a la existente entre los ambivalentes y los no demócratas. Los ambivalentes no se inclinan, por el momento, hacia uno u otro lado.

En resumen, la relativa equidistancia entre demócratas, ambivalentes y no demócratas parece ser resultado de una tensión: la mayor cercanía entre ambivalentes y demócratas en el tema del apoyo a la demo-

¿Cuántos demócratas y no demócratas “puros” hay en América Latina?

En toda la población entrevistada en los 18 países de América Latina, sólo se detectaron 7 no demócratas “puros” y 142 demócratas “puros” (entre los dos suman apenas el 1 por mil de las personas). Un no demócrata “puro” es una persona que en todos los aspectos incluidos en el estudio de las orientaciones siempre escogió la respuesta más hostil a la democracia. Debido a que la escala de medición empleada varía entre 1 (actitud más hostil) y 4 (actitud más pro-democrática), estas personas obtuvieron un puntaje promedio igual a 1. Como era de esperarse, estos 7 recalcitrantes pertenecen a la orientación no demócrata. Por el contrario, un demócrata “puro” es una persona que en todos los casos escogió la respuesta más favorable a la democracia: su puntaje promedio fue el máximo (4).

La inmensa mayoría de las y los entrevistados tienen puntos de vista un tanto más mezclados, menos extremos, aunque con tendencias claramente discernibles. Como ha sido señalado, los demócratas tienden a puntuar en la zona alta de las escalas para medir las actitudes democráticas en todos los temas considerados: 70% de los así clasificados tienen

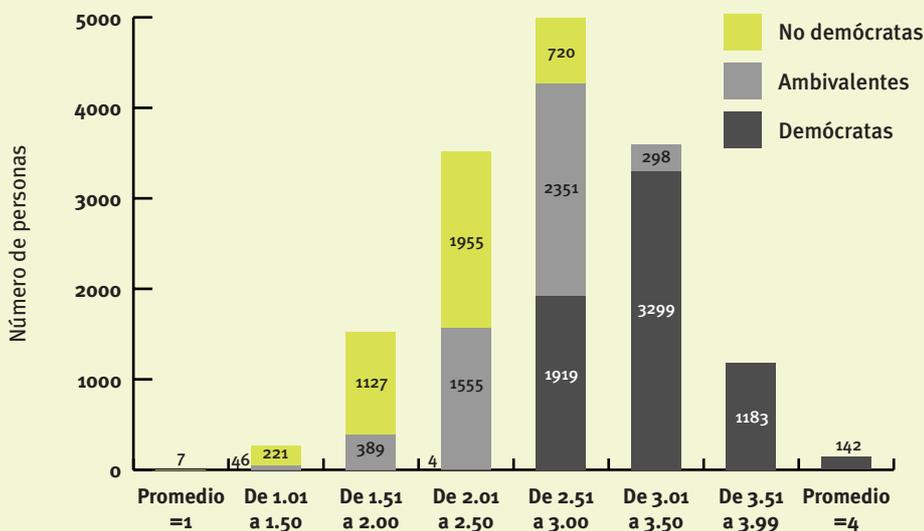
puntajes promedios entre 3,01 y 4 puntos, mientras que pocos ambivalentes –9,8% del total– y ningún no demócrata obtienen esos puntajes. En cambio, en la zona de actitudes no democráticas, donde el puntaje promedio varía entre 1 y 2 puntos, predominan los no demócratas: constituyen el 75% de las personas que se encuentran en esa zona.

En la zona intermedia (puntajes promedio entre 2 y 3 puntos) puede apreciarse una situación menos definida, pues en ella coexisten importantes segmentos de las tres orientaciones. Sin embargo, aún así es posible identificar tendencias. En primer lugar, casi todos los ambivalentes están localizados en esa zona (84,2% del total). En segundo lugar, hay presencia importante de no demócratas en el tramo entre 2,01 y 2,50, por debajo del punto medio de la escala, y alguna concentración de demócratas en el tramo entre 2,51 a 3, un área por encima del punto medio. En ambos casos, se trata de áreas adyacentes a sus respectivas “zonas naturales”.

En resumen, aunque en la realidad hay pocos “tipos puros”, las orientaciones logran agrupar a las personas según patrones de apoyo a la democracia.

GRÁFICO 7

Demócratas, ambivalentes y no demócratas según su ubicación en las escalas de actitud democrática. América Latina, 2002



Nota: n = 15.216 personas. Se trata del puntaje promedio en las escalas de actitud en las 11 variables consideradas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia. Las escalas tienen un rango de variación entre 1 y 4, donde 1 es la respuesta más hostil a la democracia y 4 la más favorable.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2002.

DISTANCIA ENTRE LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA

TABLA 47

EN LOS DISTINTOS TEMAS ESTUDIADOS. AMÉRICA LATINA, 2002

Puntaje en la escala de actitudes democráticas (1)	Distancia entre orientaciones (2)			
	Más cercanía entre demócratas y ambivalentes	Di	Más cercanía entre no demócratas y ambivalentes	Di
Zona de actitudes democráticas (3 a 4 puntos)	Prefieren la democracia	0,45		
	Democracia indispensable para el desarrollo	0,04		
	Democracia soluciona los problemas	0,05		
	Apoyo al Congreso	0,57		
	Apoyo a los partidos	0,52		
Zona intermedia (2 a 3 puntos)	Democracia vs. desarrollo	0,90	Apoyo a gobierno democrático para resolver problemas	4,61
			Presidente respete leyes	1,76
			Presidente no use fuerza	1,80
			Presidente no controle medios	1,65
			Presidente deje de lado Congreso y partidos	2,13
Zona de actitudes no democráticas (1 a 2 puntos)				

Notas: n = 15,126.

(1) El rango de variación de las escalas de medición de las actitudes democráticas en las preguntas empleadas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia fue estandarizado. Un valor de 4 fue asignado a las actitudes más favorables para la democracia y el valor de 1, a las actitudes más negativas a la democracia.

(2) Consúltese explicación sobre el concepto de distancia y su indicador respectivo bajo el título "Tercera dimensión: distancia entre las orientaciones" de la Nota Técnica del IAD que aparece en Anexos (pág. 225).

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

cracia y sus instituciones compensa la mayor cercanía de los ambivalentes con los no demócratas en materia de las actitudes delegativas.

Perfil social de las personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia

La base social de las orientaciones hacia la democracia es heterogénea; las personas que sustentan una orientación determinada no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. En particular, la composición social de los demócratas muestra que el apoyo a la democracia se arraiga de un modo bastante parejo en los distintos sectores de la sociedad. Aun así, se observan las siguientes relaciones (tabla 48):

- Las personas con educación superior (completa o incompleta) son más proclives a ser demócratas.

- No hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria.

- Los demócratas han experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres.

- Hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los no demócratas.

- Los no demócratas son, en promedio, personas que perciben haber experimentado una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres.

- Los no demócratas son los que más tienden a esperar que sus hijos tengan una menor movilidad económica ascendente.

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 48

Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (5)	
		Demócratas	Ambivalentes	No demócratas		
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Sexo	% hombres	51,50	52,90	50,80	50,00	**
	% mujeres	48,50	47,10	49,20	50,00	
Edad	% 16 a 29 años	37,60	35,10	38,50	40,80	**
	% 30 a 64 años	54,30	56,30	53,30	52,20	
	% 65 a 99 años	8,00	8,60	8,10	7,00	
	Promedio de edad	38,16	39,24	37,83	46,8	**
Nivel educativo	% sin estudios	7,20	6,30	8,50	7,20	**
	% 1 a 6 años	32,00	30,40	34,20	31,80	
	% 7 a 12 años	43,10	41,90	43,20	45,00	
	% superior completa o incompleta	17,70	21,40	14,10	16,00	
	Promedio de años de estudio	9,33	9,69	8,84	9,29	**
Nivel económico (2)	% bajo	41,50	40,00	44,80	40,20	*
	% medio	49,20	49,50	47,30	50,90	
	% alto	9,30	10,50	7,90	8,90	
	Promedio de índice nivel económico	4,01	4,12	3,84	4,05	**
	Promedio en índice de movilidad económica (3)					
Cohorte (4)	% socializado en régimen autoritario	51,80	48,80	53,30	55,10	**
	% socializado en período de transición	11,60	11,90	11,00	11,90	
	% socializado en democracia	36,60	39,40	35,70	33,00	
	Promedio de años de socialización en no democracia	6,36	6,04	6,49	6,74	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Con base en el índice económico que se elabora a partir de la tenencia de artefactos y la educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 0 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(3) El índice de movilidad económica se elabora a partir de la valoración de los entrevistados sobre la situación económica de sus padres y la comparación de ésta en relación con su situación actual.

(4) De acuerdo con el número de años de socialización en los que vivió bajo un régimen autoritario, se determina si una persona fue socializada en democracia, en un período de transición o en un régimen autoritario. Se considera que el número de años de socialización de una persona es de once años (entre los 7 y los 17 años de edad).

(5) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con dos puntos seguidos (.). Sobre las pruebas realizadas en cada caso, consúltese el Compendio Estadístico.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas de Latinobarómetro 2002.

Poco más de la mitad de las personas de América Latina fueron socializadas bajo regímenes autoritarios (52,1 por ciento). Cuando se examina a los demócratas, esta proporción baja a 48,7 por ciento; entre los no demócratas la proporción aumenta a 55,6 por ciento.

Heterogeneidad

El estudio de opiniones en otros ámbitos de interés permite explorar si, además de compartir las opiniones en relación con la democracia, las personas de una misma orientación comparten actitudes relacionadas con lo que en un país debería hacerse y a quién debería apoyarse electoralmente.

Los datos relevados señalan que las orientaciones son políticamente heterogéneas. En particular, las personas que comparten una orientación positiva hacia la democracia no se concentran en fuerzas políticas determinadas ni manifiestan opiniones muy distintas de las del resto de los consultados (tabla 49). Sin embargo, hay algunas diferencias interesantes:

- Los no demócratas tienden con más frecuencia que el resto a opinar que su problema prioritario no se está solucionando o que el país va para atrás en su solución.

- Los no demócratas tienden a percibir con más frecuencia que el sector político al que pertenecen no tiene igualdad de oportunidades para llegar al poder.

- Los no demócratas tienden a estar menos satisfechos con la democracia que los demócratas y los ambivalentes (sólo el 19 por ciento de ellos está satisfecho, frente al 40 y al 43,9 por ciento, respectivamente).

- Los no demócratas tienden a confiar menos que los demás en las instituciones y los actores.

- Los no demócratas creen con más frecuencia que el resto que los políticos mienten con tal de ganar las elecciones.

- Los demócratas tienden a favorecer un papel más protagónico del Estado en el desarrollo del país que los no demócratas y los ambivalentes.

- No hay mayores diferencias de opinión acerca de los problemas prioritarios que deben ser solucionados en el país: demócratas,

ambivalentes y no demócratas coinciden en escoger los problemas de pobreza y desempleo como los más importantes.

Del análisis del perfil de los no demócratas y sus percepciones sobre la realidad política y económica es posible también comprobar que esa orientación está asociada con menor educación, socialización en períodos autoritarios, baja movilidad social respecto de sus padres, menores perspectivas positivas respecto del futuro de sus hijos y acerca de la solución de sus problemas públicos, y una gran desconfianza en las instituciones y los políticos.

Modos de participación ciudadana en la vida política

Si bien no es posible determinar de modo general el nivel óptimo de participación que debería existir en una democracia, toda democracia requiere de algún nivel de participación ciudadana. En las más dinámicas, las personas encuentran múltiples caminos para ejercer ese derecho.

Mediante el examen de la participación ciudadana puede determinarse cuál de las orientaciones ya examinadas es más activa y así agregar un nuevo elemento de juicio para el estudio sobre el apoyo a –y la vulnerabilidad de– las democracias en la región (tabla 50).

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7,3 por ciento del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22,1 por ciento adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país. En conjunto, alrededor del 30 por ciento de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, el voto.

Casi cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,6 por ciento) intervienen en la vida pública de su país más allá de la partici-

PERFIL POLÍTICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN

HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 49

	Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (2)
			Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Voto	% votó en la última elección	78,30	82,30	76,90	73,60	**
	% no votó por desencanto o desinterés	8,90	7,20	10,20	10,20	**
	% manifiesta tener un partido	47,50	51,70	46,60	41,70	**
	Promedio de índice de eficacia del voto	3,01	3,03	3,13	2,840	**
Democracia	% da significado negativo de democracia	5,40	2,40	3,80	12,80	**
	% satisfecho con el funcionamiento de la democracia	35,60	40,00	43,90	190,00	**
Otras actitudes políticas	% opina no tener igualdad de oportunidades políticas	32,50	29,50	31,00	39,30	**
	% opina que se debe ser cuidadoso en el trato con los demás	80,70	79,00	78,90	85,50	**
	Promedio en escala izquierda-derecha	5,93	5,77	6,33	5,75	**
	Promedio de índice de confianza en instituciones y actores políticos	1,93	1,97	2,03	1,77	**
Estrategias de desarrollo	% opina: instituciones públicas sin solución o privatizar	5,00	3,80	5,10	6,80	**
	% a favor de medidas administrativas de reforma	42,00	41,80	43,60	40,70	
	% a favor de mejoramiento de <i>accountability</i> en Estado	53,00	54,40	51,30	52,60	
	Promedio índice de intervención económica del Estado	3,82	4,05	3,55	4,76	**
Problemas prioritarios	% menciona empleo, pobreza, desigualdad e ingreso insuficiente	60,20	62,60	58,20	58,60	**
	% menciona corrupción	12,00	12,30	11,60	12,00	ns
	% menciona violencia política	7,40	5,70	7,80	9,60	**
Respuesta a problemas prioritarios	% opina que se va para atrás en la solución o no hay solución	32,00	31,90	27,40	37,80	**
	% opina que el problema prioritario se está solucionando	7,50	6,90	9,50	6,30	**
	% menciona un tema prioritario no tratado en campaña	82,90	84,20	80,30	83,60	ns
	% opina que los políticos no cumplen las promesas de campaña porque mienten	64,40	65,30	58,30	69,70	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica (ns) cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con (.). Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas en Latinobarómetro 2002.

pación electoral. Además de votar, contactan autoridades públicas cuando hay problemas que afectan a sus comunidades, participan en manifestaciones públicas y colaboran con tiempo, trabajo o dinero en la resolución de los problemas comunales. Éstos son ciudadanos que ejercitan activamente sus derechos.

Entre ellos, se distinguen dos grupos. En primer lugar, existe un sector altamente participativo, compuesto por personas que, literalmente, “hacen de todo”. Ellas registraron actividad en todos los ámbitos de participación ciudadana investigados (participación electoral, contactando autoridades, en manifestaciones colectivas y en instituciones sociales). En América Latina, estos ciudadanos son aproximadamente 25 por ciento del total, un tamaño ligeramente inferior al de los ciudadanos desmovilizados.

Un segundo sector, compuesto por cerca de una de cada ocho personas (13,3 por ciento), también realiza actividades de participación política más allá de la electoral, pero sin alcanzar el nivel y la diversidad de las acciones de los ciudadanos altamente participativos. Estas personas combinan el ejercicio del sufragio con al menos otra modalidad de participación política: votan y contactan autoridades, votan y participan en manifestaciones públicas y en algunos casos pueden, además, colaborar con la comunidad. No están, sin embargo, activos en todos los frentes. Dentro de ellos, un sector desarrolla actividades políticas no electorales de participación ciudadana: se abstiene de votar pero contacta autoridades públicas y participa en manifestaciones públicas (4,9 por ciento).

Finalmente, un tercio (33,2 por ciento) de los latinoamericanos son personas socialmente activas, la mayoría de las cuales tiene a lo sumo una intervención esporádica en la política por medio del voto. Las personas en este grupo se encuentran en una posición intermedia entre los ciudadanos desmovilizados y los políticamente activos. Por una parte, colaboran con organizaciones de su comunidad y, en este sentido, ejercitan su derecho de participar en aquellas actividades de su interés. Por otra parte, esa actividad se desarrolla principalmente en un ámbito no político.

Participación ciudadana y orientaciones hacia la democracia

Un último aspecto en el análisis de la participación es su vínculo con las orientaciones hacia la democracia. En América Latina, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países que los ambivalentes y los no demócratas. El 43 por ciento de los demócratas realizan otras actividades políticas, tales como contactar autoridades y funcionarios públicos y manifestarse públicamente, además de, casi todos ellos, votar; el 37 por ciento de los no demócratas puede clasificarse como activos y también el 39 por ciento de los ambivalentes. Una comprobación importante es que no siempre los demócratas son los más participativos.

Perfiles de intensidad de la ciudadanía

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo a los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfavorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los demócratas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

Las fuentes de información del IAD también pueden ser empleadas para estudiar la intensidad de la ciudadanía, es decir, cómo

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

TABLA 50

Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana							Significancia (2)	
		No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.387	7,30	20,20	35,20	6,90	5,00	25,40
Región Andina	% de personas	n=5.178	7,90	23,10	34,30	8,00	4,30	22,60
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.330	6,60	23,80	29,20	11,10	5,20	24,00
América Latina	% de personas	n=17.895	7,30	22,10	33,20	8,50	4,80	24,20
Sexo	% hombres	48,50	41,80	45,50	46,30	49,00	52,10	55,40	**	**
	% mujeres	51,50	58,20	54,50	53,70	51,00	47,90	44,60		
Edad	% 16 a 29 años	33,10	51,00	28,30	34,90	31,70	49,70	26,80	**	ns
	% 30 a 64 años	57,80	38,40	59,80	57,30	58,40	44,60	65,10		
	% 65 a 99 años	9,00	10,60	11,90	7,80	9,80	5,80	8,10		
	Promedio de edad	39,68	35,78	42,06	38,72	40,58	33,96	40,83	**	*
Nivel educativo	% sin estudios	9,20	14,10	11,70	9,30	6,90	9,20	6,30	**	**
	% 1 a 6 años	35,40	38,50	37,40	37,60	33,20	30,60	31,20		
	% 7 a 12 años	39,50	39,80	38,40	39,90	43,20	43,70	37,70		
	% superior completa o incompleta	15,90	7,60	12,60	13,20	16,60	16,50	24,80		
	Promedio de años de estudio	8,79	7,64	8,23	8,58	9,18	8,97	9,77	**	**

(CONT. P. 139)

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

CONTINUACIÓN TABLA 50

Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana							Significancia (2)	
		No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)	
Nivel económico (3)	% bajo	45,40	52,80	51,30	47,60	42,90	44,10	35,80	**	**
	% medio	46,50	43,20	42,70	45,70	49,30	45,80	51,30		
	% alto	8,10	4,00	6,00	6,70	7,80	10,20	12,90		
	Promedio de índice económico	3,85	3,45	3,60	3,73	3,95	4,02	4,29	**	**
Agenda no tratada (4)	% Menciona un tema sin tratar	18,40	31,40	27,20	14,50	21,70	11,20	13,80	**	**
	% No menciona un tema sin tratar	81,60	68,60	72,80	85,50	78,30	88,80	86,20		
Confianza (5)	Promedio de confianza en instituciones y actores	1,91	1,84	1,88	1,90	1,96	1,89	1,97	**	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un “**” cuando la medida de asociación utilizada o el análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con “****” cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica “ns” cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con “..”. Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

(3) Con base en índice económico construido a partir de tenencia de artefactos y educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 9 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(4) Con base en pregunta p27u: “¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?”.

(5) Con base en índice de confianza en instituciones y actores, construido a partir de preguntas sobre confianza en “Poder judicial”, “Gobierno”, “Municipios”, “Congreso”, “Partidos políticos” y “Gente que dirige al país”.

□ Ciudadano desactivado: No tiene participación política o realiza aquella que, además de esporádica, requiere menor esfuerzo votar). Puede colaborar en actividades sociales.

■ Ciudadano activo: Contacta autoridades y participa en manifestaciones públicas, pero sin actividad en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

■ Ciudadano altamente participativo. Está activo en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Fuente: Procesamiento de preguntas de la Sección Propietaria del PNUD y de otras preguntas en Latinobarómetro 2002.

las personas ejercitan, si lo hacen, su estatus de ciudadano o ciudadana.

El concepto de intensidad ciudadana proviene del término *ciudadanía de baja intensidad*, acuñado por O'Donnell.⁷⁷ Por *intensidad ciudadana* se entiende el libre y activo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes genéricos propios del estatus de ciudadanía. La herramienta utilizada para aproximarse a este tema es una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que permite clasificar a las personas de acuerdo con la manera como ejercitan su estatus de ciudadanos (tabla 47).

Sobre la base de la información de las orientaciones a la democracia y los modos de participación ciudadana en América Latina, las personas pueden clasificarse de acuerdo con cuatro perfiles de intensidad ciudadana:

- los demócratas participativos;
- los demócratas desmovilizados;
- los ambivalentes y no demócratas desmovilizados;

- los ambivalentes y no demócratas participativos.

Los dos primeros grupos comparten una orientación democrática pero difieren en su nivel de participación en la vida política. Los dos últimos grupos comparten su ausencia de compromiso con la democracia y también difieren en su nivel de participación política.

Aproximadamente, una de cada cinco personas en América Latina (18,9 por ciento) puede catalogarse como demócrata participativa. Poco más de un tercio de los consultados (34,9 por ciento) son ambivalentes o no demócratas desmovilizados. Estas personas dudan o se oponen a la democracia pero están retirados de la vida política. Los ambivalentes y no demócratas participativos son una proporción muy similar a los demócratas participativos. Según nuestros datos, en América Latina aproximadamente una de cada cinco personas (21,6 por ciento) puede catalogarse con este perfil: personas que du-

RECUADRO 37

Ciudadanía de baja intensidad

En 1993, O'Donnell planteó que en América Latina una proporción considerable de las y los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Denominó a ese fenómeno 'ciudadanía de baja intensidad', y lo atribuyó a barreras objetivas, como la debilidad del Estado democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas. Un estudio de la ciudadanía de baja intensidad requiere, pues, la utilización de diversas fuentes de información, tanto percepciones como registros institucionales. Además de esos obstáculos, la intensidad en el ejercicio de la ciudadanía puede ser afectada por el grado en que las personas se sientan obligadas a cumplir con sus deberes y a ejercer sus derechos. Ésta es precisamente la perspectiva investigada en este capítulo, con la información de Latinobarómetro. Se trata de una perspectiva inspirada en el pensamiento

de O'Donnell, aunque distinta, pues se centra en el estudio de las actividades y los comportamientos de los individuos. Una democracia en la cual una proporción importante de la ciudadanía decide no ejercer sus derechos ni cumplir con sus deberes se encuentra en problemas. Para avanzar sobre este tema, se preparó una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que clasifica a las personas combinando los siguientes criterios:

- En la perspectiva de los deberes ciudadanos, el deber de aceptar la vigencia de las normas democráticas. Para esto se utilizó el estudio de las orientaciones hacia la democracia.
- En la perspectiva de los derechos ciudadanos, el grado en que las personas participan en la vida política, para lo cual se utilizó el estudio sobre los modos de participación ciudadana.

77 O'Donnell, 1993.

El Índice de Apoyo a la Democracia (IAD)

La elaboración del IAD se basa en los siguientes elementos:

- Las orientaciones hacia la democracia.
- El tamaño de cada orientación y, luego, la proporción entre demócratas y no demócratas.
- La distancia promedio en las actitudes entre cada orientación, si los demócratas o los no demócratas están más cerca de los ambivalentes.
- El nivel de activismo político de las personas que sustentan las orientaciones y la situación de los demócratas y los no demócratas.

El IAD, entonces, pondera el tamaño de las orientaciones con la distancia y el activismo. Una explicación más detallada puede

encontrarse en la nota técnica sobre la encuesta en el Compendio Estadístico.

En las situaciones favorables a la democracia, el IAD arroja un valor bastante superior a 1. Cuando el IAD tiene un valor que ronda 1, resume situaciones de equilibrio político entre las orientaciones demócrata y no demócrata. Son situaciones con un potencial de inestabilidad, pues el apoyo ciudadano a la democracia no está garantizado. Cuando el IAD asume valores muy inferiores a 1 y cercanos a cero, el apoyo ciudadano a la democracia es precario. En caso de emerger una crisis política severa, el futuro de la democracia podría verse fácilmente comprometido por la precariedad del apoyo ciudadano.

dan o se oponen a la democracia y son políticamente activas.

Las características sociales de las personas de cada uno de los perfiles de intensidad ciudadana son similares a las descriptas para la base social de las orientaciones hacia la democracia, pero desde la presente perspectiva, el panorama se puede observar con mayor precisión. En términos generales pueden formularse dos conclusiones: los dos grupos socialmente más parecidos entre sí son, paradójicamente, los que podrían enfrentarse en caso de una crisis que amenace la estabilidad de una democracia: los demócratas participativos y los ambivalentes o no demócratas participativos. Ambos grupos tienen estructuras de edad, nivel de instrucción y nivel económico más parecidos entre sí que con los otros dos grupos.

La segunda conclusión es que los ambivalentes o no demócratas desmovilizados parecen concentrar, en mayor proporción que los otros grupos, a las personas más jóvenes y de menor nivel económico. Los jóvenes son más numerosos en este grupo que entre los demócratas participativos (38,4 por ciento de los primeros y 30 por ciento de los segun-

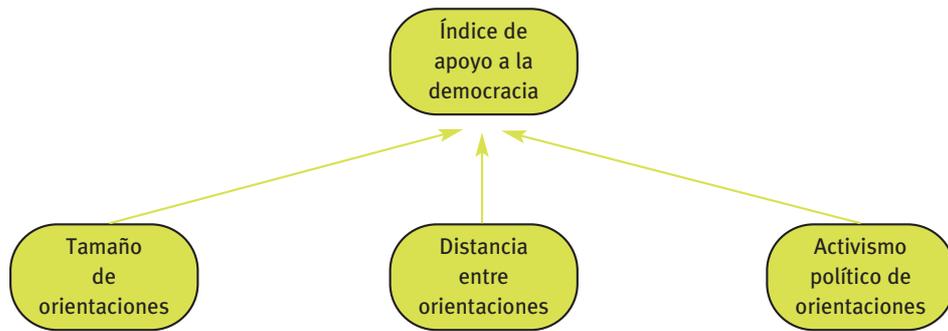
dos). Las personas sin estudios o con escuela primaria completa o incompleta (1 a 6 años de escolaridad) tienen una distribución similar: proporcionalmente tienden a agruparse más entre los ambivalentes o no demócratas desmovilizados. En cambio, las personas con educación superior completa o incompleta son más numerosas entre los demócratas participativos.

El Índice de Apoyo ciudadano a la Democracia

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito, preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

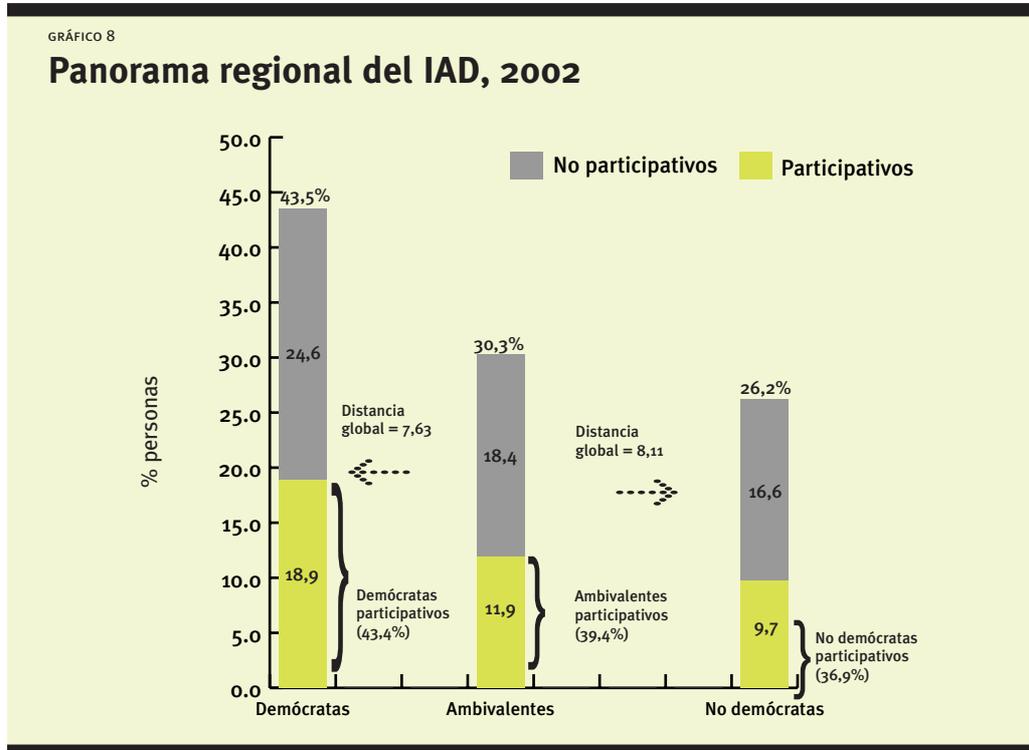
Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfa-

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas.



vorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los demócratas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

El resultado del IAD para la región tendió a ser positivo para la democracia. Los demócratas, en términos de correlación de fuerzas, están en mejor posición que sus contrarios, los no demócratas. En efecto, los demócratas constituyen la orientación hacia la democracia más difundida y tendieron (aunque levemente) a participar más en la vida política y social de sus países que las personas con otras orientaciones. Asimismo, tuvieron a los ambivalentes ligeramente más cerca de sus posiciones que los no demócratas (gráfico 8). El IAD agregado para la región arrojó un valor de 2,03.



Nota: Los porcentajes de personas en cada orientación no coinciden con los mostrados en gráficos anteriores, pues al combinar la información de orientaciones con la de participación, la ausencia de respuesta aumenta y provoca que dichos porcentajes varíen.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas. Es preciso también tomar nota de los factores que se asocian más fuertemente con los no demócratas, ya que están relacionados con carencias de la ciudadanía social y con bajas perspectivas de movilidad económica y educativa, cuestiones en las que, como hemos visto, la región tiene aún serios déficit.

Resumiendo los resultados de este análisis, encontramos:

- Procesando datos de la encuesta de Latinobarómetro de 2002, quienes tenían una orientación prodemocrática eran el 43% de los entrevistados, siendo la más extendida.

- Cuando se pregunta acerca de la alternativa entre desarrollo económico y democracia, se evidencia una tensión. Muchos parecería que prefieren la primera.

- Los entrevistados pertenecientes a países donde hay menores niveles de desigualdad social tienden a ser más favorables a la democracia.

- Del análisis del perfil de los denominados “no demócratas” surge que esta orientación tiene mayores adeptos entre los sectores con menos educación, los que tienen una socialización proveniente de períodos autoritarios, los que tienen una percepción de baja movilidad social respecto de sus padres y bajas expectativas en cuanto a futura mejoría para sus hijos, y aquellos que tienen mayor desconfianza en las instituciones.

- La mayoría de los ciudadanos no está desconectada de la vida política y social de sus países.

- En promedio, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países.

■ La percepción de la dirigencia latinoamericana

La indagación sobre el desarrollo de la democracia en América Latina se enriquece con las percepciones y opiniones de quienes toman las decisiones que más impactan en la vida política de la región.

Este parte expone y sistematiza las opiniones que surgen de la ronda de consultas a 231 líderes latinoamericanos, incluidos 41 presidentes y vicepresidentes actuales y precedentes.

Analizamos aquí sus percepciones sobre el grado de desarrollo de nuestras democracias, poniendo el acento en la participación ciudadana, los límites del poder democrático, la confianza en las instituciones –particularmente en los partidos políticos– y las relaciones con los poderes fácticos nuevos o tradicionales. También se observaron la tensión entre pobreza/desigualdad/democracia, los problemas en torno a la elaboración de la agenda pública y los desafíos que enfrentan las democracias.

Expresamos nuestro agradecimiento a las 231 personalidades que se brindaron con generosidad para que pudiéramos realizar las consultas, y lamentamos no haber podido hacer todas las que deseábamos, lo que ha hecho que se omitiera a importantes dirigentes.

Perfil de los actores consultados

Para la realización de las consultas –que tuvieron lugar entre julio de 2002 y junio de 2003– seguimos dos criterios: a) hicimos no menos de media docena de consultas por país, y b) llevamos a cabo más consultas en los países más grandes (en particular, los dos grupos más numerosos de consultados son los brasileños, con treinta y cuatro líderes consultados, y los mexicanos, con veinticinco).

Ésta no es una muestra al azar y, por lo tanto, los datos no tienen representatividad estadística. La meta es relevar juicios funda-

mentales sobre las democracias de la región por parte de un conjunto relevante de líderes. Buscamos detectar las maneras de ver y pensar expresadas en las respuestas de los líderes, en una entrevista cuya agenda les era previamente desconocida.

Al final del Informe aportamos más información sobre la metodología y los criterios de procesamiento empleados. Aquí importa tener en cuenta que el estudio no pretende sustituir sino complementar otros tipos de estudios de opinión. La pregunta a contestar es: ¿cuáles son las opiniones y formas de pensar de un grupo de 231 personas que ejercen funciones de liderazgo en América Latina? Se trata de actores protagónicos de la vida política, económica, social y cultural latinoamericana, que integran una muestra cuya significación surge de la relevancia de sus trayectorias: a) líderes políticos que detentan o detentaron el poder en su máximo nivel institucional, en jefaturas partidarias, parlamentarios, funcionarios de alto rango o alcaldes; b) protagonistas sociales en un amplio espectro que incluye líderes sindicales, empresarios, académicos, periodistas, religiosos y dirigentes de movimientos u organizaciones sociales, y c) miembros de las Fuerzas Armadas.

El 51 por ciento de los consultados son políticos. Entre los restantes se observa un peso importante de empresarios (11 por ciento) e intelectuales (14 por ciento). Las demás categorías se distribuyen en: sindicalistas (7 por ciento), periodistas (6 por ciento), líderes de la sociedad civil (7 por ciento), religiosos (2,5 por ciento) y militares (1,5 por ciento).

El punto de partida conceptual

Los testimonios coinciden en subrayar un diagnóstico que puede resumirse así: nunca antes hubo tanta democracia en

Hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia.

América Latina ni estuvo tan controlado el peligro de golpe de Estado, pero de todos modos la democracia está expuesta a fragilidades, como las que derivan del bajo prestigio de los partidos políticos y de la llamada *crisis de la sociedad política*.⁷⁸ En la actualidad, todos los países cumplen con los requerimientos del régimen democrático y éstos son especialmente valorados por los consultados, en contraste con el pasado autoritario. Desde esta perspectiva, la conquista y afirmación de los atributos básicos de la democracia son consideradas una etapa necesaria y un progreso significativo. Esta visión deja abierta una gama de cuestiones a abordar y de objetivos inalcanzados, dentro de un acuerdo generalizado en señalar el carácter inacabado de la construcción de la democracia en América Latina, incluso allí donde dicho proceso histórico tiene más larga duración.

Condiciones necesarias para la democracia

Aunque no las entienden exactamente del mismo modo, los líderes latinoamericanos consideran que la participación política y los controles al ejercicio del poder son dos condiciones básicas de la democracia, y que ambas se han fortalecido a lo largo de la última década.

La expansión de la participación política

Si bien la palabra participación tiene diferentes significados políticos, en un sentido más estrecho se suele restringir su alcance a la participación electoral. En su sentido más amplio, supone alguna forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil. Algunos sentidos intermedios aluden a formas más o menos activas de ejercicio de la ciudadanía, tales como la participación en consultas populares o en ámbitos deliberativos a nivel local.

La casi unanimidad de las personas consultadas piensa que una mayor participación en cualquiera de sus formas tiende a fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido amplio, más participación aparece en general como preferible a menos participación. Sin embargo, como veremos más abajo, este juicio genérico se relativiza cuando buena parte de los consultados se refiere a formas más específicas de participación. También hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia. Los líderes consultados tienden a compartir esta idea, aun cuando son escépticos respecto de si los partidos están funcionando adecuadamente como canales de participación ciudadana o si podrían recuperar protagonismo en este terreno.

Asimismo, para la gran mayoría de los consultados, la participación de la población en sentido amplio (es decir, tanto en lo que refiere a la elección de los gobiernos como a la definición de sus políticas) ha aumentado significativamente durante la última década.

En el momento de considerar el acto electoral como una expresión de la participación política, existen dos tendencias. En los países con menor raigambre democrática se visualiza el voto como un acto que hace a la participación, ya que permite expresar una posición crítica hacia viejas estructuras patrimonialistas y, eventualmente, un premio o un castigo a los gobernantes. Se identifica el incremento de la concurrencia electoral con el progreso de la participación. En cambio, en las democracias que han tenido mayor continuidad, el hecho de votar es visto como algo habitual, que no es considerado al momento de evaluar el nivel de participación, ya que para los consultados en estos países la participación implica formas más activas de ejercicio de los derechos ciudadanos.

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática. En cambio, la

78 Garretón, documento elaborado para el PRODDAL, 2003.

disminución o el estancamiento de la participación que señalan los líderes chilenos, uruguayos y costarricenses parece propia de democracias que se ven a sí mismas como profundamente arraigadas históricamente. Esto no significa que estos países estén libres de dificultades (de hecho, dos de ellos padecieron duras experiencias de regímenes autoritarios); aun así, se trata de un problema diferente de los que enfrentan países donde ese arraigo es menor o más reciente.

Un dirigente consultado en Chile agrega detalles: “La participación que supone la democracia era más institucionalizada [desde mediados del siglo pasado hasta el golpe de Estado de 1973], fundamentalmente a través de las organizaciones políticas y sociales. [...] Hoy día, la realidad chilena es muy preocupante: [...] en las votaciones y en las elecciones ha ido disminuyendo progresivamente el interés de la ciudadanía y aumentado la abstención electoral. [...] [Ahora] hay una participación más desordenada, más circunstancial [...]. Los partidos han perdido presencia y representatividad”.

Por su lado, un líder brasileño destaca la expansión de la participación: “La pobreza es difusa, no organizada [...]. Cuanto más se perfecciona el poder democrático, más aumentan las presiones de abajo hacia arriba [para que sus problemas sean tenidos en cuenta]. Y eso es lo que ocurre [...], [hay] más organizaciones democráticas, más organizaciones de la sociedad y más presión de

abajo hacia arriba. Es la prueba que ahora deberemos pasar”.

Una diferencia significativa entre los países con democracias históricamente más arraigadas y el resto son los canales a través de los que se ejerce la participación. Los consultados tienden, en los primeros, a presuponer que los partidos son uno de los canales naturales (no el único pero sí uno de los importantes). En cambio, en varios países con tradiciones democráticas menos arraigadas, algunos consultados opinan que la mayor participación se produce cuando los ciudadanos actúan fuera de los partidos, ya sea porque toman la distancia suficiente como para hacer un ejercicio independiente del voto (por ejemplo, apoyando a candidatos independientes) o porque se incorporan a organizaciones de la sociedad civil que se presentan como alternativa a los partidos. Según estos consultados, no sólo se trata de que los partidos tengan mala imagen, sino que son vistos como un obstáculo para la participación.

Siempre según los consultados, este fenómeno de mayor participación por canales alternativos a las estructuras partidarias aparece frecuentemente asociado a otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y de decisión a nivel local. Es a esa escala (la aldea, el distrito rural, la ciudad, la provincia) donde aparecerían dirigentes capaces de generar niveles importantes de adhesión y donde

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática.

¿AUMENTÓ LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

TABLA 51

La participación aumentó	Honduras, México, Bolivia, Brasil, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Argentina
La participación no aumentó ni disminuyó	Costa Rica
La participación disminuyó	Uruguay, Chile

Nota: Los países están ordenados según “balances de opinión”, es decir, la diferencia entre quienes dicen que la participación aumentó y quienes dicen que la participación disminuyó. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que la participación aumentó. Luego se ordenan por orden decreciente de este balance.

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles.

mejor funcionarían las organizaciones de la sociedad civil que con más facilidad consiguen involucrar a los ciudadanos. Así lo describe uno de los líderes consultados en Colombia: “En Bogotá [...] gobiernos sucesivos [...] generaron una transformación radical de la ciudad: [...] las políticas públicas se convirtieron en una esencia vital, [...] lo público pasó a tener el asiento de adelante frente a lo privado, que no era como se veía antes, [...] los resultados hacia los ciudadanos generaron un convencimiento y una continuidad en política, [pero] casi no de los partidos, porque los últimos tres candidatos que han sido elegidos son independientes”.

La percepción sobre la participación social es heterogénea entre los consultados. Los nuevos movimientos sociales y el crecimiento de la participación por fuera de los partidos llevan a que los primeros sean vistos, por no pocos de los consultados, como una amenaza a la gobernabilidad. Existe también desacuerdo sobre la institucionalización de la participación social. Ciertos países cuentan con canales institucionales a través de los cuales pueden viabilizar y negociar las demandas. Para algunos consultados, la resistencia a desarrollar mecanismos de participación institucionalizada afecta negativamente el desarrollo de la democracia; otros objetan estos procesos por considerarlos particularistas y por generar consensos contingentes que limitan el pluralismo de la democracia.

La expansión de los controles al ejercicio del poder

En la mayoría de los países latinoamericanos, la idea predominante es que los gobiernos están más controlados y limitados que en el pasado. Esto es percibido en general como un hecho positivo, porque implica la presencia de una ciudadanía más atenta y decidida a hacer valer sus derechos (lo que es consistente con la percepción de una mayor participación). La idea de que los controles al ejercicio del poder se han perfeccionado predomina entre los líderes de doce de los dieciocho países estudiados. Los políticos y funcionarios de gobierno son los que más frecuentemente piensan que los controles han aumentado.

Varios líderes consultados también mencionan la presencia de tradiciones desfavorables a los controles del ejercicio del poder en algunos países centroamericanos, donde la ausencia de controles eficaces aparece asociada a problemas de larga data.

Por otra parte, los consultados relacionan el ejercicio del control con el fortalecimiento de la sociedad civil (sobre todo a partir del papel asumido por las ONG) y el de los medios de comunicación. Éstos son considerados simultáneamente un control y un grupo de presión, lo que permite comprender su paradójica percepción: ser una condición *sine qua non* de la democracia a la vez que un instrumento de grupos de poder que ejercen indebida influencia en la toma de decisiones públicas.

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles. Numerosos líderes consultados insisten en la capacidad de los medios de detectar irregularidades y excesos (o simples errores y dificultades) y de darles difusión pública. Pero esta misma relevancia de los medios es vista como un peligro por la mayoría de los líderes consultados: apoyados en la popularidad que les aportan las denuncias, ciertos medios terminan por construir su propia agenda y perseguir intereses particulares (los del grupo económico al que pertenecen o los de ciertos sectores de poder a los que están asociados). Para muchos de nuestros consultados, un grave problema es que no existen mecanismos eficaces para controlar los eventuales excesos, al menos en la medida en que no se quiere atentar contra la libertad de prensa. Sin embargo, tanto en sus mejores como peores versiones, los medios son vistos por los líderes como uno de los principales contrapesos del poder político.

Opiniones sobre el carácter de la democracia

Los líderes latinoamericanos creen que las condiciones políticas necesarias para la democracia avanzaron significativamente durante la última década. Consideremos la definición de la democracia que dio un entrevistado en Guatemala: “Si nosotros hubié-

¿AUMENTARON LOS CONTROLES AL PODER EN AMÉRICA LATINA?

Los controles aumentaron	El Salvador, México, Perú, Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Chile, Honduras, Costa Rica, Bolivia, Paraguay
Los controles no aumentaron ni disminuyeron	Uruguay, Nicaragua
Los controles disminuyeron	Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela

Nota: Los países están ordenados según “balances de opinión”, es decir, la diferencia entre quienes dicen que los controles aumentaron y quienes dicen que disminuyeron. El primer país en la primera ubicación es el que tiene el balance más positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los controles aumentaron. Los restantes se ordenan a medida que disminuye el balance.

Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ramos preguntado en 1986 a los guatemaltecos qué era para ellos la democracia, nos hubieran dicho ‘que el gobierno sea civil y que sea electo popularmente’, y eso es básicamente lo que debe suceder en toda América Latina”. Presuponiendo que esta definición es aceptable, no hay duda de que la gran mayoría de los consultados coincidiría en que sus países son democráticos.

La pauta de las consultas preveía que al cabo de una conversación extensa, los consultados fueran invitados a responder sobre la presencia o ausencia de democracia en su país (“Teniendo todo en cuenta, ¿usted diría que su país hoy es una democracia?”). Sólo 14 por ciento de los consultados respondió inequívocamente (6 por ciento que sí, 8 por ciento que no). Para los demás fue necesario precisar y desagregar el concepto.

Tenemos entonces que explorar el sentido de esos condicionamientos y relativizaciones. Para el 6 por ciento, como se dijo, en su país existe una “democracia plena”; para un robusto 66 por ciento, en su país existe una democracia con pocas o algunas limitaciones; un 17 por ciento piensa que en su país hay numerosas limitaciones, y otro 8 por ciento opina que su país no es una democracia.

Por lo tanto, al menos como una primera aproximación, el grueso de los consultados (casi nueve de cada diez) acepta el término “democracia” para describir sus respectivas situaciones nacionales, aunque lo haga complementándolo con varias especificaciones adicionales.

Esta observación puede parecer trivial, pero ratifica todo lo que se ha avanzado en los últimos años. Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia: hay competencia genuina, los gobiernos tienen al menos algunos límites a su poder y los consultados creen que en estos dos planos se ha progresado significativamente. La respuesta predominante podría sintetizarse de este modo: “Se puede hablar de democracia, sí, sobre todo comparando con el pasado, pero...”. Por otro lado, para el 25 por ciento de los consultados, en su país “todavía falta” para poder decir que se vive en democracia.

En algunos casos, las personas consultadas insisten en que la debilidad de la democracia no tiene tanto que ver con bloqueos políticos, problemas de legitimidad o cuestiones de diseño institucional (aunque estos problemas también son mencionados), sino con las condiciones de vida de la población: “Desde el punto de vista económico y social, realmente tenemos unos gravísimos problemas de distribución de la riqueza, de participación de los panameños [...]. ¿Cómo puede haber democracia en estas condiciones?”. La idea de la desigualdad y de la segmentación social como impedimento para la construcción cabal de la democracia aparece muy frecuentemente asociada a los juicios más pesimistas. En el conjunto de las consultas, el comentario más frecuentemente ligado a un juicio escéptico sobre el grado de fortaleza o de realización de

Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia.

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana.

la democracia se refiere, usualmente, a las condiciones de vida de la población.

Uno de los consultados en Nicaragua afirma, por ejemplo: “Nos ha costado llegar donde llegamos: muertos, luchas intestinas [...]. Hemos avanzado más que muchos países en cuanto a la consolidación de la democracia, pero nos falta mucho por hacer, porque la democracia plena en pobreza y miseria no es concebible. Mientras la única libertad que tenga uno sea la de morirse [...] es difícil”. La misma idea aparece en este resumen formulado por uno de los líderes consultados en Perú: “El 54 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza extrema y el 23 por ciento por debajo de la línea de pobreza extrema-extrema [...]. Esa gente participa en política en el sentido de ir a votar el día de la elección, porque es obligatorio y tiene que pagar una multa si no lo hace, pero eso no es democracia. La democracia no es un acto político electoral. No puede ser libre aquel que esta noche se va a dormir sin saber si mañana tendrá algo que comer”.

En el otro extremo, las respuestas más positivas se encuentran especialmente entre personalidades provenientes de las democracias más arraigadas y en los países más grandes. Como señala uno de los consultados en Brasil, las recientes elecciones contribuyen a un clima de confianza en la democracia: “Estamos viendo un momento en que una persona [Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva] sale de la extrema pobreza nordestina y llega al poder máximo del país; [...] la movilidad social es uno de los ingredientes de la democracia: [...] cuanto más posibilidades tenga cada uno de atravesar las barreras [entre las clases sociales], creo que más democracia hay”.

Estos casos indican que en América Latina el vínculo entre condiciones socioeconómicas y actitudes hacia la democracia no es automático ni necesariamente determinante. Lo que distingue las actitudes de los líderes de estos países no radica, entonces, en las condiciones socioeconómicas “objetivas” de sus países, sino en su grado de confianza en la capacidad de las instituciones democráticas de convivir con, y en el mediano plazo modificar, esas situaciones de pobreza y exclusión. Para quienes ven las cosas de este modo, la pobreza y la exclusión son proble-

mas que se deben solucionar por un sistema político inequívocamente democrático.

“Hemos alcanzado la república y aún debemos construir la democracia. La república es la que nos preserva las libertades individuales, evita que nos mate un gobierno despótico, que nos lleve preso [...], pero además de estas libertades llamadas negativas están las otras libertades, las positivas de la democracia, concentradas en los derechos sociales” (ex presidente).

Causas de las limitaciones de las democracias latinoamericanas

Poderes institucionales y poderes fácticos

Un problema tradicional de los países latinoamericanos ha sido el divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos: si bien los textos constitucionales otorgan gran peso al Poder Ejecutivo y una importante capacidad de acción al Legislativo y al Judicial, el poder real suele residir en instituciones a las que las normas asignan otras funciones (como fue el caso, en el pasado reciente, de las Fuerzas Armadas) o en grupos que no forman parte del orden político-institucional (familias tradicionales, grupos económicos y otros).

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana. Hay información que sugiere, y las consultas realizadas confirman, que en las últimas décadas, a pesar del fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos siguen jugando un papel muy importante.

Las Fuerzas Armadas son vistas como el factor de poder más importante para algunos consultados en Guatemala y la República Dominicana y en menor medida en Ecuador, Chile y Venezuela. Pero las Fuerzas Armadas no son mencionadas en los restantes países, incluyendo a los que experimentaron recientemente crisis políticas agudas (Argentina, Colombia y Paraguay). Este fuerte debilitamiento de las Fuerzas Armadas como factor político es una importante novedad para la democracia latinoamericana.

Sin embargo, algunos líderes consultados identifican tres riesgos principales que po-

¿QUIÉNES EJERCEN PODER EN AMÉRICA LATINA?

TABLA 53

Poderes fácticos	Los grupos económicos/ empresarios/ El sector financiero	149	(79,7%)
	Los medios de comunicación	122	(65,2%)
Poderes constitucionales	Poder Ejecutivo	68	(36,4%)
	Poder Legislativo	24	(12,8%)
	Poder Judicial	16	(8,5%)
Fuerzas de seguridad	Las Fuerzas Armadas	40	(21,4%)
	La Policía	5	(2,7%)
Instituciones políticas y líderes políticos	Partidos políticos	56	(29,9%)
	Los políticos/ operadores políticos/ líderes políticos	13	(6,9%)
Factores extraterritoriales	EE.UU./ La embajada norteamericana	43	(22,9%)
	Organismos multilaterales de crédito	31	(16,6%)
	El factor internacional/ el factor externo	13	(6,9%)
	Empresas transnacionales/ multinacionales	9	(4,8%)

Nota: El total no suma 100% porque se permitieron respuestas múltiples.

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

drían amenazar el buen funcionamiento del orden democrático:

1. Según los líderes de los países más grandes y de aquellos con tradiciones democráticas más arraigadas, las *limitaciones* provienen de dos orígenes. En lo interno, de la proliferación de controles institucionales inadecuados, así como de la multiplicación de grupos de interés (en especial empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*. En lo externo, las limitaciones provienen básicamente del comportamiento de los mercados internacionales (en especial, pero no exclusivamente, los financieros), de la vigilancia de las calificadoras de riesgo y del papel de los organismos internacionales de crédito.

Por su parte, en países más pequeños o con tradiciones democráticas menos arraigadas, los consultados también destacan limitaciones externas e internas, pero las describen de manera diferente. En lo interno mencionan los grupos de interés (particularmente empresarios y terratenientes), pero los métodos empleados ya no son sólo *lobbies*, sino prácticas tales como la compra de votos y la “fabricación” de candidatos. En lo externo mencionan la dependencia de los organismos internacionales de crédito, a la que agregan la desmesurada influencia de

empresas extranjeras instaladas en los propios países.

2. El segundo tema considerado es la *amenaza del narcotráfico*. Como es natural, la importancia que los líderes latinoamericanos asignan a este factor está directamente ligada al grado de desarrollo que tiene el fenómeno en sus respectivos países. Sin embargo, casi todas las opiniones recogidas confluyen al señalar que el narcotráfico implica un doble desafío. Es un desafío directo porque intenta controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, al tiempo que crea fuertes incentivos para el pasaje de la economía formal a la informal. El narcotráfico crea asimismo desafíos indirectos, entre los que los consultados destacan dos. El primero es que, al atraer la atención del gobierno de Estados Unidos, genera nuevas formas de presión externa que limitan aún más la esfera de acción de los gobiernos nacionales. El segundo tiene que ver con la corrupción: el “dinero sucio” tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones.

3. El tercer factor al que se le atribuyen limitaciones al poder de las instituciones políticas son los medios de comunicación. Esta

De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina.

gran influencia de los medios es vista como parte del aumento de los controles que han permitido democratizar el ejercicio del gobierno, pero también, según lo perciben principalmente los políticos consultados, como una restricción al proceso democrático. Los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias.

Existe amplio consenso entre los consultados en cuanto a que la gran influencia de los medios limita el poder de las instituciones políticas. En realidad, siempre tuvieron mucha influencia y los políticos intentaron servirse de ella. Lo nuevo, además de la mayor exposición del público a los medios, es que se ha salido de una época en la que estaban mayoritariamente vinculados a los partidos políticos y, en algunos casos, éstos ejercían cierto control sobre aquéllos; actualmente muchos medios se han independizado de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político y con intereses muy diversificados.

El papel de los partidos políticos

Según los líderes consultados, los partidos políticos, actores fundamentales para el funcionamiento de las democracias contemporáneas, sufren una seria crisis. Un dato revelador es que no sólo la mayor parte de los líderes consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su función; además, esta opinión es ampliamente predominante (59 por ciento) entre los pro-

prios políticos consultados. En este caso, los juicios favorables (“claramente sí” y “más bien sí”) representan el 18 por ciento y los juicios neutros (“en parte sí, en parte no”) el 16 por ciento.

Este escepticismo generalizado oculta diferencias importantes de país a país. En algunos casos (Argentina y Ecuador), el prestigio de los partidos alcanza un grado extremo. En otros casos (Honduras, Uruguay y, aunque en menor medida, Chile), los partidos aparecen en condiciones bastante mejores. De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina. Estas opiniones refieren a la coyuntura política del año 2002 y comienzos del 2003. Una nueva ronda de consultas presumiblemente daría nuevos resultados.

¿Cuáles son las razones que fundamentan este juicio? La acusación más frecuente es el personalismo y la ausencia de democracia interna. En palabras de un líder costarricense: “Son las mismas caras, es la misma gente en los últimos cuarenta años, es darle vuelta a la misma masa, es que el que hoy es diputado mañana es embajador, y otra vez le toca un ministerio [y luego] de nuevo le toca a él”.

Este rechazo a las *oligarquías partidarias* puede deberse en parte a una modernización de las expectativas de los ciudadanos (el viejo caudillismo y el viejo estilo patrimonialista tienen más dificultades en ser aceptados). Además, el agudo deterioro que pro-

¿LOS PARTIDOS ESTÁN CUMPLIENDO SU PAPEL?

TABLA 54

Sí, o más bien sí	Uruguay, Honduras
No, o más bien no	Chile, Perú, México, República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Panamá, Brasil, Guatemala, Paraguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica

Nota: Los países están ordenados según “balances de opinión”, es decir, la diferencia entre quienes dicen que los partidos están cumpliendo su papel y quienes dicen que no. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los partidos cumplen su papel adecuadamente. Luego se ordenan a medida que disminuye el balance.

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

varias razones ha sufrido el Estado en buena parte de nuestros países ha llevado al debilitamiento de uno de los atractivos que los partidos pudieron tener en el pasado: al menos a ojos de una parte importante de la ciudadanía, los partidos ya no consiguen, mediante su influencia en diversos segmentos del Estado, “resolverle los problemas a la gente”. Pero al mismo tiempo que este atractivo clientelar se debilita, los partidos no han conseguido modernizarse en el grado suficiente como para destacarse por su capacidad de propuesta ni por la consistencia de sus equipos de gobierno. En palabras de un entrevistado peruano: “Los partidos políticos no han sido capaces de tomarle el pulso a América Latina”.

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías (en general, organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, casi todos los líderes reconocen la centralidad de los partidos políticos y la necesidad de que asuman un papel de mayor responsabilidad. “Nuestras sociedades han atravesado una rápida metamorfosis debajo de la mesa y los políticos no la hemos monitoreado de cerca y entonces hay un gran desencuentro” (presidente). “La gente quiere participar y siente que el formalismo del voto en las urnas, por más transparentes que sean las elecciones, no le da ese sentimiento de participación [...]. La democracia necesita de los partidos políticos, pero yo no puedo ir a participar en uno porque cada partido tiene dueño” (empresario).

Nuestros consultados vinculan esta crisis de representación a la ausencia de democracia interna en los partidos, la lógica clientelar de manejo del electorado que incentiva los personalismos, el olvido de las plataformas político-partidarias (falta de diferenciación ideológica, carencia de programas), la generación de escisiones personalistas y no ideológicas, su vinculación a poderes fácticos y alianzas en las que se confunden las identidades políticas.

Por estas razones, la mayoría de los consultados entiende que los partidos –en particular los tradicionales– no han tenido éxito como canalizadores de las demandas de la

ciudadanía. A su vez, las oposiciones políticas aparecen fragmentadas y su discurso se conforma más en contra de figuras políticas controvertidas que a partir de propuestas programáticas. En general, lejos de expresar una voluntad mayoritaria de la población, según estas opiniones los partidos actúan en función de intereses particularistas y sufren demasiadas presiones de los grupos de poder, tanto legales como ilegales.

“[Los partidos] tienen muchas dificultades para estar en contacto con las demandas de la gente porque la carrera política depende más que nada de la dirigencia partidista y no tanto de los ciudadanos. Es curioso, hay una partidocracia más o menos sólida y los partidos tienen un buen porcentaje de los votos aunque la gente no tenga una buena opinión de ellos” (académico).

Ciertos actores, en particular los periodistas, perciben a los partidos políticos como instituciones frágiles, divorciadas de las necesidades ciudadanas, sometidos a caudillismos, que se ocupan sólo de la sociedad incluida y pierden contacto con sus bases sociales –actúan, a veces, como verdaderas mafias–. Por su parte, los académicos tienden a vincular la crisis de representación de los partidos políticos a los déficit institucionales que presenta cada país. La revisión del sistema de proporcionalidad en algunos países, de las fuerzas que aparecen representadas en el Parlamento y de los mecanismos de promoción de candidaturas intra o extra partidarias, son las dimensiones más resaltadas. Según ese punto de vista, los problemas de la representación política descansarían más en la forma institucional de funcionamiento del sistema de representación, que en la credibilidad de los partidos políticos frente a la ciudadanía.

Por su parte, según nuestros consultados, el descreimiento de la población en los partidos políticos ha favorecido la expansión y la diversificación de las organizaciones de la sociedad civil, así como la capacidad de éstas de encaminar las demandas. El desequilibrio entre los niveles de participación alcanzados por los partidos y por las organizaciones de la sociedad civil genera miradas críticas en relación con el papel que ambos desempeñan en el proceso democrático.

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías.

Los consultados de ONG expresan fuertes críticas hacia los partidos, basadas fundamentalmente en su corrupción, su distanciamiento respecto de los intereses sociales y su búsqueda del poder como afianzamiento de intereses particularistas.

Sin embargo, para algunos de los consultados más cercanos a los partidos, el problema no es tanto que los partidos no se hayan modernizado plenamente, sino que no consiguieron que esto fuera percibido. Así lo expresa un líder consultado en Chile: “Creo que aquí hay que hacer un *mea culpa*. Creo que los partidos no han tenido la capacidad de clarificar ante la opinión pública sus proposiciones, la alternativa que representan, el camino que ofrecen”. Las explicaciones de este tipo no son suficientes para los consultados de países que enfrentan crisis muy severas. Entre ellos, una idea recurrente es que no es la ciudadanía la que les dio la espalda a los partidos, sino que fueron los partidos los que le dieron la espalda a la gente. En palabras de un entrevistado argentino: “Los políticos hablan mucho más de candidaturas, de internas, de elecciones, de mecanismos electorales, y hablan muy poco de desempleo, de pobreza, de marginación, de inseguridad pública, que son los temas que están preocupando a la gente. [...] Esta crisis provino de una dirigencia política que se negó a aceptar ninguna responsabilidad y ningún esfuerzo, básicamente. El único objetivo fue durar el mayor tiempo posible”.

De las consultas surgen también elementos para evaluar la situación de otras instituciones de la democracia. La baja confianza en estas instituciones expresada por la ciudadanía (ver el capítulo precedente) es percibida por los líderes. Algunos señalan un agotamiento de la capacidad de representación y lo vinculan a la elevada influencia de los poderes no electos. Al tiempo que los consultados reconocen, con diferentes matices, el carácter central de los partidos políticos como instrumentos de representación en una democracia de buena calidad, señalan que los partidos sufren de modo particular la influencia de los poderes fácticos.

Existe gran coincidencia entre los consultados en torno al poder acumulado por los grandes empresarios, el sector financiero y los medios de comunicación en la última década. Según aquellos, éstos constituyen el principal factor de poder en las democracias de la región. También resaltan la influencia que ejercen los organismos multilaterales de crédito. Existe amplio consenso en cuanto a que la agenda de los gobiernos es determinada centralmente por los temas y las perspectivas que promueven esos actores.

Los poderes fácticos

Empresas

El 80 por ciento de los consultados en América Latina resalta el poder que han acumulado los empresarios, el sector financiero y los medios⁷⁹ en la última década. Ellos constituyen el principal grupo de poder que limita el poder de decisión de los gobiernos.

El condicionamiento impuesto por los poderes fácticos a los regímenes democráticos favorece la percepción de que se cuenta con gobiernos y partidos políticos que no pueden responder a las demandas de la ciudadanía. “El gran poder fáctico de la incipiente democracia es el poder económico privado. Integrado por los grupos de presión que condicionan la conducta del presidente, de legisladores, jueces y otros funcionarios gubernativos y de la administración pública (ex presidente). Nosotros tenemos una democracia desvinculada del interés general y, fundamentalmente, vinculada a factores fácticos que terminan por oligarquizar la economía del país y cambiar el gobierno democrático por un gobierno plutocrático” (político).

Los líderes subrayan que la relevancia del sector empresarial descansa en su capacidad de *lobby* frente a los gobiernos, defendiendo y promoviendo sus intereses y direccionando acciones políticas en su beneficio. “El gobierno está al servicio de la empresa privada y de quienes toman las decisiones [...], los

79 A diferencia del resto de los países de América Latina, en Brasil no se hace mención a la vinculación entre el sector económico financiero y los medios. Sin embargo, se reconoce su gran incidencia sobre la opinión pública.

multimillonarios son los que deciden qué es lo que se hace o deja de hacer en el país” (religioso). “El poder del dinero se convierte rápidamente en poder político, con capacidad de limitar al poder político democrático” (presidente). “Su capacidad de influencia se basa [...] en el hecho de que financian las campañas electorales” (político). “El mundo empresarial tiene un poder muy fuerte. Como los empresarios toman las decisiones de inversión, y sin inversión no hay desarrollo y no hay crecimiento, tienen ahí un poder de veto. [...] El poder de la dirección empresarial con sus capitales y el poder de veto que conduce al desempleo, no cabe duda que es muy fuerte” (político).

En la opinión de algunos presidentes consultados, en el Cono Sur preocupa el peso de corporaciones que aparecen como un obstáculo para una democracia más amplia, por el otorgamiento de privilegios a ciertos grupos en un contexto de partidos débiles y de un Estado que debería ser más republicano. En países más pequeños, como los de Centroamérica, se señala la presión que ejerce el sector privado –ligado a una estructura oligárquica de poder– sobre el presidente y la cooptación de altos funcionarios, que permite a algunos de los consultados hablar de un proceso de *captura del Estado*.

La estrecha vinculación entre grupos económicos y medios de comunicación es destacada por la mayoría de los consultados. A través de los medios, los empresarios concentran aún más poder, ya sea porque son sus propietarios o porque imponen condiciones a través del manejo de las pautas publicitarias. Esta alianza les otorga gran capacidad de generar opinión, determinar temas de agenda e incidir sobre la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones.

Los medios de comunicación

Los medios son caracterizados como un control sin control, que cumple funciones que exceden el derecho a la información. “Forman la opinión pública, determinan las encuestas y, en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad” (político). “Actúan como suprapoderes, [...] han pasado a tener un poder que excede al Ejecu-

tivo y los poderes legítimamente constituidos, [...] han reemplazado totalmente a los partidos políticos” (político).

La mayoría de los periodistas consultados percibe al sector económico-financiero y los medios de comunicación como los principales grupos de poder. Los medios tienen la peculiaridad de operar como mecanismo de control o límite a las acciones de los tres poderes constitucionales y de los partidos políticos, independientemente de quiénes sean los propietarios de esos medios. “La verdadera vigilancia que se ejerce es la de la prensa” (periodista). Asimismo, reconocen que actúan como una corporación que define los temas de la agenda pública e incluso delinea la agenda presidencial.

En general, los consultados consideran problemática la relación entre los medios de comunicación y los políticos. “Aquí la clase política les teme. Porque pueden deshacer una figura pública en cualquier momento” (sindicalista). “La forma en que se construyeron las concesiones y los intereses con los que se tejió toda la estructura de los medios de comunicación, los tiene convertidos en un poder” (político).

Para algunos, sin embargo, la influencia que ejercen los medios es positiva: “Gracias a los medios todavía podemos estar hablando de democracia” (empresario). Valoran su rol fiscalizador: “Está claro que si no fuera por la vigilia de la prensa, las cosas serían mucho peores”. “[La prensa] sofisticada los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite” (periodista).

Los factores extraterritoriales

El papel que juegan Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BM; Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Interamericano de Desarrollo, BID) como factores de gran influencia son mencionados por aproximadamente la mitad de los consultados. Ellos señalan la injerencia que los organismos tienen sobre cuestiones internas y la pérdida de autonomía. La dependencia aparece expresada en las prioridades de la agenda pública, particularmente en la coincidencia entre las sugerencias ofrecidas por estos organismos y las pautas de reformas económi-

“[La prensa] sofisticada los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite” (periodista).

cas, fiscales y estatales previstas en el corto y mediano plazo.

“El rumbo, la dirección, los ritmos de la cosa están predeterminados por condicionamientos externos [...] con el Fondo, con los bancos, con el BID” (periodista). “El visto bueno del gobierno de Estados Unidos ante los organismos multilaterales es esencial. Sin una visión favorable del FMI, del BM y del BID, la economía del país colapsaría a corto plazo, por la situación de endeudamiento [...]. La ayuda norteamericana es vital para la correlación de fuerzas internas en este período” (político).

“La política económica no es manejada democráticamente [...]. Hay una sola pauta para la región. Y el que quiera salirse de eso tiene que enfrentarse con que no puede hacerlo, o si lo hace, lo hace a su propio riesgo. [Ésta es la] limitación del carácter internacional y global de los vectores económicos” (alto funcionario). “La gente vota y las instituciones que surgen de ese voto son facilitadores de decisiones que vienen tomadas de otro lado [...]. Gradualmente se van allanando las fronteras en aras de esos poderes fácticos que hacen que las decisiones del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de la Justicia, de cada jurisdicción sean más bien pintadas” (periodista).

Si bien los consultados reconocen la influencia de estos poderes, algunos consideran que el poder político mantiene capacidad de autonomía. “El desafío es cómo adaptar las instituciones democráticas a la existencia de los poderes fácticos. Probablemente no haya ninguna manera de institucionalizarlos, sino que hay que saber que existen, que influyen y que esas influencias pesan” (político).

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente identifica el desafío que supone dirimir el vínculo entre los factores extraterritoriales y las prioridades nacionales, que incluyen la superación de la pobreza y el consecuente fortalecimiento de la democracia: “Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas”.

Las iglesias

La mitad de los consultados considera que las iglesias tienen influencia, aunque decreciente respecto del pasado. Se señala que la expansión de las iglesias evangélicas está minando el poder de las católicas. “Creo que la Iglesia católica todavía continúa siendo la hegemónica. [...] Los sectores más conservadores se fortalecieron, [...] los que más avanzaron son algunos grupos pentecostales, evangélicos que hoy tienen gran influencia, porque controlan medios de comunicación, [...] tienen un discurso que atrae a las personas como solución a sus problemas y que es extremadamente alienante desde el punto de vista de la conciencia democrática [...]. La gente no necesita participar para construir la democracia, tiene que ir allá a rezar y Dios sabe lo que hace. Además, esas iglesias se están transformando en un poder económico extraordinario” (líder de la sociedad civil).

En algunos casos se mencionan autoridades de la Iglesia católica, que en épocas de campaña electoral expresan opiniones políticas en sus homilias. “Ellos son los que en la campaña electoral, desde el púlpito, van a influir o insinuar por quién votar” (política). “Esto ha significado que la Iglesia católica no ejerza sólo una función estrictamente pastoral sino que adicionalmente ejerza una influencia real en el proceso de la toma de decisiones políticas” (funcionario de alto rango).

El sindicalismo

El sindicalismo es reconocido por aproximadamente un tercio de los consultados como factor de poder, particularmente por su capacidad de veto a través de presiones y movilizaciones, así como por su influencia en la construcción de la agenda pública relativa a temas laborales. Se menciona en especial a los sindicatos del sector público, resaltando su vinculación al poder político, al mismo tiempo que se alude a los del sector privado como factor de poder decreciente.

Los poderes ilegales

El peso de los poderes ilegales constituye una especial preocupación en algunos países. Estos grupos están relacionados con todo ti-

po de actividades ilícitas: tráfico de drogas, contrabando, prostitución, juego clandestino, etcétera.

“Algunos sectores del crimen organizado son un poder creciente. En grandes centros urbanos muy vinculados al tráfico de drogas, cuentan con el brazo de los policías y con otros recursos como el dinero abundante. Entonces, ese poder es realmente una amenaza a la democracia” (empresario).

“En la próxima elección se van a presentar por primera vez, en forma directa, representantes directos de esos grupos mafiosos. Antes tenían sus contactos con el poder político, ahora tienen sus representantes. En las listas de candidatos a senadores y diputados podemos reconocer, por ejemplo, al hijo, al yerno, al cuñado y en algunos casos, hasta al propio líder del grupo mafioso [...]. Son los grupos de mayor influencia y de mayor capacidad de maniobra en operaciones al margen de la ley relacionadas con la falsificación, es decir, todo el comercio de frontera y ese tipo de actividades que son las que dan mayor lucro en la actualidad en nuestro país” (alcalde).

Se destaca la influencia que estos grupos ejercen sobre los poderes del Estado y sobre las empresas. “[En ciertas zonas] donde hay una producción importante de coca, el narcotráfico tiene influencias, desde luego turbias, secretas, a través de la corrupción de las autoridades” (presidente). “Se trata de un poder agresivo, antidemocrático y terrible [...]: compra todo, jueces, fronteras, policías, instituciones enteras” (funcionario de alto rango).

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear: “Estos grupos extralegales tienen el poder que tienen porque hay un Estado débil, unas instituciones desprestigiadas como el Congreso [...]. En un alto porcentaje, el narcotráfico fue capaz de corromperlas, y siguen corruptas [...]. En el Congreso sigue habiendo gente pagada por el narcotráfico [que] llegó a corromper la cúpula de los partidos tradicionales [...]. Son las fuentes de financiación de la insurgencia y de los paramilitares” (sindicalista).

Los poderes políticos formales

El Poder Ejecutivo

Un fuerte presidencialismo caracteriza a la mayoría de los regímenes democráticos en América Latina. Es interesante reconocer que los presidentes de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder.

Aproximadamente un tercio de los consultados considera que el Ejecutivo es un poder fuerte en América Latina. Sin embargo, esta valoración asume diferentes matices. Por un lado, se lo considera un poder positivo, que favorece la construcción de acuerdos y permite la gobernabilidad. Por otro, se destaca que, a pesar de su capacidad de iniciativa, está condicionado y subordinado a factores extraterritoriales y fácticos.

Más allá de sus atribuciones y restricciones constitucionales, los presidentes intentan mantener primacía sobre el Congreso y el Poder Judicial. “Han tratado de tener más injerencia sobre la Corte y la Asamblea [...]. Éste es un régimen presidencialista y se tiene que hacer lo que el presidente dice [...]. Tiene un poder que va mucho más allá de los muy fuertes poderes que le da la Constitución” (presidente). “Cuando uno tiene un liderazgo fuerte y gana las elecciones arrasadoramente [...], no hay cosa alguna en que el Congreso controle al presidente” (presidente).

Las Fuerzas Armadas

Aproximadamente una quinta parte de los consultados atribuye a las Fuerzas Armadas una importante influencia. No obstante, tienden a considerar que han perdido peso, debido a que se encuentran en un proceso de institucionalización y, en algunos casos, a las consecuencias de disputas internas, que también han minado el gran poder que tuvieron en épocas pasadas. En sólo dos países –Ecuador y Venezuela– se comenta que actúan como control de la democracia, cuentan con fuerte reconocimiento público, han construido bases de apoyo vinculadas a las organizaciones sociales y la política social, y están relacionadas con el movimiento indígena. En este contexto, las Fuerzas Armadas aparecen politizadas. Se señala como indicador rele-

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear.

vante la militarización de la administración pública, mediante la incorporación a ella de personal militar en servicio activo. “Cuando hay alguna amenaza, ese poder militar va a la calle” (periodista).

La visión de los presidentes y vicepresidentes

Los testimonios de quienes han sido o son presidentes y vicepresidentes (en adelante, “los mandatarios”) de América Latina tienen una importancia particular: sus reflexiones están íntimamente ligadas al ejercicio concreto del poder político en su máxima expresión institucional.

Valoración de la figura del presidente en el mapa del poder de cada región

Como ya vimos, hay amplia coincidencia en que un presidencialismo fuerte caracteriza los regímenes democráticos en América Latina. Los mandatarios de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder. Según uno de ellos: “Todavía la presidencia tiene un poder muy fuerte [que se manifiesta en] las actitudes del presidente, en su misión, su comportamiento, su manera de entender las cosas”.

En algunos países aparecen críticas al desempeño presidencial: se perciben prácticas personalistas que confunden la identidad de los partidos con la figura presidencial. Otros mandatarios reconocen el poder presidencial, pero no lo consideran irrefutable, identificando ciertas fisuras en él; este debilitamiento les parece preocupante.

Otros mandatarios observan que el régimen electoral distorsiona su base de apoyo político. Asimismo, el contexto del ejercicio del poder también impone condicionamientos. Entre los mandatarios del Cono Sur, se percibe una brecha entre el poder formal del presidente y su efectiva capacidad de ejercerlo. Según ellos, la imagen del presidente como “caudillo” o “monarca criollo” dista en gran medida de la realidad. “El presidente es un tipo bastante limitado en su capacidad, en general.”

Otro mandatario de un país del Mercosur agrega que el mayor número de controles a partir de mecanismos de democracia directa y de la creación de nuevas instituciones debida a reformas constitucionales, genera mayor legitimidad en el ejercicio del papel presidencial y un consecuente fortalecimiento de la democracia. “Yo goberné en un marco institucional que me permitió legislar.” El desafío principal se centra en la capacidad presidencial de dirigir o no el proceso político: “Lo grave es cuando no se tiene la capacidad de proponer una dirección”.

Presiones de los poderes fácticos sobre la autoridad presidencial

Los mandatarios consultados analizan el ejercicio de la presidencia frente a la presión de diversos poderes fácticos. Al abordarlo aparecen referencias y reflexiones de carácter personal en torno a la capacidad de imponer decisiones.

“Al ejercer la presidencia no me sentí muy presionado. Tal vez porque estábamos empezando, porque la base de sustentación del gobierno democrático tenía mucha fuerza; tal vez porque, sin falsa modestia, la gente me conoce, y sabían que a mí no me iban a presionar.”

Pero, por otro lado, es una característica de la experiencia de gobierno de los mandatarios la presión ejercida por poderes extraterritoriales, centrados fundamentalmente en el gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito.

Las presiones sobre la autonomía de las decisiones presidenciales son valoradas negativamente en todos los casos. Según varios mandatarios consultados, “es un poder ejercido de manera negativa, es el poder de perturbación más que de decisión”. “Estamos totalmente condicionados, nos imponen las reglas [...]. Los gobiernos soberanos están dependiendo de la calificación de una agencia privada de riesgo, de la decisión de un organismo internacional, ‘te ayudo o no te ayudo.’” “Los gobiernos tienen más limitaciones para ejercer el poder. Hemos perdido capacidad de decisión nacional, puesto que los organismos internacionales de crédito establecen condiciones que atentan contra el propio crecimiento y, en fin, con-

tra la democracia, cuando se lesionan derechos humanos fundamentales.” “Tú tienes entonces un presidente de la República, con una presión bilateral brutal y con una influencia de la cooperación internacional, no diré brutal, pero muy significativa.” “Los organismos bilaterales, con sus exigencias por seguir modelos y programas determinados con condiciones políticamente inviables, no son responsables ante el resultado político que esas obligaciones traen, que te imponen [...]. O sea, viene un burócrata internacional y, siguiendo las directivas de su organismo, marca una línea y después ese señor cumple su misión y se va.”

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente de la subregión andina identifica el desafío que supone la no superación de la pobreza y la consecuente desilusión con la democracia: “Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas”.

El papel de los medios de comunicación

Los mandatarios identifican la intervención omnipresente de los medios de comunicación como un contrabalance a su poder, en la medida que la opinión pública tiende a orientarse básicamente por la opinión y evaluación que los medios realizan de las acciones gubernamentales. “El medio de comunicación informa, opina, juzga y condena [...]. Es un factor de poder que se puede ejercer bien o mal, y que está influido por intereses económicos, por pasiones, por sentimientos y por ideas, y a su vez no está sometido a ningún control. [...] Entonces, es por eso que el gobernante se siente hostilizado por la prensa [...]. No interesa la coloración del gobierno, siempre va a sentirse hostilizado.”

Asimismo, se reconoce a los medios una enorme capacidad para incidir en el destino de un gobierno: “La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector”. “La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso [...]. Si la prensa se mueve en contra de una ley, es muy difícil que salga.”

A pesar de que los mandatarios valoran el papel de los medios como control del poder, ellos evalúan con cierta inquietud el creciente papel que, sin estar sometidos a ningún control, los medios han asumido como expresión de intereses de grupos económicos. “No podemos descartar en este paisaje el papel que han cumplido los medios de comunicación más desarrollados, más profesionalizados en cuanto a las tareas de denuncia y control, [...] pero hay también mayor interferencia en el libre currir de la vida democrática. [...] El gran capital es un factor de poder mucho más real hoy, porque se ha venido apoderando de los instrumentos mediáticos, entonces eso les permite no sólo tener poder sino ejercerlo.”

La falta de controles estatales sobre la prensa, que como vimos es un elemento propio de la democracia, puede transformarse para los mandatarios en una amenaza a su desempeño. Su crítica se centra en la falta de responsabilidad con que los medios difunden información, avalados por su posicionamiento en el mapa de poder de cada país. “Los medios son de una influencia enorme, quizá, los más fuertes y consistentes. [...] Caen en la estrategia del sensacionalismo fácil y dificultan la gobernabilidad y la consistencia de gestión. [...] No creo que esté claro en la sociedad lo que esto implica. Estuve hablando con mandatarios de la región y todos sentimos el mismo problema.”

La presión que los medios ejercen se refleja también en el gran peso que tienen en la construcción de la agenda pública. “Los medios de comunicación están atravesando un proceso de evolución en el que tenemos una confusión de poder como nunca jamás han tenido en su historia, que es el poder total y la responsabilidad cero [...]. Los medios hoy tienen un poder que puede tumbar un ministro, que puede influir en una política y que está marcando la agenda, a veces en una sobredimensión injusta.”

Los elementos resultantes de lo ya expuesto aparecen conjugados por un líder que resume las percepciones de no pocos mandatarios de América Latina: “Los medios de comunicación han pasado a ser suprapoderes [...], vinculados a los sectores económicos, por supuesto, tienen más poder que el

“Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas”.

poder militar, que el Ejecutivo, que la propia Iglesia y los partidos políticos. Han reemplazado totalmente a los partidos políticos. Se han instalado en el centro de la sociedad, lo que es bueno para el control de los otros poderes, pero, al mismo tiempo, si existe un control, ese poder puede convertirse en una inquietante perversión”.

Valoración de las organizaciones sociales en la vida política del país

En el momento de evaluar el papel de estas organizaciones sociales, varios mandatarios perciben a los partidos en una relación de competencia y hasta oposición con diversas organizaciones de la sociedad civil. La tensión es expresada por un mandatario al señalar que: “Se han conformado muchas ONG que son útiles y generan participación, que realizan asambleas y escuchan a la gente, que incrementan en lo posible una democracia representativa [...], pero en general hay una cierta posición antipolítica y eso es malo, del mismo modo que en la política hay una cierta tensión con las ONG. Eso tiene que ser superado con el avance de una tarea común que costará llevar adelante”.

Otro mandatario se expresa con más firmeza sobre este tema: “Nos encontramos con un fenómeno que es de toda América, que es peligroso si no lo sabemos organizar, que es el de las ONG y la mal denominada sociedad civil. [...] Los partidos se están enfrentando a la competencia de ONG y de organizaciones intermedias que no tienen la legitimidad que tienen los partidos. Entonces, esa legitimidad tenemos que fortalecerla porque los partidos son la única organización que, a través del ejercicio del poder, puede aprobar normas, actos, reglas, obligatorios para la sociedad”.

El conjunto de organizaciones sociales conforma un espectro amplio y diverso, no claramente definido según los consultados. Esto inclina a algunos mandatarios a considerarlas preocupantes factores de poder. “La sociedad civil está aumentando en importancia. Nadie tiene muy claro quiénes son y qué representan todavía y ésa es una de las preocupaciones.”

Para otro mandatario, ese poder se encuentra incluido en los marcos de la globali-

zación. “Vino una ola desde las grandes potencias y hubo una ola de las exigencias del poder mundial; había que minimizar los gobiernos, había que delimitar el Estado y había que fortalecer las ONG.”

El papel de las ONG también es cuestionado en cuanto a la representación que pretenden asumir de los intereses populares. “Las ONG son privilegiadas pero no se piensan a sí mismas. Hablan en nombre del pueblo, pero lo hacen en contra de reformas que son para el bien del pueblo.”

En la visión de estos mandatarios, las controversias entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil se proyectan en las concepciones sobre democracia representativa y participativa. Junto a ellas se entrelazan los planteos sobre los alcances de la democracia en sentido institucional y/o su fortalecimiento a partir de su contenido de equidad social. “Si uno quiere recuperar la base democrática, más que decirle a la gente que se organice, que participe, lo que tiene que hacer es incluirla y la inclusión no es sólo un problema de canales para que la gente hable o proteste, sino que es ir al concepto de libertad sobre la base de la solución de la necesidad [...], es la inversión social, es ampliar la cobertura, la calidad de la educación [...]. Participación es que la gente se sienta parte, forme parte del Estado.” “El gran secreto para que haya participación es acercarte lo más posible a los problemas de la gente, que son básicamente salud, educación, cultura y deporte.”

El fortalecimiento de la democracia

Luego de haber presentado algunas opiniones de los mandatarios, volvemos ahora al conjunto de los consultados. A ellos les preguntamos qué pasos deberían seguirse para fortalecer la democracia en los próximos años. Esta pregunta dio lugar a una dispersión relativamente importante de respuestas. Sin embargo, un grupo de respuestas, agrupable en tres grandes bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados.

El primer bloque reúne la *necesidad de realizar una reforma política para fortalecer*

las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de esta reforma varían de país a país: algunos hablan de reforma electoral, otros de reforma del Congreso, otros de reforma del Estado o de fortalecimiento general de las instituciones. Pero la idea compartida es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales podría mejorar, y mucho, el funcionamiento de la democracia. Una proporción importante de estas respuestas señala que la reforma política debería construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Este primer grupo de respuestas es el más frecuentemente mencionado por los consultados y sugiere que, a diferencia de lo que ocurría hace algunas décadas, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte de lo esencial. Lo mismo ocurre en relación con los partidos políticos. Si bien muchos consultados coinciden en que los partidos no están desempeñando su papel de manera adecuada, una cantidad similar señala la necesidad de fortalecerlos. El interés de esta respuesta radica en que la constatación de las dificultades que enfrentan los partidos no lleva a adoptar posturas de rechazo o a buscar canales alternativos: los partidos están mal, pero se los debe mejorar.

El segundo bloque de respuestas incluye la necesidad de tomar medidas sustantivas (no “puramente institucionales”) que ayuden a enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. Ellas conspiran contra el fortalecimiento de la democracia y se perciben tanto en términos económicos (pobreza extrema y falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). Incorporar genuinamente a toda la población a la política democrática requiere derrotar esas formas de exclusión. Para ello es necesario desarrollar políticas sociales y económicas que conduzcan a un mejoramiento generalizado de los niveles de vida.

PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER

LA DEMOCRACIA

TABLA 55

Reforma política	45
Aumentar participación	13
Institucionales, partidarias	32
Combatir inequidad	18
Políticas sociales	8
Políticas económicas	10
Educación para la democracia	11
Combatir la corrupción	9
Otros	17

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

El tercer bloque refiere a la necesidad de fortalecer la educación en general (no sólo el acceso a ella, sino su calidad) y la cultura democrática en particular. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se debe a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Los consultados creen que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación.

Un último punto en el que coincidieron varios consultados fue la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción. Esto es coherente con su propio diagnóstico. Si la corrupción es uno de los problemas que más afecta a la democracia y la deslegitima ante la ciudadanía, la lucha contra ella debe ser una de las metas fundamentales.

Conviene agregar que las opiniones de los consultados sobre los principales problemas a enfrentar para fortalecer la democracia difieren según su visión acerca del estado actual de sus respectivos países. Los consultados que afirman que su país es una democracia o una democracia con pocas limitaciones ponen énfasis en la necesidad de reformas institucionales y partidarias. Este énfasis disminuye entre los que perciben varias limitaciones y disminuye aún más entre los que ven muchas limitaciones a sus democracias (o, simplemente, creen que no hay democracia). Con las opiniones favorables a

Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

SEGÚN JUICIO SOBRE ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS

	Democracia plena, o democracia con pocas limitaciones	Democracia con varias limitaciones	Democracia con muchas limitaciones, o no es democracia
Reforma política	45	46	45
Aumentar participación	3	14	19
Institucionales, partidarias	42	32	26
Combatir inequidad	22	16	20
Educación para la democracia	12	13	7
Combatir corrupción	10	8	10
Otros	11	17	18
Todos	100	100	100

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

una mayor participación ocurre a la inversa: son más frecuentes donde no se percibe democracia o se la ve muy limitada, y mucho menos en el extremo opuesto.

La construcción de la agenda pública en América Latina

Las opiniones de los consultados acerca de la agenda política actual presentan significativas variaciones. La corrupción es el tema más mencionado (36 por ciento). El papel deficiente de los partidos políticos y su reforma es referido por el 20 por ciento de los consultados.

En relación con la agenda económica, el tema de la reactivación –incluyendo el uso de recursos productivos, las privatizaciones y las reformas financieras– aparece como el más mencionado (53 por ciento). La deuda externa y la integración regional son planteadas por el 23 por ciento de los líderes consultados.

En la agenda social, el desempleo y la violencia (34 por ciento) definen las prioridades.

Asimismo, se observa un quiebre en la homogeneidad de las percepciones acerca de los grupos influyentes y de los temas de la agenda. Los consultados confluyen ampliamente en señalar a los grupos empresariales (80 por ciento) y a los medios de comunicación (65 por ciento) como los grupos con mayor capacidad de modelar e imponer la agenda. Por su lado, los consensos más frecuentes aparecen en torno a la necesidad de reactivación económica.

Las prioridades de agenda de los líderes no políticos no se alejan de las del conjunto de los consultados; para ellos el tema central de la agenda económica es también la reactivación (57 por ciento), pero el resto de las cuestiones económicas recibe escasas menciones. Con respecto a la agenda social, cuestiones tales como la violencia y la seguridad ciudadana, así como las reformas sectoriales en salud y educación, son mencionadas principalmente por los académicos, mientras que el desempleo y la pobreza aparecen como problemas prioritarios para los periodistas.

Si consideramos la perspectiva de las mujeres líderes, la reforma fiscal alcanza los mismos niveles de importancia que la reactivación económica (45 por ciento). En el caso de la agenda social, la pobreza asciende al segundo lugar (27 por ciento) y disminuyen las menciones acerca de la violencia (21 por ciento), que asumen valores iguales a las reformas de salud y educación (21 por ciento). La agenda política mantiene, en cambio, el mismo orden de prioridades que el del conjunto de consultados, aunque las mujeres líderes mencionan con menos frecuencia la corrupción (22 por ciento).

La agenda futura

La agenda futura que se identifica con los intereses y las preocupaciones de los consultados no presenta variaciones significativas con respecto a la agenda actual. En el eje económico, la reactivación concentra el 42 por ciento de las respuestas y las problemáticas

Temas	Nº de actores que mencionan
<i>Agenda económica</i>	
La reactivación económica (debate sobre uso de recursos productivos: gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	80 (53%)
Cuestión fiscal	24 (16%)
Deuda externa	9 (6%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	9 (6%)
Tratados de libre comercio	8 (5%)
Acuerdo con el FMI	3 (2%)
<i>Agenda social</i>	
Desempleo	52 (34%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	51 (34%)
Reforma de la educación/Salud	40 (26%)
Pobreza	37 (24%)
<i>Agenda política</i>	
La corrupción	55 (36%)
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	30 (20%)
Reforma del Estado (apertura, modernización)	23 (15%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	12 (8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	12 (8%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	11 (7%)
Reforma constitucional	9 (6%)
Relación gobierno-sociedad, conciliación nacional	6 (4%)

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ligadas a la integración regional, el 24 por ciento, valores semejantes a los que alcanzan en la agenda actual.

En relación con la agenda social, se mantiene la dispersión de respuestas, aun cuando se perfilan con más prioridad las reformas sectoriales de salud y educación, y los temas de pobreza y desigualdad, mencionados por aproximadamente un tercio de los líderes. El desempleo y la violencia pierden importancia relativa.

La agenda política se centra en un conjunto amplio de temas. El tema prioritario es la reforma política, pero sólo es mencionada por el 35 por ciento de los consultados. Los temas que involucran la defensa de las libertades y los derechos humanos son considerados como temas de agenda por el 10 por ciento de los consultados. Resulta llamativo

que la mención a las reformas –tanto en la agenda social como en la política– no alude al contenido de las mismas.

Los académicos coinciden mayoritariamente con los porcentajes generales respecto de los temas de la agenda futura. Sin embargo, mientras que el 32 por ciento de los consultados considera que la reforma educativa y la salud deberían ingresar en la agenda futura, sólo el 17 por ciento de los académicos se expresa en este sentido. Éstos tienden a priorizar una estrategia vinculada a la estabilidad del régimen democrático y sus instituciones. Por estas razones, la reforma política, el replanteo del papel de los partidos políticos y la descentralización concentran sus prioridades, que llegan al 48 por ciento de las menciones contra el 36 por ciento que los consultados en general asig-

80 La tabla referida a la agenda actual se elaboró sobre la base de los 152 entrevistados que efectivamente respondieron las preguntas sobre el tema.

AGENDA FUTURA SEGÚN TEMA

TABLA 58

Temas	Nº de actores que se mencionan
<i>Agenda económica</i>	
La reactivación económica, debate sobre uso de recursos productivos (gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	66 (42,3%)
Cuestión fiscal	28 (17,9%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	22 (14,1%)
Deuda externa	13 (8,3%)
Tratados de libre comercio	4 (2,5%)
Papel del FMI, Banco Mundial, BID	1 (0,6%)
<i>Agenda social</i>	
Reforma de la educación/Salud	45 (28,8%)
Pobreza y desigualdad	44 (28,2%)
Desempleo	26 (16,6%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	13 (8,3%)
<i>Agenda política</i>	
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	55 (35,2%)
Reforma del Estado (apertura, modernización, reforma administrativa)	33 (21,1%)
Reforma constitucional	9 (16,0%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	15 (9,6%)
Seguridad democrática (defensa de libertades democráticas, derechos humanos, paz)	15 (9,6%)
La corrupción	10 (6,4%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	9 (5,8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	5 (3,2%)
Relación gobierno-sociedad; conciliación nacional	2 (1,2%)

Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

nan a este punto. Un panorama similar es presentado por la reforma judicial, el funcionamiento del estado de derecho y la seguridad jurídica, que concentran el 22 por ciento de las menciones de los actores académicos contra el 15 por ciento de las menciones generales.

En el caso de los presidentes y ex presidentes, la centralidad que cobra la cuestión de la reactivación económica en la región se destaca tanto en la agenda actual como en la futura. Otros temas como la cuestión del desempleo y la violencia, que concentran sus opiniones sobre los temas de la agenda actual, se sostienen débilmente en la agenda futura. La agenda política, si se tiene en cuenta la cantidad de menciones, aparece como la menos relevante para estos mandatarios.

Los desafíos

¿Qué pasos deberían seguirse para fortalecer el desarrollo de la democracia en los próximos años? Un grupo de respuestas, agrupables en tres bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados. En lo que sigue resumimos las opiniones de los consultados acerca de los pasos futuros a dar; esto implica cierta repetición respecto de sus señalamientos sobre la situación actual.

El primer bloque se refiere a la necesidad de realizar una reforma política que fortalezca las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de las reformas propuestas varían de país a país: algunos hablan del sistema electoral, otros del Congreso y otros del Estado. Pero de manera general la idea es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales de-

bería mejorar el funcionamiento de la democracia. Nuevamente, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte esencial de la democracia.

El segundo bloque incluye la necesidad de fortalecer la educación en general y la cultura democrática en particular, así como la necesidad de enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. El primer aspecto debería encararse mediante un esfuerzo de educación cívica y, en términos más generales, elevando el nivel educativo de la población. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se deben a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Se cree que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, y en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación. La falta de equidad conspira contra el fortalecimiento de la democracia: ella se percibe tanto en términos económicos (pobreza extrema, falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). La desigualdad educativa, en particular, es una de las caras más visibles e importantes del problema. Para incorporar genuinamente a toda la población a la sociedad y a la defensa de la democracia es necesario enfrentar esas desigualdades.

El tercer bloque señala la necesidad de construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Un último aspecto de coincidencia, más puntual que los anteriores, es la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción como una prioridad para fortalecer el orden democrático.

Alcances de la democracia en América Latina. Un balance

¿Cuál es la visión de la democracia que prevalece? La sustentabilidad y expansión de la democracia en América Latina es altamente valorada por todos los consultados. Esta visión reconoce como grandes logros de los procesos democráticos en curso la vigencia de las libertades y la regularidad de las elecciones (en algunos casos, con alternancia en el poder entre oficialismo y oposición). También reconoce las reformas constitucionales que habilitaron mecanismos de democracia directa y reformularon y/o crearon mecanismos de control.

Sin embargo, se observa una fuerte tensión entre los alcances de la democracia y los niveles de pobreza y exclusión social. Entre los consultados aparece como tema central la capacidad –o incapacidad– de las democracias para lograr niveles aceptables de integración social. Instituciones políticas que pierden credibilidad y la persistencia de las situaciones de pobreza y exclusión social constituyen un escenario complejo que torna a las democracias vulnerables frente a la injerencia de los poderes fácticos.

Las dificultades para lograr un nivel aceptable de integración social son visibles en el divorcio entre, por un lado, el diagnóstico que hacen los consultados sobre el funcionamiento y las debilidades de la democracia, y, por otro, los temas actualmente vigentes en la agenda pública. Las restricciones para formular una agenda a largo plazo dan cuenta de las dificultades para pensar un “proyecto de país” –también de región– que prevea respuestas programáticas a los graves problemas existentes. Asimismo, las limitaciones para formular una agenda socialmente compartida suscitan el riesgo de que estas democracias se tornen “irrelevantes”.

¿Cómo se ejerce el poder en estas democracias?

Según hemos visto, en opinión de muchos de nuestros consultados, el Poder Ejecutivo suele encontrar limitaciones en el ejercicio de sus funciones que se deben principalmente a la injerencia de poderes fácticos. No cuenta con partidos políticos sólidos

que lo sustenten ni con una oposición que contribuya a fortalecer la institucionalidad democrática.

En el mapa del poder que trazan nuestros consultados se destaca el gran peso de ciertos poderes fácticos, en particular del sector económico-financiero y de los medios de comunicación. Entre nuestros consultados existe la percepción de que los condicionamientos impuestos por estos poderes conducen a la existencia de gobiernos que tienen serias limitaciones para responder a las demandas de la ciudadanía. Ellos también recalcan que los partidos no logran formular proyectos colectivos que les permitan convertirse en expresión auténtica de la ciudadanía, así como la influencia de poderes extraterritoriales que, entre otros aspectos, se expresa en la importancia relativamente baja que se asigna en la agenda a la integración entre países de la región.

Por otra parte, la institucionalización de los procesos de participación social es percibida como débil o incipiente. Muchos de los consultados afirman la importancia de fortalecer la participación social; sin embargo, cuando ésta se materializa, son pocos los que señalan los beneficios que entraña. Esto al parecer se vincula a la carencia de canales institucionales adecuados para esa participación.

Síntesis de la ronda de consultas

El resumen que hemos presentado permite enunciar algunas conclusiones sobre las opiniones predominantes entre los líderes latinoamericanos en torno al desarrollo de la democracia en la región.

1. Una primera constatación es que América Latina ha dado pasos muy importantes en el camino hacia la democratización. El aumento de la participación y de los controles institucionales es reconocido como un paso decisivo en este sentido.

2. Para los líderes consultados, toda la región es, al menos formalmente, democrática. Esta segunda constatación señala algo que antes nunca existió en la región y que está aso-

ciado a una idea muy importante: si bien los líderes latinoamericanos opinan mayoritariamente que los aspectos institucionales no son suficientes para afirmar que hay democracia, también piensan que éstos son necesarios. La dimensión institucional no se ve como un epifenómeno de lo que realmente importa, sino como parte constitutiva de la democracia.

3. Algunas de las amenazas tradicionales a las democracias latinoamericanas han desaparecido o se han debilitado significativamente. La casi desaparición de los riesgos de insubordinación militar es el caso más notable, pero también importa el debilitamiento de las prácticas patrimonialistas y de los personalismos que advierten los consultados.

4. Si bien las amenazas tradicionales se han desvanecido o atenuado, han aparecido otras que siguen poniendo en cuestión la continuidad y expansión de la democracia. La más ostensible de esas amenazas es el narcotráfico, con sus secuelas de poder paralelo, violencia, corrupción y destrucción de la economía formal.

5. Otras amenazas que pesan sobre la democracia latinoamericana son políticas. Las más importantes están interrelacionadas: la reducida autonomía de decisión de los poderes institucionales y el debilitamiento de los partidos políticos.

6. La crisis de los partidos no ocurre debido a una pérdida de la voluntad ciudadana de participación, más bien se da en un contexto de aumento de la misma. Los partidos latinoamericanos no enfrentan la versión regional de un problema más general (como la fuga hacia lo privado que ocurre en otras regiones); enfrentan un problema nuevo y, en cierta medida, específico, que combina tres elementos distintos: una voluntad de mayor participación y control del poder político, un rechazo bastante generalizado de los partidos como canales de participación, y un traslado de la participación y el ejercicio de controles hacia otros tipos de organizaciones, en general pertenecientes a la sociedad civil.

7. Los líderes consultados, pese a percibir estos problemas con claridad, no están buscando soluciones fuera de la política sino dentro de ella. Están persuadidos de que es importante tener partidos fuertes y gobiernos con capacidad de decisión, y se preguntan sobre los caminos que permitirán lograr ambas metas.

8. Estos resultados generales no ocultan, claro está, algunas diferencias entre los países. Una de ellas es la que separa los juicios de los liderazgos de los países mayores de la región (Brasil y México), de los juicios de los consultados en otras democracias jóvenes. Tanto en Brasil como en México se encuentra más optimismo sobre el progreso de las condiciones necesarias para la democracia y más satisfacción con los logros ya obtenidos.

9. De lo anterior puede concluirse que, según nuestros consultados, un primer desafío de la democracia latinoamericana es en-

contrar soluciones políticas a sus problemas políticos. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos políticos, en el marco de una situación caracterizada por una creciente “globalización de las influencias” y una “transnacionalización de los problemas”. En parte, éste es un problema universal, pero adquiere matices específicos en América Latina.

10. Un segundo desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones a la desigualdad, la pobreza y la actual imposibilidad de acceso de gran parte de la población a los niveles de bienestar necesarios para el pleno ejercicio de los derechos. En el pasado, estos lamentables problemas fueron esgrimidos como razón para justificar la búsqueda de caminos alternativos a la democracia. Hoy son tomados como los grandes desafíos que la propia democracia debe resolver.