

NUESTRA DEMOCRACIA



José Antonio Ocampo

School of International and Public Affairs, Columbia University

Es docente en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia. Hasta mediados de 2007, fue Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Desde ese cargo dirigió el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DESA) y presidió el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales. Anteriormente, se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como en varios cargos en el Gobierno de su país, Colombia, incluyendo los Ministerios de Hacienda, Crédito Público y Agricultura. El Sr. Ocampo es autor de múltiples libros y artículos sobre teoría y política macroeconómica, desarrollo económico, comercio internacional e historia económica.

Quiero comenzar agradeciendo a la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, a Carmen Moreno, en particular, a ONU Mujeres y la Secretaría General Iberoamericana por esta invitación para estar con ustedes el día de hoy.

Lo que voy hacer en los 15 minutos que tengo para mi presentación es hacer un resumen muy escueto del informe que ustedes tienen en sus manos, “Nuestra Democracia”, que produjo la Organización de Estados Americanos (OEA) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el año pasado, que tuve la oportunidad de ser uno de sus codirectores, conjuntamente con el doctor Dante Caputo –él en representación de la OEA y yo del PNUD–, y que contó con un amplio proceso de discusión a lo largo y ancho de América Latina. No cubre el Caribe por razones que podríamos discutir más tarde, pero sobre todo porque las dos tradiciones democráticas son bastante diferentes.

El informe toma como punto de partida el concepto democracia de ciudadanía, que desarrolló ampliamente uno anterior publicado por PNUD en el año 2004. Este concepto señala en forma enfática democracia

es más que elecciones. Es, ante todo, ampliación de ciudadanía en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social.

Partiendo de este concepto, el nuevo informe OEA-PNUD extiende esta idea seminal para proponer un concepto de democracia que se caracteriza por tres elementos específicos: primero, por su origen, en elecciones libres, periódicas y transparentes; segundo, su forma de ejercicio a través de las instituciones que en este informe llamamos republicanas, cuyo contenido detallaré más adelante; y tercero, su finalidad, que es la ampliación de los derechos ciudadanos, o sea de garantizar que los derechos lleguen a la gente. Esas tres características de la democracia –el origen, el ejercicio y la finalidad– son, por lo tanto, el punto de arranque conceptual de este informe.

El diagnóstico que presenta muestra lo mucho que ha logrado en América Latina desde los años ochenta en extender sus instituciones democráticas. Hemos dejado el autoritarismo militar que caracterizaba la mayoría de los países hace tres décadas. Hemos hecho avances en la representación de las mujeres, aunque estamos, como dice el informe, muy distantes de los principios de igualdad, como además se ha señalado claramente en este Foro Hemisférico. Hemos hecho también avances en democracia local y en representación de muchos grupos sociales, por ejemplo en materia de representación de los pueblos indígenas.

En materia social, se ha avanzado igualmente. Durante la última década, América Latina redujo sustancialmente la pobreza y un grupo importante de países también la desigualdad. Pero hay, sin embargo, otros elementos donde el avance es incompleto y que abarcan las tres dimensiones de la ciudadanía: política, social y también civil, donde la falta de seguridad pública es identificado hoy en las encuestas de hogares como el principal problema que enfrentan los latinoamericanos.

Partiendo de este diagnóstico, el informe identifica tres grandes áreas donde, como resultado del proceso de diálogo que acompañó este informe, se identifican los mayores déficits de la democracia latinoamericana hoy, sin perjuicio de los grandes logros que se han alcanzado,

incluso en estas mismas áreas. Esos tres grandes temas les llamamos el problema de representación, el de la organización republicana y el de la estatalidad. Me voy a referir brevemente a cada uno de ellos.

En materia de representación, el informe identifica algunos de los problemas preocupantes. En primer lugar, resalta la baja confianza en los partidos políticos que existe en la región, donde cerca de 80% de los ciudadanos se declaren inconformes con sus partidos. A ello se agrega el hecho de que, en muchas elecciones, no se discute realmente opciones electorales, sino que casi se convierten en ejercicio de competencia por imágenes y por la de los candidatos en particular. El informe resalta también la limitada democratización del debate económico, que tiene que ver con el hecho de que la mayor parte de los ciudadanos no hacen parte de este debate, e incluso que las tecnocracias tratan de aislar los debates correspondientes del público, que obviamente está interesado en una participación en los temas económicos y a quienes finalmente incumbe la elección del modelo económico de cada sociedad.

Hay temas también importantes asociados al financiamiento de las campañas políticas y a los medios de comunicación, en los cuales no ahondo acá. Y en materia de representación, termina con algunas apreciaciones sobre la relación entre representación y participación, señalando, incluso bajo el hermoso título de “Mayor participación para mejor representación”, la forma muy positiva como los mecanismos participativos han permitido mejorar la democracia latinoamericana, pero indicando igualmente que la democracia descansa en última instancia sobre una buena representación.

Lo que esto último significa es que hay múltiples formas de participación que han enriquecido la democracia latinoamericana, entre ellas el movimiento de mujeres, los movimientos indígenas, los movimientos de derechos humanos, que tanta importancia tuvieron en el retorno a la democracia y que continúan teniendo hoy, o los más emergentes movimientos ambientalistas. Pero, en últimas, no son un sustituto de los mecanismos institucionales de representación y, por ende,

de los partidos, que juegan un papel esencial en la institucionalidad democrática formal y que obviamente deben alimentarse de la agenda que han desarrollado los movimientos participativos para poder ejercer mejor su función de representación.

El segundo gran tema, el de la organización republicana, hace mención a dos áreas donde hay algunas tendencias preocupantes en la región: la división e independencia de los poderes públicos, y el control en el ejercicio del poder. En el fondo, el informe adopta la visión de que la característica del poder en toda democracia es la de un poder limitado: limitado por el Estado de Derecho que pone los límites en el ejercicio del poder, limitado por los mecanismos de control y, muy especialmente, por el hecho de que existen diversos poderes que ejercen una función importante de balancearse unos a otros en toda democracia.

En este sentido, el informe señala algunas tendencias preocupantes de la democracia latinoamericana, asociadas al hecho de que el presidencialismo ha tendido a exacerbarse a costa de otros poderes. Tal vez el aspecto más destacado es el debilitamiento del poder parlamentario por la excesiva concesión de facultades legislativas a los poderes ejecutivos que caracterizan, según el diagnóstico del informe, al menos a la mitad de los países latinoamericanos. A ello cabe agregar que la democracia también se debilita cuando el poder judicial no es plenamente independiente y, en particular, cuando su composición está determinada directamente o indirectamente por el poder ejecutivo.

También en materia de organización republicana, el informe hace énfasis en los mecanismos de control, ya sea aquéllos que ejercen las agencias especializadas del Estado como los mecanismos de rendición horizontal de cuentas que son activados por la participación ciudadana. En ambos casos, los distintos poderes deben responder a la ciudadanía acerca de cómo están ejerciendo sus derechos. Como es obvio, en esta materia el informe hace una mención específica de una de las fallas protuberantes de los mecanismos de control, que es la corrupción, que afecta en forma muy importante a algunos países, de acuerdo con las evaluaciones de la propia ciudadanía.

Por último, bajo el tercer pilar de la democracia, el de la estatalidad, hacemos alusión al hecho de que el Estado es la llave maestra para la acción colectiva de la ciudadanía. En otras palabras, reconoce que el Estado es el instrumento para ampliar la ciudadanía. Resalto que es un instrumento, no un objetivo. Ahí se hace alusión a diferentes tendencias preocupantes en la capacidad estatal, así como, obviamente, a algunos avances que se manifiestan, por ejemplo, el desarrollo de ciertos programas innovadores de distinto tipo.

El informe identifica, a su vez, tres áreas críticas, donde es necesario avanzar para fortalecer la estatalidad. La primera es la fiscalidad. Considera que el hecho de que América Latina tiene un nivel de tributación que es la mitad del de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual reduce la capacidad efectiva para que el Estado pueda ejercer las funciones y, sobre todo, pueda cumplir las funciones básicas de extender ciudadanía –ciudadanía social a través de la extensión de los programas sociales pero también ciudadanía civil, por la tercera área a la cual voy a hacer alusión.

La segunda área donde se debe fortalecer la estatalidad es la integración social: el desarrollo de sistemas cada vez más universales de política social y la necesidad de evitar la segmentación que tienen los sistemas sociales en nuestra región. Este último fenómeno se refiere a la tendencia a tener políticas sociales para ricos y políticas sociales para pobres, es decir al hecho de que los ricos van a ciertas instituciones educativas, a ciertas instituciones de salud, mientras que los pobres van a otras de menor calidad. Por lo tanto, hace énfasis en la importancia de ir des-segmentando la forma como los distintos sectores sociales reciben sus beneficios de ciudadanía social.

Por último, el informe hace alusión en materia de estatalidad al tema de seguridad pública que, como ya lo señalé, los latinoamericanos identifican hoy en día como el principal problema que les afecta e, incluso, en varios países, mucho más allá que el segundo problema que se menciona ampliamente, que es el problema de desempleo o, en forma más amplia, de falta de oportunidades laborales. En esta

materia, el informe señala en forma enfática que el tema de seguridad pública es un tema de ciudadanía, de ciudadanía civil y, por lo tanto, debe estar al frente de las prioridades de los Estados, pero hay que evitar las tentaciones a manejarlo exclusivamente como un problema de autoridad, de “mano dura” y, más bien, hay que buscar cómo desarrollar múltiples mecanismos de prevención que están íntimamente ligados al acceso a otras dimensiones de la ciudadanía, y sobre todo, en los sectores más pobres, al empleo y a los servicios sociales.

Concluyo resaltando de nuevo que, dentro de un diagnóstico positivo de los avances de la democracia latinoamericana, el informe OEA-PNUD resaltar tres grandes áreas donde es necesario avanzar muchísimo más: cómo mejorar la representación ciudadana, cómo fortalecer la organización de los poderes públicos independientes y el control sobre el ejercicio de poder, y cómo mejorar la estatalidad, en particular en materia de fiscalidad, de integración social y de seguridad pública.