



Democracia electoral y democratización de la Ciudadanía: Control y Responsabilidad en América Latina

Maria das Graças Rua

¿Por cuáles motivos las elecciones de gobernantes de forma frecuente, regular y libre no han resultado, en muchos países latinoamericanos, en mayor libertad, justicia y progreso? ¿Cómo explicar que, después de tantas luchas para la conquista de la democracia, la sociedad aún manifieste tanta desconfianza cuanto a la política, los políticos y las instituciones de representación? ¿Por cuáles motivos, a pesar de la modernización política y económica, las expectativas cuanto a los derechos civiles y sociales se han concretizado? Estas y otras cuestiones son planteadas por el Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004, un alentado estudio basado en datos cuantitativos y cualitativos sobre 18 países latinoamericanos, realizado por un equipo de especialistas coordinado por el PNUD.

Sin desconsiderar las luchas históricas, reales, por la conquista de la democracia en el continente, al mismo tiempo que advierte para los riesgos de limitarla a las dimensiones partidistas y electorales, el estudio enfatiza la importancia del esfuerzo deliberado y constante de buscar la libertad, la justicia y el progreso, en fin, la ciudadanía plena. La democracia es presentada bajo múltiples perspectivas, abarcando tanto una forma de concebir el ser humano y asegurar sus derechos, en cuanto la manera de comprender y resguardar la memoria colectiva y de acoger las diversas identidades locales y regionales y, aún, el modo por el cual la sociedad se organiza y expresa esos y otros aspectos en normas e instituciones, de forma a definir y hacer con que funcione el Estado.

El Informe señala las fragilidades de la democracia en América Latina, como su pérdida de vitalidad, el descrédito de la política y de los políticos y, especialmente, la incoherencia entre el ejercicio de las libertades en contextos de acentuada pobreza y desigualdad políticas y económicas y las lagunas relativas a la efectividad del ejercicio del poder soberano del Estado. De la misma forma que advierte sobre los riesgos de ignorar o minimizar las relaciones entre democracia y economía, el documento apunta el equívoco de reducir el foco de la reforma del Estado a las cuestiones del cambio del modelo de administración y a la búsqueda del equilibrio fiscal. Y, a la vez, alerta para la ausencia de un debate consistente sobre el significado de esos peligros y sobre la definición de una agenda para el desarrollo de la democracia.

Enfatizando los impactos adversos de las expectativas no realizadas sobre la sostenibilidad democrática, el estudio señala la divergencia entre, de una parte, los avances alcanzados con las reformas económicas y políticas – especialmente la universalización del sufragio, el pluralismo partidario y la regularidad y libertad electoral – y, de otra parte, el fracaso con respecto a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y a la mejora de la situación del trabajo, que sigue perjudicada por el desempleo, la informalidad y la deficiente protección social. En suma, el estudio señala la insuficiencia de la dimensión partidaria y electoral para sostener el desarrollo de la democracia y pone en el centro de la discusión la calidad de la ciudadanía civil, social y política.

La ciudadanía, cuya expansión es esencial al desarrollo de la democracia, es más que el derecho de votar y la garantía de un cierto número de libertades individuales. Significa una forma de igualdad expresa en términos de un código de derechos y deberes cuya referencia es la pertenencia a un mundo común, o sea, a un Estado Nacional. La ciudadanía así definida exhibe un carácter legal, moral, ínter subjetivo, igualitario e inclusivo.

En esta línea de argumentación es necesario destacar el relevante rol del control y de la responsabilidad (*accountability*) como condiciones necesarias – aunque no suficientes – para la democratización de la ciudadanía. De hecho, el Estado es un componente intrínseco tanto de la democracia cuanto de la ciudadanía, cuando es organizado según un conjunto de principios: separación, independencia y control de sus poderes; supremacía del poder civil sobre el militar; representatividad política; responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados. La democracia supone al menos tres formas de control sobre los gobernantes. El primero, descrito como vertical-electoral, resulta del pleno ejercicio del derecho al voto en elecciones cuyo resultado admite la posibilidad de cambio del partido y de los funcionarios que ocupan cargos públicos. La segunda forma de control, llamada vertical-societario, es ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar el sistema legal a fin de prevenir, corregir o sancionar acciones u omisiones presumiblemente ilegales practicadas por funcionarios públicos. La tercera, denominada horizontal, es ejercida por un conjunto de instituciones autorizadas, encargadas de prevenir, corregir o sancionar acciones u omisiones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios públicos.

El estudio resalta que, aunque el control vertical-electoral haya sido establecido con cierto éxito en América Latina, mediante elecciones limpias, regulares, institucionalizadas, eso no siempre se extiende a las otras dos modalidades. Es señalada, especialmente, la persistencia en muchos países de la hipertrofia del poder del Ejecutivo, sea ante al Legislativo, sea ante al Judicial, a través del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Además, las agencias especializadas incumbidas del control horizontal de las actividades del Estado todavía son relativamente poco consolidadas. Controladores generales, auditorías y tribunales de cuentas están presentes en todos los países latinoamericanos, pero varía mucho su independencia ante al Ejecutivo y el peso real de su fiscalización. Menos frecuentes son las instituciones encargadas de la representación legal del Estado y de la acción penal pública, como procuradurías y ministerios públicos. Estas no están presentes en todos los países y, generalmente, tienen sus principales responsables nombrados por el Ejecutivo. Aún menos frecuente es la presencia de las “defensorías públicas”, dotadas de atribuciones de control horizontal (ofreciendo canales adicionales a los poderes constitucionales clásicos) y vertical (ofreciendo canales directamente a los ciudadanos) y mucho más variables son sus grados de autonomía. Del mismo modo, son también relativamente poco frecuentes y poco consolidados los mecanismos de democracia directa – como plebiscitos, referendos, etc. – que ofrezcan a los ciudadanos oportunidades de involucrarse en la fiscalización y en la gestión de asuntos públicos.

Finalmente, al enfrentar la temática de la democratización de la ciudadanía, el estudio indica que, aunque el libre ejercicio de los derechos políticos ecualice genérica y formalmente los ciudadanos, sus relaciones con las burocracias públicas – sobretodo cuando se trata del ejercicio de los derechos civiles y sociales – son caracterizadas por situaciones de aguda desigualdad *de facto*. Esas burocracias toman u omiten decisiones fundamentales o tienden a actuar con gran autoritarismo social, según reglas formales e informales no siempre transparentes e inteligibles para los ciudadanos, especialmente aquellos afectados por más pobreza y más desigualdad. Ese autoritarismo difuso es un grave obstáculo al control vertical y a la responsabilidad y representa una poderosa barrera a la expansión de la ciudadanía. Esta, quizás, sea una de las menos visibles y más deficientes dimensiones de la calidad de la democracia en América Latina.