

LA DEMOCRACIA QUE NO ES. Y VA A CAER...

Alvaro Espinoza
Ricardo Fort
Junio 2004

Participación, poder del pueblo, cohesión social. Como quiera que se le llame, esta es la clave de la democracia, el elemento que la define y la hace viable. Sin participación efectiva, es decir, sin mecanismos e instituciones que hagan posible que la voluntad y los intereses de las mayorías se articulen, procesen, y conviertan en políticas de estado, la democracia es pseudo-democracia, y la pseudo-democracia muere tarde o temprano a manos del autoritarismo. Y en el Perú este riesgo no es broma.

El artículo que sigue a continuación sustenta la idea de que sin participación no hay democracia posible ni sostenible. Nuestro argumento central es que la democracia no se sostiene solamente con discursos e ideales, sino que necesita ofrecer a los ciudadanos retribuciones tangibles. Darle poder a la gente, es decir, la oportunidad de participar en las decisiones de estado que les afectan es la recompensa que la democracia si puede ofrecer.

Sin embargo, en ausencia de tal retribución lo que esta sucediendo en el Perú es que la población ha asumido que la democracia debería proveer, por el simple hecho de existir, soluciones a los problemas económicos que afectan sus bolsillos. Esto significa que los fracasos económicos, o incluso el crecimiento sin redistribución que venimos experimentando, pueden verse como fallas de la democracia.

El problema es que tal percepción es muy peligrosa, puesto que la democracia como régimen no genera por sí misma el crecimiento económico necesario para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos—lo que es la condición final para el sostenimiento de cualquier régimen en el largo plazo. En realidad, lo que genera desarrollo es un conjunto de instituciones que pueden existir tanto en democracia como en regímenes autoritarios. Lo cual nos lleva de vuelta al tema del poder del pueblo: la manera como un sistema democrático desarrolla tales instituciones es a través de los mecanismos participativos que genera. Así, la participación no solo define, sino que es la única manera de hacer viable a la democracia.

La pregunta que surge de lo anterior es ¿cuál es el estado actual de la participación en el Perú? El panorama es poco alentador, por decir lo menos: los partidos políticos son débiles y están divorciados de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales se ven obligadas a reemplazar la negociación constructiva y orgánica por la protesta callejera. Más aun, los canales de comunicación con el estado son ineficaces, cuando existen, y el estado mismo ha perdido la capacidad de tomar sus propias decisiones debido a las restricciones de política impuestas por la globalización y varias de sus instituciones, además de sus propias limitaciones internas.

En otras palabras, el poder de la gente es un discurso vacío, lo cual implica, de acuerdo a nuestros argumentos, que la amenaza de una regresión autoritaria está a la vuelta de la esquina.

Partiendo de esta premisa, y del marco conceptual que la sustenta, es posible analizar un amplio rango de problemas que afectan a la sociedad civil, al sistema de partidos políticos, y al estado en general. En este sentido, el texto que aquí presentamos es un punto de partida que fija las ideas básicas sobre las cuales pretendemos desarrollar una serie de artículos futuros.

Y va a caer, la democracia va a caer. Este es el diagnóstico, o el temor, que circula entre analistas, políticos y periodistas solo cuatro años después de reinstalada la institucionalidad democrática en el país. Más allá de evidencias o exageraciones, lo que queda claro es que en el Perú la democracia vive, y siempre ha vivido, en crisis permanente. Para explicar esta situación se suele culpar a la mafia autoritaria, al carácter intrínsecamente cleptómano de los políticos, y hasta a la propia cultura política de los peruanos – aquí la gente quiere y requiere mano dura. Pero muy rara vez se culpa a un factor que antecede y genera las explicaciones anteriores: la democracia misma. Como es entendida y practicada en el Perú, la democracia es el origen de su propia crisis, y probablemente el instrumento de su propia destrucción.

Para comprender este peligro empecemos por definir democracia, no como se entiende en términos académicos o demagógicos, sino como esta es vista por los ciudadanos de a pie. En este sentido, algunos de los resultados de una encuesta incluida en el informe “La democracia en América Latina”, publicado recientemente por PNUD, son particularmente esclarecedores. Primero, tenemos que una mayoría de peruanos dice preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, en la lista de prioridades de los encuestados, el desarrollo económico—entendido en principio como más trabajo y mejores salarios—tiende a ser más importante que la democracia. Hasta aquí todo esta bien.

El problema surge cuando una mayoría de las personas entrevistadas responde que “la democracia es indispensable para alcanzar el desarrollo económico”. Este resultado, que podría ser interpretado como una fortaleza del sistema, es en realidad el origen del problema que planteamos: el apoyo mayoritario al sistema democrático no se basa esencialmente en convicciones principistas, sino en la suposición de que la democracia solucionará los principales problemas económicos del país.

Lo que la democracia no puede hacer

Pero, ¿es cierto que la democracia trae siempre consigo desarrollo económico? O puesto de otra manera, ¿es el sistema democrático una condición necesaria y/o suficiente para generar más trabajoso y mejores salarios? Lamentablemente,

la respuesta parece ser siempre no. Diversas investigaciones han tratado de clarificar esta relación a través de análisis estadísticos, combinando información sobre derechos políticos y libertades civiles como un índice de niveles de democracia y contrastando este con indicadores de crecimiento del PBI per capita en distintos países y largos periodos de tiempo. Aunque el debate sobre metodologías utilizadas y resultados obtenidos es aun intenso, queda cada vez mas claro que no se puede afirmar la existencia de una relación de causalidad entre mayores niveles de democracia y mayores tasas de crecimiento económico. Y como demuestra la experiencia reciente de América Latina, incluso si se registran resultados razonables en la tasa de crecimiento, esto no significa que tales “logros” mejoren la calidad de vida de las mayorías, o al menos generen posibilidades reales para reducir substancialmente los niveles de pobreza. Así, si la democracia no produce crecimiento, es aun más difícil que cree desarrollo.

Si la democracia no es capaz de explicar el progreso económico, entonces ¿qué lo hace? Una explicación que parece tomar cada vez mas fuerza en esta discusión es la que pone énfasis en la importancia de ciertas “instituciones” como base para el desarrollo; esto es, el conjunto de reglas de comportamiento que gobiernan y dan forma a la interacción de las personas, permitiéndoles formarse expectativas claras sobre la conducta de otros. Una clara asignación de derechos de propiedad, agentes reguladores de la actividad productiva y el comercio, sistemas judiciales transparentes e independientes, entre otras cosas, son generalmente analizados en la literatura académica como importantes requisitos para un buen desempeño económico. ¿Pueden existir estas instituciones bajo regímenes no democráticos? Aparentemente, muchas de ellas si, lo cual explica en parte el llamado “Milagro Asiático” y otros casos de desarrollo económico de países bajo sistemas autocráticos.

Lo que la democracia si puede ofrecer

Si no es posible afirmar que la democracia genera desarrollo por sí misma, entonces la mayoría de peruanos que apoyan a la democracia porque esperan que esta solucione sus problemas económicos están simplemente equivocados. Y este malentendido es sumamente peligroso: los fracasos económicos pueden llevar al fracaso de la democracia. Entonces, ¿está el sistema democrático condenado a naufragar en el Perú? La respuesta tiene que ver directamente con la definición de democracia que maneja el imaginario popular, y por tanto con la práctica democrática que se ejerce en el Perú.

Si el apoyo a la democracia está básicamente “amarrado” al bienestar económico, el sistema democrático continuará viviendo su crisis permanente. Pero esto no tiene por qué ser así. La democracia, o cualquier otro régimen

político, tienen que ofrecer a la ciudadanía “algo” a cambio de su apoyo. Lo que está sucediendo ahora es que ese algo es solamente crecimiento económico, un resultado que, como vimos, la democracia no puede garantizar. Pero hay muchos otros “algos” que la democracia sí puede proveer, y es a estos elementos a los que debería amarrarse el apoyo al sistema. En particular, nos referimos a un elemento del que mucho se habla pero poco se entiende: el poder del pueblo.

Darle poder a la gente conlleva tanto el reconocimiento y respeto de sus derechos individuales como al desarrollo de mecanismos efectivamente participativos a través de los cuales la población organizada tenga la capacidad de influir en la administración de los asuntos del estado. La primera dimensión implica básicamente hacer cumplir la ley, para que, por ejemplo, todos los ciudadanos se sientan tratados bajo las mismas condiciones cuando acuden a resolver disputas en el poder judicial. La dimensión participativa, por su parte, requiere la creación de instituciones que vayan mucho más lejos que el simple ejercicio electoral: necesita de partidos políticos democráticos y organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, gremios, juntas vecinales, etc.) integrados a estos.

Más aun, se requiere un aparato estatal que sea capaz de responder adecuadamente a las demandas populares canalizadas a través de tales instituciones. Sin estos mecanismos la única manera en la cual el poder del pueblo puede ser expresado es en las calles, como en llave. Pero no se puede hacer política económica desde las manifestaciones callejeras. Más allá de los excesos, la simple protesta, aunque muchas veces justificada ante un sistema excluyente y sordo, funciona en la realidad más como chantaje político que como una expresión efectiva del poder de la gente.

A diferencia de lo que sucede con el crecimiento económico, la democracia sí puede ofrecer poder real a la gente, una cosa que ningún otro sistema puede garantizar. Y este poder puede ser tangible, ese “algo” que la democracia “devuelve” a los ciudadanos a cambio de su apoyo. Se trata entonces de cambiar la definición de democracia que está en la mente de la gente: ésta no es una varita mágica para generar desarrollo, sino un sistema que le da a los ciudadanos derechos y poder efectivo, permitiéndoles involucrarse en la formulación de las políticas que afectaran sus bolsillos y harán posible una mejora económica palpable. De esta manera, si la economía falla la solución no tiene por qué ser tumbarse a la democracia, sino trabajar dentro de esta para que aquella mejore. Y esto es consistente con la concepción histórica de democracia: la riqueza de este sistema está precisamente en que no representa a una clase social o a un programa económico en particular, sino que permite crear consensos y proyectos inclusivos de largo plazo.

Entonces, ¿es suficiente cambiar la percepción de democracia en el imaginario popular para hacerla viable? El sentido común nos dice que no, pues las percepciones no se comen, y en un país donde más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, el progreso económico de la población es fundamental para garantizar estabilidad en el largo plazo. Pero el desarrollo económico, como mencionamos anteriormente, parece estar ligado a una serie de instituciones funcionales antes que al régimen político. Entonces ¿cómo crear tales instituciones en un sistema democrático? La respuesta es la misma que antes: redefiniendo democracia; es decir, el establecimiento de mecanismos participativos que dan poder efectivo a los ciudadanos es el camino a través del cual el régimen democracia produce las instituciones que generan desarrollo.

En tal sentido, Dani Rodrik, tenaz investigador en estos temas, plantea que un sistema democrático puede ser considerado como una “meta-institución” que sirve para construir mejores instituciones y a su vez manejarlas con mayor efectividad. La participación activa de la población y el uso del “conocimiento-local” en la construcción y manejo de estas instituciones, a diferencia del simple calco de lo realizado afuera y de la dirección elitista, puede contribuir al desarrollo de instituciones de mayor calidad que generen respuestas más efectivas ante los problemas específicos del país. Miremos si no la forma como se “negociaron” las reformas estructurales planteadas por varios organismos internacionales durante los noventas. ¿Donde se discutieron en el Perú las cartas de intención firmadas con el FMI? La ausencia de una plataforma alternativa, organizada y consensuada desde partidos políticos y gremios, hizo que aceptemos cuanto fue impuesto y aun más, sin poder contar con la opinión de los mayormente afectados por estos cambios—como siempre, los más pobres.

Más aun, la experiencia internacional indica otro tipo de relaciones importantes entre mayores niveles de participación democrática y el bienestar económico de la población. Por ejemplo, las democracias suelen contar con una mejor distribución del ingreso y elevar los ingresos de la clase trabajadora. Una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de política hace más difícil implementar programas excluyentes y obliga a tomar en cuenta las demandas de la mayoría de la población, no solo los intereses de unos cuantos.

En resumen, la participación popular, el poder de la gente, no es algo solamente deseable desde un punto de vista ético, es más bien una necesidad impostergable para hacer viable al sistema democrático. Las instituciones participativas pueden contribuir a cambiar la definición de democracia que manejan los peruanos, liberándola de los peligros de una asociación intransigente con los resultados económicos coyunturales. Más aun, la participación es lo único que hace de la democracia un sistema que puede mejorar en la práctica las condiciones de vida de la población. Lamentablemente en el Perú, ni los partidos, ni las organizaciones de la sociedad civil, ni el estado

están preparados ni capacitados para canalizar este poder popular en forma de propuestas constructivas. Integrar estas instituciones en un sistema funcional es entonces el enorme reto que enfrenta el país si se quiere cambiar la forma como el pueblo entiende y practica la democracia.

El poder de la gente y el modelo económico

Para comprender mejor la naturaleza de este reto es necesario poner las ideas vertidas en estas páginas en el contexto de la globalización. En primer lugar, es preciso señalar que el origen de la confusión entre democracia y desarrollo económico no es una creación gratuita de la población. De hecho, la percepción de la democracia como una condición esencial para el desarrollo (de donde se desprende la noción de que la democracia *genera* desarrollo) ha sido parte del discurso económico predominante durante los últimos quince años, es decir aquel surgido del Consenso de Washington. Por ejemplo, las llamadas “reformas de segunda generación” que requieren el fortalecimiento institucional de la democracia, han sido y son “vendidas” como parte necesaria de un proceso de desarrollo supuestamente en marcha. Pero una cosa es querer que el desarrollo venga con democracia, y otra muy distinta anunciar que no puede haber desarrollo sin democracia. Como ya hemos señalado, tal confusión puede ser contraproducente y hasta peligrosa.

Mas aun, dentro de este discurso la democracia ha sido “maketeada” como un elemento vinculado directamente con la economía de mercado, y más específicamente con el llamado neoliberalismo económico. Así, la democracia no solo se volvió un vehículo para el desarrollo, sino que se supone que debe serlo a través de un modelo económico único. Dos implicancias básicas se desprenden de este vínculo: primero, el desencanto de la gente con los resultados de este modelo económico puede ser atribuido injustamente a la democracia.

Es decir que un eventual fracaso del neoliberalismo (incluso entendido como éxitos macroeconómicos sin “goteo” que mejoren el nivel de vida de la gente) podría generar una crisis fundamental de la democracia. Segundo, y aun más importante, qué sentido tiene hablar del poder de la gente si existe una única forma de lidiar con la economía, y si todas las decisiones de política son justificadas en nombre de una “seriedad técnica” totalitaria que reclama para sí la exclusividad del rigor científico. Como nos dijera en clase Oscar Ugarteche hace varios años, “si quieren hacer política en el Perú muchachos, búsquense un sitio en el Banco Mundial”.

Bajo estas condiciones, si la economía falla la solución obvia es tumbarse a la democracia, porque no hay manera de trabajar dentro de esta para que aquella mejore. El resultado puede parecerse a lo que viene pasando en Bolivia, donde la oposición a la política económica se ha traducido en un desprestigio

generalizado de las instituciones democráticas que está afectando cualquier cosa que huelga a mercado, incluso las que son en principio adecuadas—la poderosa oposición boliviana no quiere saber ni siquiera de exportar el recurso natural más importante del país, el gas natural. De esta manera, el vínculo artificial entre democracia y desarrollo económico puede poner en peligro hasta las más sensatas medidas económicas adoptadas bajo la etiqueta neoliberal.

Cambiar la definición de democracia en el imaginario popular, de un simple instrumento para alcanzar el desarrollo económico a un sistema que ofrece a la gente la posibilidad real de participar en el diseño y la administración del proceso de desarrollo, implica reformar e integrar el estado, el sistema de partidos y las organizaciones de la sociedad civil. Pero, como si tal reto no fuera suficientemente grande, habrá que implementarla en un mundo que impone límites drásticos a las posibilidades de participación popular con poder real. La tarea de fortalecer el sistema democrático, entonces, comienza por imaginar una manera para sacarle la vuelta al sistema económico.