

LA DEMOCRACIA
IMPORTA

El capital democrático

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ

SERIE DE DEBATES

La Democracia Importa:

Transiciones hacia una sociedad justa



El capital democrático



Fernando Carrillo Florez

UN PROYECTO DE



CON APOYO DE



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Equipo de trabajo:

Editores

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Diseño

Cartoncino

Mes y año de edición: Mayo de 2024.

Carrillo Florez, Fernando

El capital democrático / Fernando Carrillo Florez ; Editado por Matías Bianchi ; Ignacio Lara. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2024.

Libro digital, PDF - (La democracia importa / Ignacio Lara ; Transiciones hacia una sociedad justa ; 11)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-90453-5-2

1. Democracia. 2. Autoritarismo. 3. América Latina. I. Bianchi, Matías, ed. II. Lara, Ignacio, ed.
III. Título.
CDD 320.098

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones

Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Presentación de la serie de debates:

La Democracia Importa Transiciones hacia una sociedad justa

El mundo está atravesando un período de múltiples -y solapadas- transiciones: desde la gobernanza del orden internacional hasta las redefiniciones de las agendas energética y climática, desde el despliegue de la revolución digital hasta nuestros patrones de consumo, desde las tecnologías de producción y comunicación hasta la redefinición de los contornos de nuestras democracias... y así la lista podría continuar. El resultado de estos procesos en curso, y el modo en que vayan interactuando los distintos tableros de resolución, no será producto del azar, sino de las decisiones que nuestras sociedades vayan tomando -a través de sus grupos de poder y representantes políticos-. Para ello, necesitamos clarificar **hacia qué tipo de sociedad queremos dirigirnos** y, especialmente, cuáles son los riesgos que debemos evitar y las amenazas que necesitamos combatir. Este es el objetivo principal de esta serie de artículos que hemos compilado desde Asuntos de Sur.

Hace cuatro años dábamos inicio a “**La Democracia Importa**”, una serie de artículos que invitaban a reflexionar sobre la situación de las democracias en América Latina a inicios de la actual década. El objetivo no era otro que identificar sus principales variables, actores y los desafíos que tenían por delante, así como dilucidar la posibilidad de dinamizar procesos políticos innovadores.

Así, se abordaron problemáticas estructurales de la agenda latinoamericana, como el de la integración regional, ante lo cual Ernesto **Samper** propuso avanzar en la convergencia de los esquemas de integración existentes -evitando los errores del pasado y tomando las lecciones aprendidas-, con miras a fortalecer el aspecto social de los Estados y el aumento de su productividad. Por su parte, Alberto **Acosta** y John **Cajas-Guijarro**, analizaron la dependencia de varios países de la región en la exportación de bienes primarios y los múltiples impactos negativos de los extractivismos sobre el medio ambiente, la desigualdades que generan, y el deterioro que producen sobre el sistema de justicia y las políticas públicas -y sobre la democracia como un todo-. Betilde **Muñoz-Pogossian** se focalizó en las personas migrantes y refugiadas, tema que en las últimas décadas ha ido adquiriendo nuevas características, y que conlleva nuevos desafíos y políticas -respetuosas de los derechos humanos- por desplegar. Lucía **Dammert** hizo referencia a otro tema de larga trayectoria en la agenda regional, que es el de la seguridad en América Latina, apostando por evitar políticas que den respuestas al crimen y la violencia centradas exclusivamente en el castigo y el punitivismo.

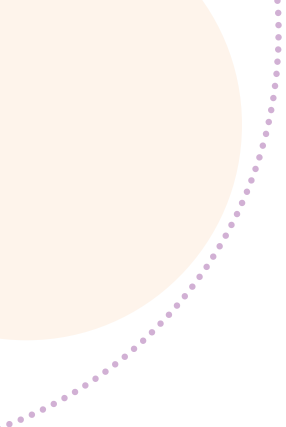
La participación -y su impacto sobre la democracia- fue otro de los ejes fundamentales de análisis en esta serie de trabajos analíticos. Por ejemplo, el trabajo de Yanina **Welp** dio espacio a un debate sobre las distintas modalidades de participación en democracia, especialmente en un contexto (el de las protestas de 2019) en el que parte de la sociedad latinoamericana mostraba una fuerte desconfianza o descontento con los mecanismos de participación institucionalizados. Bernardo **Gutiérrez** abordó el análisis de los nuevos movimientos sociales y los nuevos movimientos políticos durante la segunda década del siglo XXI, subrayando cómo los últimos tuvieron

un éxito exiguo para “renovar la política”, mientras las fuerzas más antidemocráticas y pro-mercado lograban atraer con mayor solvencia el espíritu de los primeros. Por su parte, Flavia **Freidenberg** repasó las estrategias que se desplegaron en la región para aumentar la participación y la presencia de las mujeres en la política, identificando cuáles se demostraron más eficientes y en dónde podría haber espacios para profundizar esta agenda, un tema ineludible para las fuerzas democráticas.

También se afrontaron diversas aristas de los desafíos que la revolución digital ponía sobre las democracias de la región. Así, en el trabajo de Vicente **Silva** se analizó cómo se posiciona América Latina ante la digitalización y automatización del trabajo, evidenciando la falta de inversión en investigación y desarrollo, y cómo esto se repercute negativamente sobre dichas economías. Por su parte, Ricardo **Poppi** sistematizó las transformaciones que la revolución digital ha estado produciendo en la gestión pública, y cómo aquella podría coadyuvar a fortalecer la confianza en las instituciones públicas. Agustina **del Campo**, por su parte, advertía sobre cómo las tecnologías podían favorecer -como nunca antes- la desinformación, dejando abierta la agenda para abordar estos males sin caer en estrategias de censura u opacidad. Íntimamente ligado a lo anterior, Beatriz **Busaniche** analizó cómo el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales pueden verse seriamente amenazados, poniendo en evidencia el rol clave de la privacidad como derecho fundamental para la construcción de un Estado democrático.

Sin perjuicio de la vigencia que estos análisis mantienen, actualmente estamos entrando en la segunda mitad de los '20s, y las sociedades latinoamericanas (lo quieran o no) deberán tomar decisiones ante una agenda -global, regional y local- en plena efervescencia. Las decisiones que se tomen en el corto plazo en materia de cambio climático o modelo de desarrollo -por citar solo dos ejemplos- serán decisivas para configurar el rumbo de nuestras democracias a mediano y largo plazo. Pero aún más importante, estas decisiones, así como los ejes que detallaremos a continuación, juegan un papel fundamental a la hora de comprender (e, idealmente, construir) el futuro de nuestras democracias.

Así, en primer lugar es lícito preguntarse cómo “**encaja**” América Latina en el **actual escenario mundial**, especialmente luego de una altamente disruptiva pandemia global y la continuación de guerras cuyas consecuencias a mediano y largo plazo son inciertas. Mucho se ha hablado y debatido sobre la potencialidad o los límites de los esquemas cooperativos regionales -impliquen o no la integración de espacios de soberanía nacional-, pero aún así, ni la teoría ni la práctica han ayudado a dar luz sobre este tema. ¿Logrará América Latina acortar distancia con los niveles de desarrollo, no sólo productivo, sino también en materia social y tecnológica, que otras regiones del mundo no industrializado han logrado en las últimas décadas? También resulta fundamental analizar cómo han evolucionado los vínculos de los países de la región no sólo con potencias como Estados Unidos, China, Rusia o la Unión Europea, sino también qué agenda podría desplegarse en lo que respecta al denominado Sur Global. Asimismo, se debe incorporar al análisis cómo se posiciona América Latina (o algunos de sus países) en el proceso de reestructuración de la gobernanza global. En este sentido, la decisión del gobierno argentino de rechazar la invitación a ingresar a los BRICS puede ser interpretada como un foco de divergencias en la construcción de posicionamientos conjuntos.



Un segundo eje clave para el período transicional que vivimos es el de la **agenda tecnológica**. La revolución digital que vivimos no es nueva, pero los contornos de su evolución se van modificando con rapidez, y las consecuencias de quedar desfasado con los progresos que van tomando forma en el resto del mundo puede ser un importante lastre para el desarrollo regional/local. Pese a los avances logrados en las últimas décadas, América Latina presenta un diagnóstico preocupante en esta agenda: con zonas rurales que presentan, en promedio, un 25% menos de conectividad respecto a las ciudades; con un entramado empresarial que solo representa en 2% del comercio digital global; con una amplia brecha digital de género -siempre negativa para las mujeres-; y con la fuerte subrepresentación de las lenguas de los pueblos nativos en internet, por citar solo algunos (Bianchi, 2003). Es por ello que debemos analizar cómo pretenden los países de América Latina acortar las brechas de acceso y uso de las nuevas tecnologías, comprender la necesidad de desarrollar capacidades “locales” tecnológicas y abordar con seriedad el impacto de la IA en las agendas productivas, científicas y sociales.

En tercer lugar, nos encontramos con **uno de los problemas enmarañados más acuciantes** de nuestros tiempos, que tiene un doble componente. Estamos hablando de la **transición energética y de la lucha contra el cambio climático**, dos agendas fuertemente imbricadas. América Latina, en su conjunto, es una región rica en recursos naturales de distinto tipo, y posee la reserva de la biodiversidad más grande del mundo. Vale la pena no tanto interrogarse sobre la conveniencia o no de la transición energética, sino qué tipo de transición estamos dispuestos a aceptar, y cómo se distribuyen los costos de estos procesos. Y cuando hablamos de estos últimos, no sólo hacemos referencia a las inversiones estimadas para hacer frente a los compromisos climáticos -que van de entre 2,1 y 2,8 miles de millones de dólares entre 2023 y 203 (ECLAC 2023)-, sino también al impacto ambiental de profundizar la extracción de aquellos minerales y otros recursos naturales necesarios para la transición energética -como es el caso del litio-. Esto significa que junto al despliegue de la agenda latinoamericana, es igualmente necesario analizar el impacto de las transiciones (energética y climática) de los países industrializados y el impacto de sus metas de descarbonización. Debemos recordar que estas no son agendas meramente “técnicas”, sino que deberían estar siempre guiadas a aumentar los niveles de desarrollo y de bienestar social, y no simplemente a aumentar los niveles de productividad de un reducido grupo de empresas.

Y justamente, vinculado con lo anterior, debemos analizar la oportunidad de rediseñar **las ciudades**. En ellas vive más de la mitad de la humanidad, y se espera que la población urbana mundial pase del 56% en 2021 a casi el 70% a mediados de siglo (ONU Hábitat). América Latina es una de las regiones del mundo en desarrollo más urbanizada, con el 80% de su población viviendo en dichas zonas. Por ello, independientemente de la ubicación de las ciudades (en zonas costeras o de interior), y especialmente ante los efectos de los extremos meteorológicos (cada vez más frecuentes) o los cambios demográficos (como el aumento de la población adulta), resulta imprescindible pensar no solo cómo adaptar estos espacios de vida a los tiempos que corren, sino también cómo rediseñarlos antes los desafíos por venir. Igualmente importante, América Latina se caracteriza por ser una de las regiones más desiguales del mundo, una deuda por resolver cada vez más inadmisibles. Por citar solo un ejemplo, mientras el 56,5% del quintil 1 de la población de la región (el 20% de mayores ingresos) tiene acceso a

una vivienda propia, en el quintil 5 (el 20% de menores ingresos) el 74,5% vive en una vivienda ajena (CEPAL).

Por eso, y retomando el tema principal de esta colección de análisis -el de la democracia-, y especialmente ante las amenazas que esta recibe de parte de movimientos que socavan los pilares mismos que la sustentan, vale la pena preguntarse: ¿Cuánta desigualdad se puede soportar al interior de los propios países de la región? Pese a la situación de mejora en -en promedio regional- en la distribución de los ingresos de inicios de siglo XXI, la CEPAL informa que el índice de Gini en áreas urbanas era de 0,436 y en el ámbito rural era de 0,439 en 2022. ¿Cómo acortar las distancias -y las desigualdades- entre el mundo urbano y el rural?. Y por último, en un tema siempre complejo de abordar (en el afán de no caer en el punitivismo ni en la demagogia), resulta importante pensar la seguridad en nuestras sociedades, pero no ya exclusivamente en lo que hace al cuidado de la propiedad privada, sino a la posibilidad de vivir en un entorno seguro en términos ambientales, sociales, culturales y humanos, para desarrollar proyectos de vida digna.

Por último, nos encontramos con una agenda que se vincula íntimamente con los cuatro ejes antes mencionados. Y es que, al menos desde fines del siglo XX a la fecha, seguimos debatiendo sobre si podemos **pensar en un nuevo modelo de desarrollo económico para la región** -como en el siglo XIX lo fue el agro-exportador, o sucesivamente el de industrialización por sustitución de importaciones-. Pero, al margen de lo anterior, resulta clave preguntarse cómo sería factible que este nuevo modelo pudiese proveer de un mayor (o más equitativo) bienestar para los más de 600 millones de habitantes de nuestra región. Y es que este análisis se da en un escenario de fondo que, desde hace años ya venía siendo desalentador, pero que actualmente se conjuga con: bajo crecimiento económico, altos niveles de inflación, tasas de interés elevadas, deudas públicas que continúan creciendo mientras el espacio fiscal se va limitando para los países de la región, lo cual se conjuga con una baja creación del empleo, la disminución en la cantidad de inversiones y el aumento en las demandas sociales (CEPAL 2023). Así, ante un panorama plagado de transiciones claves para nuestras sociedades, ¿cómo pueden convertirse las economías latinoamericanas en la base material que posibilite desplegar los cambios necesarios en las demás agendas?

Estos son los ejes con los que apuntamos a generar un debate amplio, junto expertos y expertas de la región, para afrontar un proceso de reflexión que nos ayude a identificar cuáles son los senderos que los países de la región pueden recorrer. Necesitamos configurar un espacio deseado de llegada que -aunque su materialización final resulta incierta- brinde los marcos de acción para sociedades más justas. **Necesitamos darnos un propósito, un rumbo -en nuestro caso, un Sur- que dé sentido a estas transiciones hacia una mayor y mejor democracia.**

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

1. El coeficiente de Gini se usa para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la equidad absoluta y 1 a la inequidad absoluta.

Referencias Bibliográficas

Bianchi, M. (18 de junio de 2023). La transformación digital requiere de acuerdos analógicos. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-18/la-transformacion-digital-requiere-de-acuerdos-analogicos.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023*, LC/PUB.2023/11-P/Rev.1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2023), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies*, LC/TS.2023/154.

ONU Habitat (27 de junio de 2022). *Foro Urbano: Las ciudades son esenciales para construir un futuro más inclusivo y sostenible*. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510932>

El capital democrático

Fernando Carrillo Florez

Resumen:

Dentro de los factores esenciales de la reinención y de la defensa de la democracia, se abre paso el concepto de capital democrático como un activo de la democracia más comprensivo que el abstracto capital político y más claro que el volátil capital electoral. En este documento se examinan las relaciones de ese concepto con el llamado déficit democrático latinoamericano, con el papel del Estado y el rol que juegan la Constitución y las instituciones democráticas en la creación del capital democrático. De la misma forma se definen los actores que determinan dónde invertirlo, como los actores políticos en especial los partidos políticos, el sector privado y la herramienta del diálogo social como determinante de crecimiento de ese capital tan apetecido. Finalmente se destaca el rol que tiene la educación para la democracia como determinante esencial de su creación y la relación creciente que en nuestras sociedades desempeña para la adopción de las reformas sociales que reclama América Latina en este momento de su historia.

Palabras clave: democracia, capital democrático, autoritarismo, América Latina, educación.

Fernando Carrillo Flórez es abogado y economista por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Máster en Leyes y Finanzas Públicas de la Universidad de Harvard y Máster en Administración y en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la misma universidad. Ha sido embajador de Colombia en España, ministro de Justicia y ministro del Interior de Colombia en diversas legislaturas, así como director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y representante del BID en París y Brasil. A su vez, fue Procurador General de la Nación de Colombia desde el año 2017 al 2021. También ha sido docente en distintas universidades del mundo y es autor de más de 14 libros y 80 artículos en temas de democracia, gobernabilidad y reforma a la justicia. Actualmente es Vicepresidente primero del Consejo de Administración, Consejero Coordinador, Vocal de la Comisión Delegada, Presidente de la Comisión de Nombramientos, Retribuciones y Gobierno Corporativo y Vocal de la Comisión de Sostenibilidad del Grupo Prisa.

“Solo merece la libertad, lo mismo que la vida, quien se ve obligado a ganarla todos los días” (Fausto).

Identificador ORCID: 0000-0001-9905-0777

Introducción

Defender la democracia y multiplicar el capital democrático son imperativos en América Latina, donde la democracia vive tiempos tormentosos en los que emergen con fuerza, nuevamente, las narrativas autoritarias, de izquierda o derecha, que promulgan constituciones hechas a la medida para imponer a la fuerza regímenes que conculcan los derechos, eliminan el equilibrio de poderes, someten la economía a los caprichos del gobernante y minan la libertad.

En varias sociedades del continente los ciudadanos son rehenes de sus pésimas decisiones políticas, seducidos por los discursos de odio y el afán de castigar la corrupción y encontrar respuestas a sus necesidades insatisfechas. No es un secreto que el capital democrático está en quiebra en sociedades donde la tiranía asfixia la libertad y las Constituciones son vasos vacíos. El superávit de capital político del gobernante no siempre equivale a salud del capital democrático o viceversa.

Desde la triste época de las dictaduras, que golpeó a casi todos los países del área durante varias décadas del siglo pasado, la democracia en el continente no mostraba tantos signos de debilidad, ni padecían tantos ataques simultáneos de toda clase de enemigos. Nunca, además, fue tan necesario protegerla del ímpetu de quienes llegaron al poder, utilizando las vías democráticas, para imponer narrativas de revancha contra el otro, el diferente, con constituciones de papel para reelegirse indefinidamente, desmontar el Estado de derecho, perseguir a la oposición, debilitar las garantías constitucionales y establecer modelos económicos fracasados que hundan a la ciudadanía en la miseria y a la economía en la bancarrota.

El continente se mira en los espejos rotos de Nicaragua y Venezuela, como regímenes fracasados, donde la democracia fue sustituida por el populismo autoritario, que en el caso de Venezuela generó más de cuatro millones de refugiados y desplazados forzados por la pobreza y la violencia de Estado. Migrantes que entendieron con dolor que no valorar la democracia a tiempo permitió que el monstruo del autoritarismo y el populismo empobrecedor se los devorara disfrazado de oveja en las urnas.

En Argentina, a su vez, el populismo de izquierda engendró con sus desaciertos económicos y sociales a Javier Milei, un excéntrico promotor de la revancha contra la clase política, el ajuste económico sin filtros sociales, y el desmonte del Estado y las políticas benefactoras de los sectores más desfavorecidos; y, en El Salvador, a Nayib Bukele, quien se ha convertido en el inspirador continental de una extrema derecha que busca cerrar los espacios democráticos, imponer el uso de la fuerza y desconocer el diálogo como herramienta para la solución de la conflictividad social.

Milei y Bukele son hoy las estrellas polares de la extrema derecha que busca dominar el continente, demoliendo la democracia en nombre de la libertad económica y la seguridad, dejando al ciudadano a merced del libre mercado. Por fortuna, en Argentina el capital democrático se resiste. En El Salvador, Bukele acaba de comenzar su segundo período presidencial, con una popularidad del 90%. Como presidente tiene un enorme capital político, pero el país centroamericano tiene un enorme déficit de capital democrático. En nombre de la seguridad se ha votado por el recorte de las libertades, la concentración del poder en manos de un solo hombre y el silencio de la oposición; y en nombre de la libre autodeterminación se ha impuesto un régimen de repudio a

cualquier crítica. Con la elección de Claudia Sheinbaum en México, surge un enorme contrapeso al poder mediático de Bukele en la región.

Colombia atraviesa, también, tiempos convulsionados. Por momentos pareciera como si fuera a sucumbir la democracia, amenazada durante décadas por una cruenta guerra interna, el poder destructor del narcotráfico, y una corrupción que no cede y se beneficia de un sistema de justicia marcado por la impunidad que reclama una urgente reforma. La polarización crece, la cuerda se tensa al máximo, y de pronto desde sectores afectos al Gobierno se traen a colación todo tipo de argucias jurídicas, atadas a los acuerdos de paz de La Habana, con las extintas Farc, pretendiendo una Constituyente, por fuera del orden constitucional, que garantice las reformas bloqueadas en el Congreso y eventualmente reviva la reelección presidencial.

El discurso del cambio a cualquier precio que promueve el presidente Gustavo Petro se ha estrellado contra el muro en una sociedad aferrada a la Constitución de 1991, que no desea transitar por caminos de incertidumbre democrática. El jefe de Estado, que apenas tiene un 35% en las encuestas, se gasta a manos llenas, sin medir consecuencias, su escaso capital político y pone a prueba el capital democrático de Colombia. La insistencia en una modificación de la Constitución, sin respetar los canales fijados para tal propósito, ha encendido las alarmas y generado la advertencia de un choque institucional, que podría terminar en una salida autoritaria a la crisis permanente de los últimos meses. El presidente ha hecho toda clase de elucubraciones teóricas para justificar sus iniciativas, sin que convenza al auditorio. Por el contrario, sus propuestas solo generan zozobra, así como las tesis de sus aliados y las proclamas de sus congresistas.

Este documento trata, precisamente, de estos dos conceptos entrelazados inequívocamente: capital político y capital democrático. Como lo demuestra el hecho de que el presidente Petro reduzca su capital político -que medido en las encuestas es hoy máximo el 35%-, lo que lo aleja de su objetivo de reelegir su proyecto de cambio. Por el contrario, Colombia demuestra tener un alto capital democrático, con un sistema de frenos y contrapesos que, hace apenas 14 años, impidió, por ejemplo, que la euforia de ese entonces lograra una segunda reelección. La Corte Constitucional fue, en esos años, la muralla legal que impidió un giro hacia una era indefinida de populismo autoritario, cuyas consecuencias hubieran sido nefastas para la democracia.

De eso se trata, precisamente, la democracia. De acumular a lo largo del tiempo un capital político, en el que participan muchos actores, que se pueda gastar en momentos de crisis. Y nuestra América Latina vive en permanente crisis. En Colombia, por ejemplo, el capital político de un líder puede gastarse en una sola jugada. Y caer en las encuestas dramáticamente, sin entregar el poder voluntariamente, o ser destituido o juzgado por graves faltas. Los ejemplos son muchos. Mientras en América Latina ha habido períodos en los que tumban presidentes como en un juego de boliche, en Colombia ningún presidente en ejercicio ha sido destituido en las últimas siete décadas. Eso demuestra solidez y madurez política, y un enorme capital democrático, a pesar de la guerra interna y los graves casos de corrupción.

El capital político, sostenido por el sistema democrático, es fundamental para entender las dinámicas políticas. El capital democrático, además, está ligado a la fortaleza de las instituciones y al arraigo de la ciudadanía a esas instituciones y los valores y principios democráticos que las nutren. El capital democrático sostiene, en últimas, las instituciones que sostienen la democracia, más allá de las amenazas a su supervivencia.

Al terminar de leer este documento el ideal es que se comprenda mucho más el concepto de capital democrático y la manera de generarlo y sostenerlo, para que las instituciones sigan en pie. Y entender, además, que la incapacidad para generarlo, la impericia para administrarlo y la proclividad para derrocharlo son los elementos claves para entrar en déficit de este elemento esencial para vivir en democracia.

Es importante, además, que se comprenda la importancia de un Estado fuerte, con un empresariado comprometido que actúe desde la comprensión de su papel proactivo en la defensa de la democracia. Un Estado fuerte no es enemigo de la iniciativa privada y actúa con libertad en el combate de la injerencia de la corrupción en la formación del capital democrático. También trabaja para impedir la deserción política de los ciudadanos que por desconfianza se desconectan de los asuntos públicos, dejando que el escepticismo los domine y unos pocos impongan sus criterios distorsionados sobre el manejo de la democracia. Un empresariado al servicio de los valores democráticos es una de las grandes fortalezas para generar capital democrático.

Un Estado que ha sido grande, pero ni fuerte ni autónomo frente a intereses particulares y de grupo no puede crear capital democrático para la superación de los problemas sociales. Tal vez Argentina puede ser un laboratorio para entender qué pasa cuando se desmonta de un tajo el Estado y se aplican a rajatabla políticas económicas radicales que buscan reducir el déficit fiscal, acabar los subsidios y privilegiar el pago de la deuda externa, y no el pago de la deuda social con los más débiles. ¿Qué tanto capital político y capital democrático se necesita para reinventar un Estado pulverizando los derechos de los más débiles, transitando por la pasarela del infierno del estallido social permanente? ¿Qué tipo de democracia saldrá de ese experimento? Salvar la democracia es un grito desesperado que se escucha desde El Salvador y Nicaragua hasta Argentina, y se replica por todo el continente.

Sin duda, la gran complejidad de la política social exige información, consulta, concertación, deliberación, acuerdo y un Estado de derecho y de derechos, que no reproduzca desigualdad, que no esté marginado de la interacción adecuada con el sector privado y tenga la capacidad para crear capital democrático.

Esencial, además, en la formación del capital democrático es la existencia de los partidos políticos y la protección permanente a la Constitución, que debe ser resguardada en todo momento por la ciudadanía y las instituciones. También la promoción del diálogo social y las prácticas políticas inclusivas para combatir los tres grandes enemigos de la democracia: la corrupción, la desigualdad y la inseguridad ciudadana.

Capital político y capital democrático

Desde el magnicidio de Luis Carlos Galán -el 18 de agosto de 1989- en adelante, los momentos de crisis en Colombia nos han servido para reiterar nuestra convicción en las fórmulas de la democracia para enfrentar los más graves problemas. Aunque en buena parte de ellos la política -no la democracia- ha sido inferior a la responsabilidad histórica que le ha tocado sobrellevar. Porque en las dificultades es cuando se miden de qué están hechas las instituciones y los liderazgos en una sociedad.

Esas pruebas de fuego fortalecen o debilitan también los valores democráticos en los que se encuentra fundado el sistema político. Como los seres humanos, habrá algunos que se crecen y otros que se reducen a su mínima expresión. Nuestra genera-

ción puede dar testimonio de múltiples oportunidades en las cuales la democracia se ha visto retada aún por quienes aparentan defenderla.

Las horas críticas de los gobiernos se miden por su capacidad real de superarlas con la fuerza de un activo poco estudiado pero muy reclamado en los momentos difíciles: el capital político sostenido por el sistema democrático. En Colombia, esos momentos de crisis causados por hechos de corrupción, fallas o abandono del Estado, financiamiento de campañas, desastres naturales, magnicidios o atentados terroristas, exigen además grandes reservas de institucionalidad democrática que reafirmen la capacidad de encontrar alternativas de solución lejos del autoritarismo o del populismo. Y ahí surge entonces la fuerza de lo que denominamos el *capital democrático* que permite que las instituciones sigan en pie al margen de la magnitud de la amenaza que se dirige con claridad contra la democracia.

La noción de capital político se ha utilizado comúnmente para indicar la capacidad de quien detenta el poder de influir en las decisiones de carácter político, basado en el caudal electoral que lo llevó al poder o lo mantiene en el mismo; su desempeño en las encuestas de aprobación; o su capacidad de liderar y conducir un gobierno con real posibilidad de lograr apoyo a sus políticas en el Congreso o por parte de la opinión pública. Para sostener una democracia, hoy se necesita mucho más que eso.

En Colombia, y a nivel global, normalmente se ha dicho que un gobierno o un presidente debe *gastar* su capital político para batirse en los momentos críticos de su gestión y ello implica apostar de manera audaz a solucionar problemas asumiendo un riesgo de ser aprobado o rechazado por parte de la legislatura, la coalición de gobierno o la propia sociedad que lo avala o lo condena.

Los resultados de los recientes procesos electorales en América Latina durante las primeras décadas del siglo XXI han mostrado más que divisiones ideológicas propias de otra época superada, una indiscutible inquietud por pedirle a la política, desde la democracia, resultados eficaces en el terreno de las políticas sociales y recientemente en el campo de la seguridad y la lucha contra la criminalidad organizada que hoy asola la región.

Estallidos sociales se han presentado en las calles de las ciudades de Latinoamérica reclamando derechos y acciones gubernamentales después de la pandemia. El capital político de muchos presidentes se agotó durante la pandemia y de allí el ascenso de muchos partidos de oposición al poder en la pospandemia. La respuesta a esas demandas sociales debe huir de la posibilidad de permanecer en el siglo XXI, de espaldas y caminando hacia atrás —como lo señalaba el expresidente uruguayo Julio Sanguinetti al citar con acierto a Paul Valéry—, para prevenir la reedición de experimentos autoritarios y populistas ya ensayados en la región. Una vuelta al pasado es lo único inadmisibles.

Casi dos decenas de presidentes en la región tuvieron que abandonar el poder en las últimas décadas por presiones institucionales o simplemente por el denominado “poder de la calle”. Ello puede mostrar dos cosas: o bien la gran fragilidad del sistema político frente a una crisis o la dinámica de una democracia que pasa cuentas de cobro a quienes son incapaces de gobernarla. Y ello habla bien de la democracia, pero mal de la política. Pero más que eso, evidencia la precariedad de un activo que es tan importante como el capital financiero, físico o aun el capital humano para el desarrollo integral de los países: el capital democrático.

El déficit de capital democrático

El déficit democrático de América Latina está ligado a la fugacidad y volatilidad del capital democrático. Ese capital está ligado a la fortaleza de sus instituciones y al nivel de arraigo ciudadano no solo a esas instituciones sino a los valores y principios democráticos que las nutren. Allí se encuentra un núcleo generador de instituciones y normas formales e informales que van a sostener la democracia y a hacerla capaz de resistir frente a los embates autoritarios.

Una noción de capital que disminuirá en función de la incapacidad manifiesta de generarlo, de la impericia para administrarlo o de la proclividad para derrocharlo. Al punto que la bancarrota en materia de capital democrático es la limitación más grande que tiene la gobernabilidad en nuestros países.

La generación de capital democrático y las acciones para evitar que este se esfume como el capital financiero, dependen de la capacidad de atarlo a instituciones públicas legítimas, modernas y eficaces que puedan producir políticas realmente públicas, que generen bienes públicos y que sean sostenibles más allá del corto plazo. Que no dependan de liderazgos efímeros alimentados por el narcisismo o el apoyo transitorio de electorados embrujados por el populismo autoritario.

Porque pese a que cada cual puede malgastarlo como quiera, el despilfarro del capital democrático está normalmente asociado a promesas electorales de campaña incapaces de ser convertidas en políticas públicas efectivas. Allí se produce lo que han calificado algunos como la *deserción de la política*; una desconexión por parte de los individuos de los asuntos públicos, con una postura de escepticismo e ironía, en una línea paralela a la inhibición electoral. Allí está el primer desafío de los gobiernos democráticos.

¿Cómo se crea, se conserva y se destruye el capital democrático? Es hora de comenzar a buscar esas respuestas. Lo cierto es que, aunque no es sólo el Estado quien lo crea, se tiene que generar en un espacio público con fines de interés público, no lejos de la definición de Aristóteles de la política como el “arte del bien común”. Su marco de acción debe ser un Estado vigoroso y no débil; un Estado probo que funcione bien y que no esté capturado por intereses particulares o de grupo. Algo no muy común en nuestra región pese a los grandes avances alcanzados en las últimas décadas.

El capital político dentro de un régimen democrático va más allá de la temporal imagen favorable de un presidente o de un gobierno, reflejada en las encuestas, y se gana no sólo por virtud de su posición, del origen de su elección, por la búsqueda de políticas populares, o por dispensar favores o prebendas a los aliados de turno. Y comprende no sólo los recursos a disposición de un actor político específico para influir en las políticas, sino las estructuras y variables mismas del sistema político que deben engendrar esas políticas. Y las políticas públicas se producen gracias a instituciones que deben ser democráticas.

El capital democrático no es solo capital electoral

Es habitual que se confunda el capital político con el capital electoral. Pero la volatilidad del capital político no está únicamente asociada a la volatilidad del capital elec-

toral, aunque así suele concebirse. Va también mucho más allá que eso. Ello explica por qué algunos presidentes de América Latina cuya caída estaba cantada, pudieron concluir su período aún en circunstancias deplorables en términos de su capacidad para gobernar con eficacia. O que los presidentes, sin grandes mayorías parlamentarias, deban desplegar con eficiencia inmensas cantidades de capital político frente a presidentes con gobiernos de un solo color partidista, como en Nicaragua, Bolivia o Venezuela. Porque el arte de formar coaliciones de gobierno serias y sostenibles exige las mayores credenciales democráticas, mucho más allá de la aprobación de agendas percederas de gobierno, sin participación ni controles por parte de quienes ejercen el balance del poder, en virtud de los frenos y contrapesos del sistema.

Si el sistema circulatorio de la democracia son las instituciones políticas de la democracia, la sangre de la gobernabilidad es el capital democrático. ¿Para qué? Para procesar demandas de la ciudadanía, garantizar derechos, agregar intereses diversos, reconciliar diferencias, regular la tecnología, resolver disputas y generar políticas públicas. Por lo tanto, el más importante factor de desarrollo político es la existencia de capital político concebido dentro de los procedimientos, la institucionalidad y la práctica democrática. Y por eso lo llamamos *capital democrático*.

La política hoy surge como alternativa a la posibilidad de diluirse en el tecnicismo de la globalización, concebido como fórmulas generales aplicables a los países, para lograr lo que Dahrendorf (2002) ha señalado como un contrapeso al poder financiero, motor de la globalización económica que pone en peligro el equilibrio entre “oportunidades económicas, sociedad civil y libertad política”. Pues a la libertad como base de la democracia hay que defenderla no sólo porque ayuda al crecimiento económico, sino porque es la primera condición de la dignidad del hombre y del desarrollo humano. Así se archiva, de paso, la teoría de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico.

El alcance de la capacidad del capital democrático implica aceptar desde el principio sus limitaciones. Pues la política sirve nada más y nada menos que para conciliar intereses naturalmente divergentes. Es el mejor medio para resolver los conflictos de intereses que surgen entre la pluralidad de valores, intereses y objetivos que caracterizan a las sociedades.

La política debe idear fórmulas para procesar el conflicto, dado que cuenta con todos los actores estratégicos, y por ello está destinada a fracasar si hay intereses excluidos o marginados, como ha sido la regla en algunos de nuestros países con grandes sectores de la población al margen de la garantía de derechos fundamentales.

El problema más grave de hoy es la falta de conciencia de las nuevas responsabilidades que llevan consigo los cambios políticos y sociales para el ejercicio de la política. Para ese objetivo, se requiere más capital democrático que financiero para no poner en riesgo las conquistas del sistema político. Allí radica otro de los grandes desafíos para los gobiernos que cumplen sus tareas tratando de entrar por la puerta de adelante al siglo XXI.

Estado, política y capital democrático

La institucionalización de la política a través de sus instancias de representación —partidos, congresos y autoridades electorales— ha sido la única manera de reali-

zar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobre todo, a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico. Hoy, sin embargo, hay nuevas instituciones cruciales para alcanzar ese objetivo, entre otras, los sistemas de justicia, el sector privado creando valor público, el diálogo social para alcanzar las reformas y una cultura política que facilite las políticas sociales que deben estar en el corazón de las actividades de los gobiernos.

América Latina trata de acostumbrarse a vivir en democracia, pero carece del Estado necesario para sostener y expandir los logros democráticos que se han alcanzado y ello es muy paradójico. Porque los grandes avances democráticos no se han traducido en creación de reales capacidades institucionales para el Estado. Las respuestas frente a los escenarios globales han impuesto restricciones frente a los Estados, pero exige de ellos capacidades regulatorias para redireccionar y regular la globalización hacia el bien público. Eso sólo lo puede hacer un Estado con capital democrático en sus arcas y dispuesto a gastarlo en esa tarea. Por ello, hay que redescubrir la relación entre el Estado y la democracia para poder profundizar en esa relación.

El trabajo en el fortalecimiento de las instituciones políticas de la democracia -congresos, sistemas electorales, sistemas de justicia, partidos políticos, órganos de fiscalización y control- debe seguir adelante y replantearse en función de la generación de políticas públicas mediante métodos democráticos. Allí está el germen de ingentes cantidades de capital político.

La problemática de la democracia hay que enlazarla con la problemática del Estado. Las visiones residuales respecto de la reforma del Estado en épocas de neoliberalismo impidieron que ello se diera. En esencia, porque el análisis de la variable política en los programas de desarrollo, como las consecuencias políticas de los mismos, apenas entró con relevancia a la reflexión de los organismos internacionales, como sucedió particularmente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sus publicaciones seminales: *La política importa* (2001) y *La política de las políticas públicas* (2003).

O'Donnell insistió toda su vida en la existencia de ese desafío doble en América Latina: simultáneamente construir —o reconstruir en otros casos— un Estado democrático y generar capacidad institucional a través de las políticas públicas para producir inclusión y cohesión social. Por ello, el problema de desarrollo es un asunto de derechos y el problema de la lucha contra la desigualdad, es un problema que compromete en primera instancia al Estado como garante y protector de la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos.

La región ha tenido Estados débiles, caudillos fuertes e instituciones políticas escuálidas. América Latina —con escasas excepciones— ha tenido Estados con poca eficacia, débil efectividad, modesta credibilidad y episódica inclinación a la búsqueda del interés general. En síntesis, con poca capacidad para democratizar las políticas y el ejercicio mismo de la política.

Un Estado que ha sido grande, pero ni fuerte ni autónomo frente a intereses particulares y de grupo no puede generar capital democrático para la superación de los problemas sociales. En el mejor de los casos, lo sitúa en aquel predicamento perverso según el cual “la economía va bien, pero los países van mal”, como se proclamó por un dirigente gremial en Colombia. Ese desacople es cada vez más insostenible. Por ello hoy se pregunta ¿y cómo va la democracia? Porque hace falta más y mejor Estado

democrático de derecho, así como más y mejor mercado interno para generar crecimiento y redistribuirlo adecuadamente.

En nuestros países han habido pocas reformas de la administración pública y más bien simples reducciones del aparato administrativo del Estado. Sigue faltando una burocracia pública estable y competente, seleccionada por mérito y bien incentivada. Además, si existe la percepción de que las instituciones públicas y los procedimientos democráticos están insuficientemente establecidos o son débiles, es claro que poco capital político puede generarse y el que exista habrá que invertirlo en corregir esas deficiencias.

El ejercicio del poder en democracia se ha limitado y racionalizado y hay nuevos actores sociales internos, otros sectores estatales y entidades supraestatales. Pero algunos recuerdan con nostalgia congresos doblegados, judicaturas cooptadas, partidos irrelevantes, sociedades civiles frágiles y órganos de control inexistentes. El tema de la agenda de hoy no puede ser retroceder en lo que se había logrado antes de la pandemia, racionalizando el ejercicio del poder en cabeza de la rama ejecutiva, sino fortalecer el Estado social de derecho en su conjunto para generar capital democrático, que abra nuevos espacios de gobernabilidad.

El Estado no es un enemigo del mercado o de la iniciativa privada. Cualquier estrategia de involucramiento del sector privado con las metas del desarrollo y de la democracia debe tener como contrapartida el robustecimiento de las capacidades institucionales del Estado, ante todo frente a la deuda social tan grande por los escenarios de pobreza, desigualdad y exclusión.

Las instituciones, la Constitución y el capital democrático

Cuenta la ironía china que a Zhou En-lai, ministro poderoso de Mao, le preguntaron si había sido un éxito la Revolución Francesa y su célebre respuesta fue que era “demasiado pronto para saberlo”. El primer juicio de valor sobre el proceso constituyente de 1991 en Colombia indica que la elección por un Estado social y democrático de derecho fue sin duda una decisión oportuna y correcta. La valoración sobre su acatamiento o cumplimiento ya está en otros niveles de crítica, en términos de las dificultades que pudo haber enfrentado en estas tres décadas.

Son inmensos los avances en materia de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de alguna manera el sistema de independencia de poderes antes vulnerado por las facultades excepcionales del llamado “estado de sitio”, una anomalía que se volvió permanente, y de la subordinación del poder judicial al ejecutivo que se daba en el marco de la Carta de 1886. Eran pasivos en la cuenta democrática que hoy se cuentan como utilidades en los balances del estado financiero de la democracia. Allí hay capital democrático puro y duro.

Todo ello porque no nace la Constitución para proteger y acatar a la autoridad, sino es *la autoridad quien debe protegerla y acatarla*. Para ello está la jurisdicción constitucional, que bien lo ha sostenido el expresidente de ese Tribunal, González Trevijano, que es una jurisdicción de la libertad. Y, por consiguiente, su vigencia debe venir acompañada de una gran estabilidad constitucional del sistema, traducible en múlti-

ples conquistas para la vigencia del principio de igualdad, pluralismo y solidaridad, que le otorgan legitimidad a la Carta misma (González -Trevijano, 2023).

Bien se ha entendido por ello que la Constitución está llamada a aunar y nunca a dividir, como lugar de encuentro, que es propicia para la “amistad cívica” que pregonaba Aristóteles y no la confrontación, la virulencia o el fanatismo que hoy se prende como combustible incandescente desde los extremos políticos.

Dentro de las consideraciones institucionales a tener en cuenta para disponer de capital democrático y no tener la cuenta en rojo, están por ejemplo la consolidación de la independencia de la autoridad electoral –con control ciudadano como lo hizo México en el gobierno de Ernesto Zedillo-; la negativa a forzar las instituciones para designar a dedo a su sucesor; abrir la competencia política entre partidos en regímenes cerrados o controlados por un solo partido o dos; la reestructuración del poder judicial para dar a las altas cortes plena autonomía; el respeto irrestricto de la libertad de prensa y expresión, etc. (Krauze, 2024).

De esa manera, por ejemplo, en el año 2000, México ingresó a la lista de democracias respetables, de manera ordenada y pacífica. Hoy, por el contrario, se quieren dismantelar las dos principales instituciones autónomas que se han salvado de su implacable guillotina: el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de Acceso a la Información.

En consecuencia, la gran tarea pendiente de las instituciones que se ocupan del desarrollo se encuentra aún en el terreno del Estado y de las políticas públicas. Lo realizado hasta el presente por diferentes actores a nivel nacional y global se ha dado muchas veces en un vacío conceptual que no ha respondido la pregunta sobre las interrelaciones entre el Estado y la democracia. Ello ha impedido en no pocos casos una adecuada inserción de los países de América Latina en escenarios globales, en los cuales, la premisa democrática es punto de partida de un Estado inclusivo e incluyente, transparente, con voluntad y capacidad de rendir cuentas en materia de resultados sociales.

Las instituciones políticas son la fábrica de las políticas públicas y, por ende, las políticas públicas cambian a través de las instituciones políticas. El proceso de debate y deliberación democrática de las políticas públicas dentro de un sistema democrático debe responder a un principio básico según el cual aquellos cuyos intereses van a ser afectados por estas políticas deben estar incluidos en su proceso de elaboración. De otro modo, su fracaso va a estar asegurado.

Un postulado que parece tan elemental ha sido ignorado hasta fecha reciente en los escenarios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Porque las prácticas políticas inclusivas han sido la excepción y no la regla del comportamiento de las clases dirigentes en la región, para no mencionar los obstáculos que ha enfrentado la igualdad política y jurídica como complemento insustituible de cualquier estrategia de inclusión. Porque, por otro lado, la inequidad supone marginación de los procesos de toma de decisión y, en consecuencia, las instituciones, normas y valores a través de las cuales interactúan los individuos, son relevantes. En Colombia, la Constitución de 1991 fue pionera en incorporar factores de la esencia de un Estado social de derecho y la Corte Constitucional se ha encargado de desarrollar esos principios a lo largo de estas últimas décadas.

La fortaleza de las instituciones es *condición necesaria pero no suficiente* para la generación de capital democrático. La ecuación autoritaria de la política tradicional en América Latina que admitía presidentes fuertes a costa de Congresos de bolsillos, jueces sumisos y sociedades civiles de papel, ha cambiado transitoriamente pero ahora está de vuelta. Un presidente fuerte, sumado a un Congreso fuerte, más una justicia independiente acompañada de una burocracia profesional y una sociedad civil vigorizada y fiscalizadora, son la única base para crear, desarrollar y poner en práctica verdaderas políticas públicas que forjen resultados sociales y generen capital democrático.

A mayor fortaleza de la institucionalidad política, mayor facilidad para lograr reales consensos que propicien gobernabilidad democrática y no subordinación de los unos frente a los otros, como ha sucedido en el pasado. Y sólo de allí podrán fluir grandes acuerdos nacionales y verdaderas políticas de Estado en los temas fundamentales de nuestras democracias hoy, como son la lucha contra la desigualdad y la batalla diaria contra la corrupción, la inseguridad y la violencia.

Políticas de Estado que aparezcan en el ámbito de coaliciones de gobierno —ojalá multipartidistas— que demuestren que es posible aproximar la oposición a temas de gran calibre nacional que trascienden los asuntos menores de la lucha partidista.

De otra parte, así como la informalidad económica ha sido destacada como una gran explicación de lo que sucede en procesos de países en desarrollo, mínima atención se ha prestado a las prácticas informales de lo político. Se olvida que las instituciones informales tienen la habilidad de subvertir la institucionalidad formal y diluir el capital democrático. En las limitaciones de la cultura política, por ejemplo, está la clave para entender por qué pese a tantas reformas constitucionales y legales en la región —que eran necesarias para cerrar la transición a la democracia— hay prácticas, usos y costumbres dentro del sistema político que permanecen intactas. Y, lo que es peor, que frenan los cambios necesarios para que la política social llegue a los menos favorecidos de la población. Han sido los programas sociales y de emergencia los blancos favoritos de la corrupción.

En este campo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha demostrado que buena parte del incremento del gasto público social en la región latinoamericana en los últimos años no disminuyó ni la pobreza ni la desigualdad, por la captura clientelista de algunos programas sociales del Estado. Allí existe lo que los teóricos del tema llamarían un *capital político perverso o destructivo*, que debe ser incorporado a cualquier análisis. Un riesgo que corren también algunos programas sociales focalizados en subsidios a los grupos más pobres, o la alimentación escolar, si no se tienen en cuenta los factores de manipulación política y corruptelas establecidas que se agudizan sobre todo en épocas electorales.

¿Dónde invertir el capital democrático?

Es un lugar común decir que la política también se globalizó y que por ende la globalización del capital político democrático contrasta con las agendas de populismos nacionalistas que han querido reeditar una versión trasnochada de “Guerra Fría” en clave de izquierda versus derecha en América Latina. Ese es el camino equivocado porque el capital político que produce gobernabilidad democrática debe hallarse lejos,

tanto del caudillismo como del populismo y de la tradición autoritaria de imponer unilateralmente agendas de políticas a otros poderes públicos

Las reformas de las instituciones políticas hasta ahora realizadas en la región han sido superficiales, cortoplacistas y carentes de integralidad en el enfoque. Su marginalidad ha sido un obstáculo, por ejemplo, para generar verdadera institucionalidad pública para luchar contra la desigualdad, la inseguridad ciudadana y la corrupción, los tres grandes obstáculos y lastres para la gobernabilidad democrática en la región.

También resulta hoy muy claro que este tipo de capital democrático se construye desde abajo y, por ello, no gratuitamente, la política local marca la agenda del futuro de aquí en adelante, por su eficacia y proximidad a la hora de luchar contra la desigualdad, la exclusión y la inseguridad ciudadana. No es coincidencia que sea en escenarios geográficos específicos de la política local donde se genere mayor capital democrático.

Es evidente también que el capital democrático hay que invertirlo en la defensa del Estado de Derecho y en la *seguridad jurídica* para crear reglas de juego claras, previsibilidad y derechos efectivos. Esa es una condición básica para disponer de un ambiente favorable a la inversión y a la creación de mercados necesarios para el crecimiento económico.

El énfasis que pusimos desde el comienzo de siglo en una institución como el BID, para transformar los sistemas de justicia y generar capital democrático, no fue una coincidencia y debería seguir con más fuerza en el futuro como antídoto para combatir la desigualdad y la exclusión. El Estado democrático de derecho es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía demandados por la democracia. La realidad en nuestra región ha sido que el Estado no ha funcionado como el impulsor de la conquista de los derechos fundamentales, sobre todo los económicos y sociales, en un entorno donde el sistema económico es un constante productor y reproductor de desigualdades.

En el campo de la ciudadanía, sigue comprobándose que el cambio en las costumbres políticas está asegurado cuando a la gente se le entregan derechos que van a ser respetados, ejercidos y garantizados por un sistema de justicia independiente. Por ello, destinar capital político para luchar por los derechos económicos y sociales de la gente aparece hoy como una gran prioridad, porque la exclusión y la desigualdad descapitalizan la democracia. La exclusión social es como la corrupción: moralmente insostenible, políticamente peligrosa y económicamente ineficiente.

En último término, si la política tiene una capacidad reducida para cambiar completamente el curso de las cosas, un liderazgo político pedagógico será la herramienta indicada para explicar esas restricciones del capital político y comenzar a cambiarlas, sobre todo aquello que no es posible conseguir pese a la disposición del líder para invertirlo en capital democrático.

La clave: los partidos políticos

Por todo ello hay que apostarles a partidos políticos fuertes, modernos y legítimos; a Congresos con efectiva capacidad de legislar, representar y fiscalizar; a sistemas

electorales que guarden el justo medio entre la eficacia y la representación equitativa. Parece el descubrimiento de la rueda, pero no puede ignorarse que la apuesta en nuestros países ha sido, por tradición, al contrario.

El sistema de partidos es al capital de la democracia lo que el sistema financiero es al capital financiero o el sistema educativo al capital humano. Aunque el impacto del capital democrático debe trascender la actividad partidista, no puede concebirse al margen de partidos vigorosamente institucionalizados. La realidad de hoy es que los partidos siguen distanciados del interés general, entre otras cosas porque la agenda de desarrollo de la última década subestimó el rol de los partidos.

Dicha agenda al reducir los márgenes de acción política contribuyó al debilitamiento de su capacidad representativa. Su disposición de abrirse a la sociedad dejó de ser claramente percibida por los ciudadanos y su espacio de gobierno o de oposición sigue siendo marginal, con escasa conexión con la ciudadanía y escándalos permanentes de corrupción que se volvieron casi estructurales y descapitalizan también la democracia.

Así se explica buena parte de su descrédito que era lógico en un continente cuyos regímenes políticos desconocían las libertades esenciales, como era la América Latina de hace unas décadas. Pero no ahora cuando la dinámica democrática invade las esferas de la vida social, aunque todavía de manera muy débil.

La ecuación del desarrollo en las últimas décadas fue más o menos así: superávit de economía + déficit de política y democracia = bancarrota social. El déficit de política democrática terminó derrumbando el régimen de partidos pues emergieron como un accidente más al servicio del Ejecutivo y de las reformas económicas sin objetivos sociales. Para acabar de complicar el asunto, el modelo Collor-Salinas-Fujimori-Menem, típico de los años noventa, fue simplemente la “vieja política” al servicio de la supuesta “nueva economía”, sin política social. Y con esquemas muy incipientes de democratización del Estado y de la vida en sociedad.

La esperada modernización económica no trajo la modernización política y la vieja política continuó siendo la misma frente a la reforma económica. La mala y la vieja política siguió haciendo de las suyas frente a un modelo económico que, como ya he dicho, subestimó la reforma política y que finalmente no produjo los resultados sociales deseados. Por tanto, la insatisfacción con la democracia ha venido de la mano del desencanto con la política y de la incapacidad del sistema de mostrar resultados sociales.

Por cuenta del déficit de capital democrático, la amenaza sigue siendo el populismo que continúa dispuesto a sacrificar las instituciones para llevar a los electores al abismo de las soluciones inmediateistas, ajenas a la consistencia de agendas públicas orientados por partidos consistentes, programáticos y modernos, tramitados en legislaturas que no sean simples correas de transmisión del poder ejecutivo bajo un intercambio clientelista de puestos y contratos.

En síntesis, el gran desafío de los gobiernos no radica solamente en hacer realidad principios republicanos de acción gubernamental, sino también en la necesidad de profundizar y ampliar una democracia de derechos para que penetre en los diferentes aspectos de la vida social. Y si se pone el énfasis en este aspecto, es porque se considera que uno de los rasgos más importante del sistema político latinoamericano —que se debe dejar atrás— ha sido justamente su constante incapacidad de crear tanto una

democracia social, como potenciar también reformas culturales en la sociedad que aseguren la igualdad de oportunidades para combatir la exclusión social. Allí hay una hoja de ruta a seguir para los gobiernos de esta región al margen de matrículas ideológicas que, además de ir a contrapelo de la historia, son inútiles.

Hay que salir de esa gran paradoja. Uno de los ministros más influyentes del presidente Lula en Brasil, decía al día siguiente de la victoria electoral, que el sistema político estaba bloqueado. Lo mismo se decía en Colombia antes del proceso constituyente iniciado en 1990. Para desbloquear ese y los otros sistemas que se hallan en situación similar, la única alternativa que no es viable es el regreso a la concentración del poder en manos del Ejecutivo o el recurso fácil de injertar un parlamentarismo sin partidos fuertes y sin congresos eficaces. Sería como girar un cheque sin fondos contra la cuenta de la democracia. Una transacción riesgosa sin capital político ni democrático, como tantas que se realizan en el marco del sistema político y que tienen tambaleándose a la democracia.

El sector privado como factor de capital democrático

En las recientes elecciones europeas del 9 de junio de 2024 más de 30 grandes empresas alemanas pusieron en marcha una iniciativa en defensa de los valores democráticos, llamando a la participación electoral y pidiendo que no se votara a la ultraderecha. La participación y deliberación ciudadana en la definición de las políticas públicas de un Estado es un derecho cada vez más consolidado. Hoy por hoy atañe mucho más a organizaciones empresariales y de la sociedad civil, no para imponer sus criterios sino para construir espacios de debate público y creando valor público que elevan la calidad democrática de las sociedades.

No solo la libertad de empresa es bastión de las libertades democráticas, sino que las empresas no son entes ajenos a la sociedad en la que operan y se constituyen en actores esenciales en la definición de un modelo económico, social y político. Y por ende pueden contribuir a fortalecer o a debilitar los valores y principios democráticos de la sociedad. Ello fue evidente en la pandemia y debe ser una línea a seguir por parte de los actores privados que se mueven en el espacio público (Monge, 2024).

Así se debe entender el rol político -no partidista- que las empresas tienen en sociedades democráticas, algo de lo que se viene debatiendo desde hace décadas en el ámbito de la responsabilidad social corporativa y las políticas de ESG (por sus siglas en inglés, las estrategias ambientales, sociales y de gobernanza en las empresas). Todo ello contribuye a la articulación de las demandas sociales, que es un precepto básico de la democracia y a la construcción de confianza entre los sectores público y privado, superando las actuales brechas existentes. Y esto, así concebido, sólo cabe dentro de la democracia y crea valor y capital democrático.

La definición de los elementos que configuran una sociedad sana es objeto de discusión, pero las evidencias apuntan a que, en términos socioeconómicos, entornos menos desiguales son más seguros y fértiles para la generación de valor, mientras que aquellos que tienen mayores cotas de desigualdad tienen más problemas para aportar riqueza. En el lado ambiental, no hay más que pensar: ¿dónde se crea más economía, en ecosistemas sanos o degradados? En la parte de la gobernanza, está comprobado

que corporaciones más inclusivas en género, igualdad de derechos y procedencia cultural o relación con la comunidad, son más aptas para generar ese valor social.

Una empresa con mayores diferencias salariales crea sociedades más desiguales, mientras que aquellas que optan por acortar las distancias, ayudan a construir sociedades más igualitarias. En sociedades complejas como las actuales, todos los actores se mueven en roles y legitimidades distintas, y, por tanto, responsabilidades diferentes, pero todos ellos tienen una *función pública*, en el sentido de que sus acciones u omisiones configuran una apuesta política en el sentido aristotélico del término, es decir, contribuyen al bien común de la sociedad. Y son indispensables para el progreso económico y social, como para la consolidación democrática de las sociedades.

Una sociedad no logra grandes transformaciones en un contexto de ausencia de diálogo, conversación y búsqueda de consensos entre actores públicos y privados. Hoy por hoy ya se presenta como virtuoso alinear los objetivos de negocio con las demandas de la sociedad (Corredor y Joffre, 2024).

La desigualdad no solo es fuente de conflictos sociales, impide el desarrollo económico, deslegitima el sistema político, genera inestabilidad, provoca situaciones de inseguridad y, sobre todo, desafía y lesiona al sistema democrático. Atenta, finalmente, contra la posibilidad de generar capital democrático para una sociedad.

Toda la teoría del Estado relacional de Mariana Mazzucato descansa sobre esta interacción bidireccional. Actores públicos y privados que cooperan entre sí para resolver los problemas de la sociedad dentro de las reglas de la democracia y con la ciudadanía de protagonista. Aquellos que creen que se pueden hacer grandes cambios en la sociedad sin los ciudadanos son los déspotas de siempre. Ello ayudará a superar las disyuntivas entre lo público y lo privado, marcando la cancha para una acción social conjunta.

El diálogo social como capital democrático

Decíamos como lema del movimiento estudiantil en los noventa que era una falta de respeto preguntarle a un menor de 25 años si era liberal o conservador. Porque a los colombianos nos han enseñado a pertenecer a bandos, a convivir entre dos únicas posibilidades, a habitar en la dicotomía. La historia lo cuenta, una visión maniquea entre bolivarianos y santanderistas; federalistas o centralistas; realistas o independentistas; liberales o conservadores. Se ha ignorado que entre el antagonismo de dos ideas hay mucho en el medio y es claro que del último gran diálogo nacional que eludió esa concepción binaria de la política en Colombia, salió nada menos que la Constitución de 1991.

Ello implica que entre distintos se puede hablar y construir espacios de diálogo a muchas manos. Para aprobar y expedir una Constitución en 1991 se necesitó mucha concertación y diálogo y hoy para hacerla cumplir y hacer las reformas que necesita Colombia, necesitamos más diálogo y convergencias. Porque el antagonismo se ha resuelto con guerras y con conflictos, frente a un enemigo común, que es “el otro” sin ningún intento de buscar escenarios de convivencia y cohesión social. Y por ello, allí ha aparecido siempre la violencia marcando nuestro destino.

El otro debe ser un interlocutor válido y a través de la palabra y la deliberación hay

que construir colectivamente lo público y buscar alternativas para lograr el acercamiento entre los extremos. Tender puentes entre los adversarios es la vía para institucionalizar el diálogo y la deliberación democrática con resultados. Y la única manera de ir edificando los grandes acuerdos nacionales que se necesitan antes que propuestas divisivas que radicalizan la sociedad.

El diálogo es la principal herramienta de mediación y es la base de la comunicación en un sistema democrático. Por ello, además de ser un gran valor y principio de la democracia es un gran instrumento de creación de capital democrático. Del diálogo entre los opuestos salen siempre soluciones constructivas y de allí deben fluir pactos de estado como medios para resolver conflictos y evitar la repetición de nuevos ciclos de violencia. De allí se enfrentan conflictos aplazados, se crea un clima de confianza en las instituciones y se fortalece la democracia.

Hoy hay liderazgo social que ejercen mujeres y hombres desde organizaciones sociales que son ejemplo de solidaridad y compromiso en la defensa de sus derechos, arrancando por el derecho a la vida. Que combaten las economías ilegales, defienden el medio ambiente, sus tierras y cultivos y esas demandas incomodan a los violentos quienes resuelven silenciarlos. Es lamentable reconocer como el liderazgo social ha sido estigmatizado, perseguido, desplazado y asesinado. La alternativa es quitarle el oxígeno a los violentos por el camino del diálogo, avanzando unidos en la diferencia y aislando a los extremistas. Pero el Estado ha sido inferior a esa responsabilidad.

Capital democrático y política social

Como ya se ha dicho, la política social no puede continuar en su condición lamentable de un simple apéndice de la política económica. Y aunque hoy es evidente que la política social es consustancial a la democracia, y uno de sus principales activos, no se lucha sólo contra la desigualdad con políticas sociales, sino afectando el ejercicio tradicional de la política clientelista, los equilibrios de poder y las reglas de juego.

Y esto último es completamente insustituible para la efectividad de la puesta en marcha de las políticas sociales. La estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento no pueden ser el punto de llegada de la nueva estrategia del desarrollo, sino un punto de partida para la solución de los problemas que se han acumulado en la agenda de la reforma social. *Si la desigualdad es la falla geológica del sistema, la política social debe ser fuente clara de capital democrático para la sociedad.*

Con una América Latina progresista, la pregunta clave hoy para los gobiernos de la región —que saben que la cuestión social tiene la potencialidad de deslegitimarlos— se plantea alrededor de cómo van a encarar los desafíos de la globalización cuando la economía de mercado se mueve allí a sus anchas; cómo van a construir un Estado capaz de luchar contra la desigualdad sin acudir al populismo autoritario o a la demagogia; y sobre todo, cómo se van a articular las fuerzas políticas en el objetivo común de una estrategia eficaz y limpia para reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

El sistema económico, en consecuencia, debe estar subordinado a objetivos sociales amplios. Y no se debe tratar sólo de la inclusión de los temas sociales en los programas de ajuste mediante el diseño de redes de protección social para sectores afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural, sino de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconóm-

ica y de las reformas estructurales. En síntesis, el punto de intersección entre la democratización y el desarrollo económico es el desarrollo social y por allí viene la única respuesta a las preocupaciones expresadas en las encuestas de opinión.

De otro lado, la gran complejidad de la política social exige información, consulta, concertación, deliberación, acuerdo y un Estado de derecho y de derechos, que no reproduzca desigualdad, que no esté marginado de la interacción adecuada con el sector privado y la sociedad civil, y tenga la capacidad para crear capital democrático.

La educación para la democracia

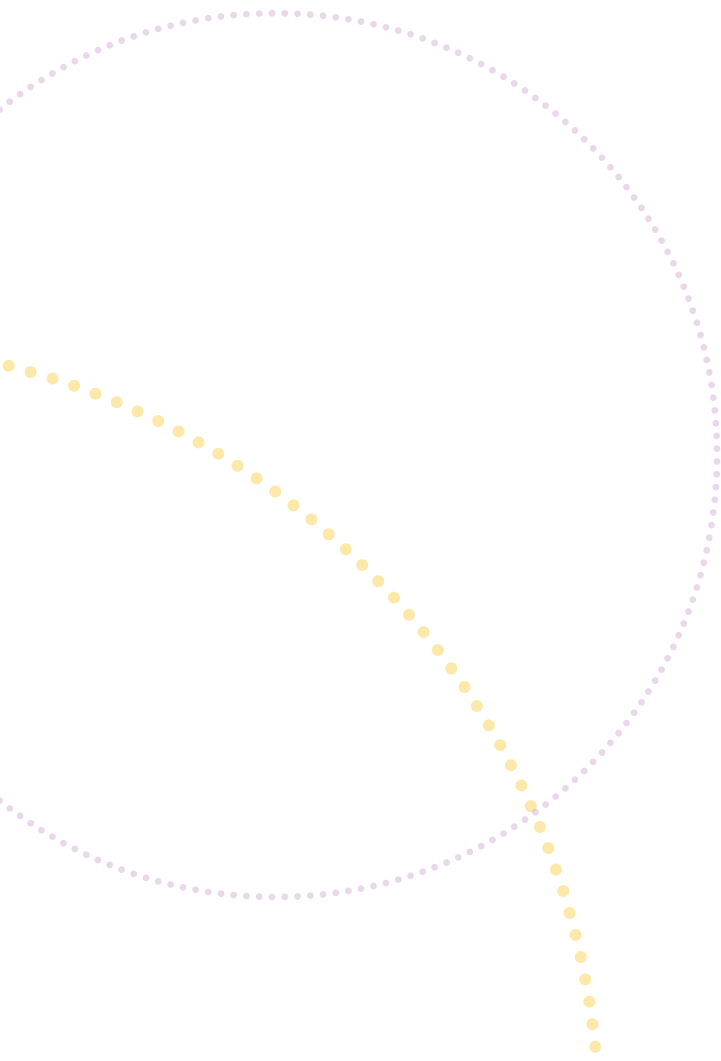
La cultura política, la educación para la democracia y la ciudadanía, así como la enseñanza de los valores democráticos son aspectos vertebrales. Son fuente de capital democrático, que es la esencia del sistema inmune de la democracia. Esos mínimos que permiten la convivencia social y que deben estar en la conversación diaria de quienes saben lo que pueden perder cuando venga el advenedizo y resuelva llevarse la democracia por delante. Una conversación preventiva que permite concientizar a la sociedad, por ejemplo, en lo que significa para los ciudadanos el recorte de libertades públicas, la desigualdad, el despotismo populista, los desafíos tecnológicos, el desprecio y aplastamiento de los más débiles o la noción de *aporofobia* -fobia a los pobres- que ha acuñado Adela Cortina (Iglesias, 2024).

Por eso los cambios necesarios en el Estado de derecho hay que hacerlos en el marco de los valores y principios democráticos y con los procedimientos también democráticos que la Constitución ha establecido, y no a través de la “desobediencia incivil” que nos conduce a la ley de la selva y el delirio fantasioso contra la realidad.

Abordando el tema de los valores democráticos y de la defensa de los principios consagrados en nuestras constituciones, al enfrentar el flagelo de la violencia que hoy encabeza todos los análisis de los factores de riesgo políticos en América Latina, el mantenimiento del *statu quo* en países como México o El Salvador, hoy significaría seguir, ante el crimen organizado y la delincuencia, la estrategia —llamémosla así— de bajar la guardia frente a la criminalidad, “abrazos, no balazos”, o “mano dura con los eslabones débiles del crimen pero mano blanda con los capos” al ignorar las 186.000 muertes violentas en los últimos seis años en México, las violaciones recurrentes de derechos humanos en el sistema penitenciario de El Salvador o el peaje pagado en vidas de líderes sociales en Colombia frente a la impotencia de las instituciones de defensa y justicia para protegerlos.

Todo ello en el contexto de una ciudadanía inerte frente a los violentos y en el marco de una polarización aún más explosiva que la actual. El resultado será que la democracia podrá respirar a medias. Para llevar luego en el mediano plazo a la democracia a la asfixia (Krauze, 2024).

Finalmente, los desafíos de la tecnología y en particular de la inteligencia artificial generativa también se insertan en este difícil escenario de cómo regularlos para que no afecten negativamente la vida y el funcionamiento de la democracia. Porque allí hay principios y valores éticos de la democracia que exigen políticas concretas para alfabetizar en competencias digitales para la defensa de esos valores y vigilar asuntos tan críticos como la evaluación del impacto ético de la inteligencia artificial en la sociedad y en el sistema democrático.



Referencias Bibliográficas

Acemoglu, D. (2023). The End of Democratic Capitalism?. *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 4, July/August, pp. 172-180.

Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI Editores México: INE.

Carrillo, F. (2001). *Democracia en déficit*. BID: Washington D.C.

Dahrendorf, R. (2002). *Después de la democracia*. Barcelona: Editorial Crítica.

Gargarella, R. (22 de abril de 2024), ¿Cómo debe actuar la Corte frente a la crisis democrática?, *Diario La Nación*, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/como-debe-actuar-la-corte-frente-a-la-crisis-democratica-nid22042024/>

González Harbour, B. (28 de abril de 2024). Quemados en la hoguera de la política, *El País*, <https://elpais.com/espana/2024-04-28/quemados-en-la-hoguera-de-la-politica.html>

Innerarity, D. (2002). *La transformación de la política*. Bilbao: Ediciones Península.

Innerarity, D. (2024). *Inteligencia Artificial y Democracia*. París: UNESCO.

Junquera, N. (5 de mayo de 2024). Lucha contra los bulos y la despolitización, *El País*, <https://elpais.com/espana/2024-05-06/lucha-contralos-bulos-y-despolitizacion-ideas-para-regenerar-la-democracia.html>

Keane, J.(2022). *Breve historia de la democracia*. Antoni Bosch editor: Barcelona.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2023). *How Democracies Die*. New York: Crown.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2023). *The Tyranny of the Minority*. New York: Crown.

Linz, J. y Miley, T. J. (2014). Algunas reflexiones precautorias y no ortodoxas sobre la democracia hoy. *Revista de Estudios Políticos*, Número Especial 166, Madrid, octubre-diciembre (2014).

Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. et al (2003., *La Política importa*. Washington D.C.: BID.

Reynoso Núñez, J. y Valadés, D. (2023). *Que podemos hacer por la democracia?* México: Tendencias.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in the age of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

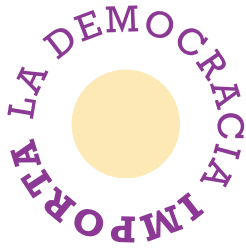
Santos, B. (2022). *Reinventar la democracia Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.

Schmitter, Ph. (2003). *The Quality of Democracy: The ambiguous Virtues of Accountability*. Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Stasavage, D. (2021). *Caída y ascenso de la democracia. Una historia del mundo desde la antigüedad hasta hoy*. Madrid: Turner publicaciones.

Woldenberg, J. (2023). *Izquierda y Democracia*. México: Ediciones cal y arena.





El capital democrático

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ



UN PROYECTO DE



CON APOYO DE



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

