



UMC  
UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

# REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sergio Bitar

Proyecto de Investigación en Democracia

# REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>i</sup>

**Sergio Bitar**

Presidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia Ex Ministro de Estado.

Ex Senador de la República de Chile

## Introducción

Ante una complejidad creciente de la sociedad global y de las sociedades nacionales, la ingobernabilidad democrática se extiende y la incertidumbre desconcierta. Aquí analizamos los principales riesgos, algunas de sus causas y proponemos caminos para reducir la ingobernabilidad. Dos convicciones subyacen en estas líneas: a) que la gobernabilidad democrática es el camino que otorga estabilidad a los cambios sociales; y b) que esa gobernabilidad requiere dialogo social, descentralización y acuerdos políticos de mayor amplitud, que trasciendan la fragmentación e insuficientes coaliciones de partidos. Además, la educación y regulación deben resguardar los derechos de las personas en la democracia digital. El texto propone varias prioridades de trabajo político para acrecentar la gobernabilidad.

Hablar de futuro no es predecirlo. Es analizar las tendencias globales y explorar escenarios posibles, es ser capaz de dar sentido a lo que estamos viendo, leyendo, escuchando, es prepararse mejor para evitar riesgos y aprovechar oportunidades; es actuar para construir el futuro.

¿Qué factores incidirán en el futuro de la democracia?

Un reto mayor es ser capaces de analizar escenarios de la evolución de la democracia y proponer acciones para innovar y alcanzar un nivel superior. Para contribuir al análisis de este tema, primero, se esbozan los principales riesgos y, luego, se sugiere qué se puede hacer para que se consolide y profundice la democracia.

No es casual que los buenos análisis de futuro de la democracia y de la causa de los problemas, provengan más de filósofos que de políticos activos. Cuando las sociedades se complican crecen las expectativas y la diversidad, cuando aumentan los conflictos y se fragmentan los grupos políticos se deteriora el bienestar y se agudiza la desigualdad. Las tendencias globales recientes alertan de la acelerada digitalización y el intenso cambio climático. La gobernabilidad exigirá entonces cambios culturales, de comportamiento, que antepongan la cooperación y solidaridad al individualismo y el consumismo.

El fenómeno es profundo y no basta con medidas paliativas para manejarlo. En su libro Una Teoría de la Democracia Compleja, el filósofo español Innerarity advierte que no es posible gobernar la complejidad con los conocimientos y herramientas tradicionales. El

filósofo alemán coreano Byung-Chul Han, en su libro *Infocracia*, demuestra cómo la digitalización y la inteligencia artificial alteran las relaciones humanas, segrega en grupos y fracciona la esfera pública. El mundo que se avecina exige innovar normas e instituciones para acrecentar la participación y la colaboración.

Tres importantes documentos internacionales recientes nos muestran síntomas inquietantes de crisis en las democracias. El primero es de IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance, del cual he sido 6 años miembro de su Consejo Asesor. Revela que el 70% de la población mundial habita en países con regímenes no democráticos, y que solo 9% vive en democracias de alta eficacia. Economist, evalúa a 167 países y afirma que en un tercio de ellos existe una tutela autoritaria y solo el 6,4% posee democracia plena. El tercero, de Freedom House degradó los índices de libertad a 73 países, e informa que, el número de países democráticos se ha estancado y luego retrocedido.

Los regímenes híbridos se han extendido. Candidatos presidenciales y partidos recurren a las elecciones y luego de ganarlas, corroen la institucionalidad, debilitan la separación de poderes y constriñen la vida democrática. Venezuela y Nicaragua son dos ejemplos, y similares prácticas se observan también en India y Turquía. En otros se manifiesta una aguda polarización que compromete los arreglos, se irrespetan normas, se bloquean las reformas y, entonces, suele aumentar la anomia y la violencia. Perú es un caso inquietante, como lo ha sido también Brasil con Bolsonaro. De la debilidad de los partidos y del retroceso y debilitamiento del Estado se aprovecha el crimen organizado para infiltrarse. Es un hecho alarmante para el futuro de la democracia en América Latina que allí se alcancen los más altos índices de violencia, homicidios y corrupción.

Entonces, ¿Estamos en presencia del ocaso de la democracia representativa liberal? ¿estamos ingresando a una etapa de regímenes híbridos, que se inician democráticamente y luego transmutan a gobiernos autoritarios?

### **Los riesgos globales amplifican las crisis nacionales**

A lo menos, cinco retos globales influyen en todos los países del mundo y a los cuales los latinoamericanos debemos prestar particular atención.

El primero es la desigualdad. Los sorprendentes progresos tecnológicos ayudan a mejorar las condiciones de vida del conjunto, sin embargo, en ausencia de regulaciones y de un papel compensador del Estado, aumenta la brecha de ingresos entre los que poseen recursos financieros y pueden ganar con ello mucho más que por su trabajo, y los que sufren las consecuencias de enormes diferencias educativas. El mercado laboral favorece a los poseedores de mayores conocimientos, especialmente digitales. Reducir esa brecha educativa y digital es crucial para corregir una de las causas principales de la desigualdad entre y al interior de los países.

El segundo es la polarización, que nace del conflicto agudo y falta de acuerdos, la fragmentación política, la debilidad y la ineficacia de los Estados para colaborar en la gobernanza global y dar solución de las pugnas geopolíticas y económicas. Revertir la fragmentación es prioritario, así como reforzar el Estado es prioritario para hacer efectiva la inclusión social, para garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos y, con ello, contribuir a la gobernanza global.

El tercer riesgo es el lento crecimiento, el rezago tecnológico y la baja productividad que agravan el desempleo por la primacía de las tecnologías digitales. Numerosos estudios anticipan cifras inquietantes, que cerca del 30% quedaría sin trabajo en 2030, otros más optimistas avizoran una relación nueva entre máquina y trabajo, una distinta organización del trabajo; si la educación digital se mejora, habría tasas menores de desocupación.

El cuarto riesgo proviene del cambio climático, los desastres naturales y los consiguientes peligros a la supervivencia, en particular para las familias vulnerables y aumentarán las migraciones internas e internacionales provocadas por la imposibilidad de vivir en ciertas áreas. El Estado debe priorizar su cuidado con infraestructura, mitigación, seguridad alimentaria, servicios básicos, en particular, el agua.

El quinto es la pugna geopolítica entre China y Estados Unidos, que apuntará a la contraposición de sus sistemas políticos, la democracia, los derechos humanos y la eficacia. Estas contradicciones activarán los conflictos y afectarán las cadenas de producción, internet, la transferencia de tecnologías llegando a formas de desacoplamiento entre las dos grandes potencias.

### **¿Cómo inciden estos cinco retos globales sobre las democracias latinoamericanas?**

Estos procesos de cambio global afectan con mayor intensidad a nuestra región. Por ejemplo, el impacto de la pandemia es más agudo, pues nuestros países carecen de estados de bienestar o estos son frágiles. La pobreza y el déficit de servicios básicos en salud, educación, vivienda, pensiones, segrega a amplios sectores y aumenta la desigualdad.

En la esfera política, cunde el descontento y se desatan protestas sociales, reclamando justamente contra la marginalidad, el abandono y la carencia de recursos financieros. El diálogo y una estrategia compartida ayudarían a superar la polarización coyuntural, pues no basta con lamentarse, los países tienen que salir adelante con propuestas convenidas y persistencia en el tiempo.

No habrá crecimiento sin entrar de lleno en las nuevas tecnologías. Es prioritario elevar el valor agregado de los recursos naturales, digitalización, innovación y destinar recursos contundentes a la educación e investigación para incrementar las capacidades nacionales. El cambio climático intensificará estas brechas y es indispensable anticipar y actuar, privilegiando la descarbonización y las obras de mitigación a los sectores más vulnerables.

Por último, América Latina necesita urgentemente una voz común, cada país individual pesa poco en las negociaciones internacionales. En el G20, por ejemplo, participan 3 latinoamericanos, pero no se coordinan entre sí y menos con los de la región.

### **Qué hacer para proteger y expandir la democracia**

Lejos, el problema principal de América Latina es la gobernabilidad democrática. Polarización, fragmentación y desigualdad comprometen seriamente la capacidad de Estado para ordenar prioridades y garantizar la seguridad. La preocupación fundamental debe ser el continuo afianzamiento de las instituciones y el estado de derecho sustentado en un sistema electoral sólido y confiable. Es crucial cuidar el equilibrio de poderes y prevenir la degradación hacia sistemas híbridos.

También es importante revertir la debilidad y proliferación de partidos sin programas, liderazgos personalistas, coaliciones efímeras y la caída de la calidad y experiencia de los y las representantes políticos. Cuesta formar personas capaces de gobernar, con conocimiento de sus áreas, sentido nacional y de servicio público. Una norma que disminuiría la dispersión es elevar los mínimos de votación para la vigencia legal de un partido político. Igual de relevante es establecer la pérdida del cargo de quien postula por un partido para luego abandonarlo, alimentando la indisciplina e ingobernabilidad.

La gobernabilidad se torna más azarosa con partidos de baja legitimidad. Algunos imaginan que la solución es sustituirlos por movimientos sociales. Pero tales movimientos nacen y mueren, o son simple aglomeración de ciudadanos que protestan por propósitos heterogéneos, sin liderazgo ni programa. La cuestión no es reemplazar la democracia representativa, sino innovar en nuevas formas de democracia participativa que la complementen. Es esencial repensar también la relación entre partidos y movimientos, partidos y ciudadanía.

Un requisito importante para la gobernabilidad es valorizar la cultura de los acuerdos. Es más valiente y logra mejores frutos quien lucha por sus objetivos con pragmatismo y flexibilidad que quien se atrinchera en el ideologismo rígido, que termina sin cambios y con frustración. Sin acuerdos, la magnitud de los desafíos sobrepasará la capacidad de cualquier gobierno de conducir a un país. Además de los acuerdos nacionales es deseable una acción solidaria internacional para apoyarse entre países e instituciones democráticas. Acuerdos y colaboración son el mejor antídoto contra el populismo y el autoritarismo.

La descentralización es prioritaria. Los sistemas complejos deben autorregularse con subsistemas con autonomía relativa, redes interactivas. No se puede operar con estructuras institucionales centralizadas y verticales, sino con un proceso progresivo de delegación de poder.

## **El buen gobierno**

Hacer buen gobierno es esencial para proteger y expandir la democracia. No basta con decir quiero hacer esto cuando no tengo capacidad de producir resultados. La democracia se ve con frecuencia más amenazada por inepticia que por los propósitos generales de los gobiernos y sus coaliciones. El buen gobierno tiene que priorizar la capacidad tecnológica, urge entonces formar más gente preparada, que posea conocimientos técnicos y voluntad de acción.

Un Estado que emplea nuevas tecnologías digitales para mejorar la cobertura y calidad de servicios básicos permite avanzar y corregir las discriminaciones. La disminución de la desigualdad requiere de un Estado capaz de proveer bienes y servicios básicos a todos. Un pacto fiscal, que incluya una reforma tributaria es indispensable y debe sustentarse en acuerdos amplios para enfrentar la desigualdad.

Hacer buen gobierno exige consultas y participación ciudadana, y la digitalización abre desafíos ambivalentes. Por un lado, empodera a quienes critican, difunden bulos, coordinan grupos agresivos, pero por otro amplifica los espacios democráticos de escucha, diálogo, información y propuestas para mejorar a los gobiernos.

Otro gran pilar para expandir la democracia es un crecimiento sostenido y sustentable, no hay desarrollo sin crecimiento verde. La democracia no se puede sostener solo con grandes empresas si no hay medianas y pequeñas innovadoras, generadoras de mayor empleo, de innovación y de tecnología. El cambio climático será determinante. En el caso de Chile, el cobre verde, el hidrógeno verde, energía solar y el litio colocan a Chile en una posición internacional de facilitador de la descarbonización global. Y se debe enfrentar la escasez de agua.

Por último, la irrelevancia internacional de América Latina se debe corregir con coordinación regional y multilateralismo, a fin de gravitar en los espacios de decisión sobre la gobernanza mundial. La coordinación regional también ayudaría a amortiguar la pugna geopolítica entre China y Estados Unidos e impedir que esa pugna restrinja nuestro desarrollo económico.

## **Ocho recomendaciones que encuentran mayor consenso**

1. Crear nuevos espacios formales y sistemáticos de diálogo social. La digitalización y virtualidad de las relaciones humanas, e información vía plataformas, puede reducir la comunicación interpersonal y elevar la segmentación social y política, fenómenos que debilitan la actividad política. Suele alimentar la desconfianza cuando se aleja el sentido de comunidad. Cuando crece la individuación, sin referencia a un interés o un proyecto colectivo es mayor el egocentrismo. Muchos dirigentes políticos se afanan por descollar con espectacularidad y diferenciación, en vez de explorar entendimientos y conciliar intereses. Se ha contemplado antes y

se debe insistir en la creación de Consejos Económico, Social y Ambiental, con representantes de la sociedad civil, u otras fórmulas equivalentes.

2. Establecer y promover nuevas formas de democracia cercana, priorizando la descentralización, los nuevos gobiernos regionales, el poder local y las decisiones de la comunidad. Entregar más información a la ciudadanía y crear instancias permanentes de conversación y consulta a nivel comunal o sectorial o social.
3. Regular las plataformas digitales para que ellas mismas reduzcan la manipulación, la polarización y las noticias falsas, cuidando de resguardar la libertad de expresión, sustentada en la veracidad. Y legislar para el resguardo a la privacidad de los datos, sustento de la libertad personal.
4. Elevar la cantidad y calidad de la provisión de los bienes y servicios públicos esenciales a toda la población, en salud, educación, vivienda, pensiones y seguridad, a fin de generar mayor igualdad y solidaridad, sustento esencial de un proyecto colectivo. Elevar la eficacia y capacidad del Estado para proveerlas, fortalecer su coordinación interna y acrecentar los recursos humanos, financieros e institucionales para mejorar su ejecución, y con ello alcanzar más inclusión.
5. Impulsar nuevas instancias de coordinación público-privada. Inducir el mayor involucramiento de las empresas en los objetivos nacionales de bienestar y equidad, y en la gestión de los problemas de la comunidad. El Estado no puede solo. La complejidad de la tarea requiere superar la confrontación Estado Mercado y fundar bases para una acción armónica y sinérgica, combinando, sin prejuicios, una orientación estratégica y políticas públicas con gestión e iniciativa privada.
6. Corregir las normas electorales a fin de disminuir la dispersión de la representación política, e inhibir las actitudes populistas. Incrementar los porcentajes mínimos de votación para que un partido político subsista legalmente, incentivar la formación de coaliciones y la elaboración de programas de gobierno. Sancionar con la pérdida del cargo parlamentario a quien postula por un partido y luego lo abandona, eludiendo su responsabilidad y disciplina de trabajo colectivo.
7. Propagar y alentar una cultura de acuerdos y de no violencia. Afianzar un relato de que no hay democracia sin orden público y respeto a los derechos humanos, que la inseguridad socava la convivencia y el Estado, junto a la sociedad civil, debe combatir la droga, el crimen organizado y la violencia anarquista.
8. Priorizar la educación para la democracia en la escuela, universidad, organizaciones sociales, y priorizar la formación de los jóvenes para pensar futuros y resguardar los derechos de las nuevas generaciones. Anticipar y concordar acciones ambientales para la supervivencia de todos.

## **Perspectivas: anticipación estratégica**

Proteger y expandir la democracia exige crear capacidades de anticipación estratégica, mirada de largo plazo.

La inteligencia artificial y el metaverso se extienden a una velocidad muy superior a la capacidad política de entenderlo y regularlo. La lógica de las empresas-plataformas es económica, las consecuencias políticas caen fuera de su objetivo. La cuestión es cómo usar esas tecnologías para desarrollar la democracia.

La inteligencia artificial tendrá enormes efectos positivos. Sin embargo, puede influir en los comportamientos de las personas, desviarlos, entregar información falsa, como hologramas que copian imagen y voces, y pueden falsear completamente la realidad. El libro *La Era del Capitalismo de la Vigilancia* de Shoshana Zuboff describe bien los riesgos para la democracia.

La capacidad de anticipar nos orienta para crear normas y legislación que hagan más fuerte la democracia en la era digital. El futuro de la democracia dependerá de la capacidad de procesar democráticamente la solución de tres desafíos cruciales: reducir la desigualdad para acrecentar la inclusión, descarbonizar para cuidar la naturaleza, y anticipar las reformas legales para garantizar la libertad, los derechos humanos y la privacidad de las personas en una sociedad digital.

---

<sup>i</sup> Conferencia realizada en junio del 2022 en Ciclo del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes.