

---

# AMÉRICA LATINA: EL RETO DE MATAR O REVIVIR

CARMELO ANGULO BARTUREN  
Y FELIPE GONZÁLEZ Á.\*

---

## RESUMEN

*El artículo reflexiona sobre el alcance del Informe “La democracia en América Latina” publicado recientemente por el PNUD, y que ha venido a confirmar que la región está sufriendo una profunda crisis de confianza en la democracia. Este innovador informe pretende ir más allá del simple diagnóstico proponiendo nuevas formas de abordar los desafíos que ponen en riesgo los progresos habidos en la región en las últimas décadas. América Latina ha realizado un gran avance hacia la democracia electoral, tal y como se refleja en el Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para el Informe, pero el propio Informe también señala que la región afronta importantes desafíos sociales que están provocando una creciente insatisfacción popular con los líderes políticos democráticamente elegidos.*

## ABSTRACT

*The article reflects upon the recent report “Democracy in Latin America” launched by the UNPD, which warns that Latin American democracies are suffering from a deep crisis of confidence. This innovative report seeks to move beyond a simple diagnosis*

---

\* Carmelo Angulo Barturen, ha formado parte del equipo que ha dirigido el Informe del PNUD: La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, presentado en Lima (Perú), el pasado 21 de abril de 2004. Diplomático de carrera con una importante y reconocida experiencia internacional, ha sido Embajador de España en Bolivia y Colombia; Representante Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Coordinador Permanente del PNUD en Nicaragua y Argentina; actualmente es Asesor del PNUD. Felipe González Á., es profesor de Relaciones Internacionales y de Análisis y Resolución de Conflictos en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU). Ambos co-dirigen el Máster Universitario en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo. Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (8ª edición), conjuntamente, con el profesor de Relaciones Internacionales, Noé Cornago Prieto.

*of existing problems and proposes new approaches to tackling many of the challenges that now put at risk many of the region's successes of the last two decades. The region has made enormous strides towards democracy with almost all Latin Americans now living under elected civilian governments. This progress is reflected in the Electoral Democracy Index (EDI), a compound measurement prepared for the report. But the report also documents, that the region faces severe social challenges that have led to a deep sense of popular dissatisfaction with its democratically chosen leaders.*

## RÉSUMÉ

*L'article analyse le Rapport "La démocratie en Amérique Latine", publié récemment par le PNUD, et qui confirme que la région souffre une profonde crise de confiance en la démocratie. Ce rapport innovateur prétend aller plus loin du simple diagnostique, et propose de nouvelles façons d'aborder les défis qui mettent en péril les progrès que la région a connus dans les dernières décennies. L'Amérique Latine a avancé vers la démocratie électorale, comme le montre l'Indice de Démocratie Electorale, élaboré pour le Rapport, mais ce même Rapport affirme que la région a d'importants défis sociaux qui sont en train de provoquer une insatisfaction populaire croissante envers les dirigeants politiques démocratiquement élus.*

Recientemente, se presentó en Lima (Perú) el esperado Informe del PNUD titulado: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. El trabajo es una obra monumental, es a la vez Informe, tomografía de la región, diagnóstico político y una casi enciclopedia, con más de mil páginas de documentos, artículos, encuestas de opinión y estadísticas. También nos sugiere algunas avenidas y agendas nuevas de debate para revitalizar y revivir lo mucho alcanzado por la región en el ámbito de las libertades democráticas.

La filosofía de todo el análisis tiene como fundamentos dos pilares ya tradicionales del PNUD: el Desarrollo Humano (DH) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Poniendo de relieve, tal como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que "*Ningún Estado puede ser llamado auténticamente democrático si no ofrece a su pueblo una salida para la pobreza; y ningún país puede realmente desarrollarse, si su pueblo está excluido del poder*". Sobre esta sólida base, y de la mano del catedrático de

Ciencias Políticas, Guillermo O' Donnell, y del director del proyecto, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo, el Informe alumbró una definición novedosa de la democracia, al menos en aquella región, que es mucho más que el proceso de elegir o ser elegido. Se trata de pasar de elector a ciudadano.

América Latina ha vivido en los últimos veinticinco años profundas transformaciones políticas y económicas. La democracia, si bien se ha desarrollado de manera significativa, con esfuerzo y vidas de millones de latinoamericanos, aún presenta importantes déficits en el plano de los derechos civiles y, fundamentalmente en el plano de los derechos sociales. A pesar de que las elecciones son mayoritariamente libres y limpias en la región y aunque muchos Estados gozan de equilibrios macroeconómicos razonables, la democracia no está ni asegurada ni garantizada.

La ineficiencia e ineficacia de las instituciones públicas, la corrupción y la falta de equilibrios institucionales adecuados, el desprestigio de los partidos políticos, la existencia de poderes fácticos que hostilizan al poder democrático elegido y la falta de respuesta en temas que interesan a la gente, como el empleo y el acceso a servicios básicos de amplios sectores de la población, cuestionan seriamente esta democracia. No hay malestar en realidad "contra" la democracia como sistema, hay malestar "en" la democracia tal como se está desarrollando ahora.

La propuesta es utilizar los derechos políticos y las libertades civiles como palancas para promover el desarrollo de una ciudadanía integral que supere ese triángulo fatídico en el que se encuentra atrapada la región: democracia, pobreza y desigualdad, siendo esta última la más alta del planeta. Estamos hablando de una región que todavía cuenta con el 42,2% de la población en situación de pobreza, 209 millones de personas, y en donde la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (0,566) se ha visto incrementada en los últimos años de la misma manera que el desempleo. Para ello es esencial un desarrollo económico que promueva esa ciudadanía social, un Estado capaz de democratizar y generar cohesión social y una institucionalidad respetada y que conecte con sus ciudadanos activamente.

Los criterios y sugerencias del Informe son un punto de partida para un debate que sin duda será profundo y, probablemente, polémico en la región. La intención del PNUD es, a través de seminarios especializados, encuentros sectoriales y trabajo de campo con todos los actores de cada país, promover ideas, acuerdos y marcos que activen la discusión y alumbren las reformas necesarias para activar y fortalecer esta democracia amenazada que ha sacado abruptamente del poder a varios

---

1. Kofi Annan: "La sed de democracia en África", diciembre, 2000.

Presidentes latinoamericanos en los últimos años (Argentina, Bolivia, Haití, etc.). La tarea es titánica, pero necesaria, y hay que reconocer la relevancia y la oportunidad de esta propuesta en la que nadie debe quedar excluido aunque los problemas y énfasis de cada país son diferentes y, a veces, distantes.

El documento nos propone como llamamiento para la acción, discutir ampliamente de nuevo la cuestión del poder del Estado y su capacidad para construir ciudadanía. Se trata de fortalecer la democracia con más democracia y desde la democracia, sin volver a fórmulas fracasadas del pasado bien autoritarias o populistas. La agenda debería tener cuatro focos principales, a saber:

1. Renovar el contenido y la relevancia de la política y sus instituciones, recuperando un debate amplio sobre el Estado, la economía y la globalización. Fortalecer la democracia a través de la participación social, recreando una retroalimentación entre sociedad, política y Estado bajo un eje de responsabilidad. La idea de llenar la política de sociedad y la sociedad de política parece fascinante ya que rompe muros entre dos sectores que se han dado habitualmente la espalda.
2. La necesidad de una nueva estatalidad: es fundamental una discusión sobre el papel del Estado para fortalecer la democracia. No es una cuestión de tamaño si no de capacidad, eficiencia y eficacia. No se supone que el Estado deba ser pequeño y barato, como sugería el Consenso de Washington, sino que tenga capacidad de democratizar y de generar cohesión social, lo cual debe ser pensado a la medida de cada realidad y cada momento.
3. Hace falta mirar la economía desde la democracia, procurando alumbrar la diversidad posible de políticas económicas y su impacto sobre el desarrollo democrático. Los déficits socio-económicos, nos dice el Informe con certeza y novedad, son déficits de la democracia. La pobreza y la desigualdad no son “problemas de la sociedad” sino también desafíos de la democracia. Se propone muy acertadamente, lo que no ocurre actualmente, al menos de manera generalizada, recuperar las cuestiones económicas como parte de los contenidos y el debate de la política. A los ciudadanos les interesa saber qué va a hacer su Gobierno con las tarifas de servicios públicos, cómo se va a priorizar el presupuesto, cómo se va a negociar la deuda externa y cómo se va a privatizar, ya que son decisiones que van a afectar profundamente sus vidas.
4. Las democracias latinoamericanas requieren espacios de autonomía en el contexto actual de la globalización. Curiosamente, mientras la globalización erosionaba la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica, dejó en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo. Aunque no se puede aceptar el fatalismo de que la asimetría de fuerzas es tal que no hay lugar

para políticas autónomas, sí que es cierto que, sin esfuerzos concertados entre países, bien vía integración subregional, o bien, vía creación de plataformas para la defensa de posiciones comerciales, las posibilidades que tienen los países latinoamericanos de ser afectados negativamente por la mundialización son bastante elevadas.

Estos puntos de debate no devalúan necesariamente otras aproximaciones que han hecho las agencias de cooperación y la banca internacional a los problemas de la región. Pero sí, de manera tajante, se hace evidente en el Informe que un paso previo o paralelo a toda reforma sectorial o institucional aislada, es devolverle el valor y la dignidad a la política “que muchos creyeron que había muerto” como dice en el prefacio la Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, e inspiradora del Informe, Elena Martínez. Es un asunto de desencanto y falta de credibilidad de la gente al que hay que darle la vuelta. También hay que volver, aunque a algunos les pese, a discutir el Estado, ese Estado que en el análisis de uno de los gráficos más impactantes del Informe queda muy mal parado (*Vid.*: gráfico adjunto, p. 40 del Informe). Allí se ve claramente cómo los países mientras cumplieron sobradamente con las tareas de reformas electorales y económicas que desde la Comunidad Internacional se les demandaba, apenas pudieron tener crecimientos de ingreso per cápita ni contener la pobreza, la indigencia, la desigualdad y el desempleo. Cuesta creer que los errores, que los hay y muchos, vengan de un solo lado y más habría que hablar de “corresponsabilidad” de diseño de políticas públicas cuyo fracaso cuesta aún reconocer. Por fin la economía de mercado que, como muestran las encuestas del trabajo, los latinoamericanos apoyan, aunque no la manera como se ha desarrollado, ofrece suficientes alternativas y opciones a la medida de cada país y no habría que tener empacho en muchas repúblicas de la región en incorporar otras opciones bajo el principio, como resalta José Antonio Ocampo, de “que la economía debe de estar sujeta a la política”<sup>2</sup>.

Este importante trabajo del PNUD es un “imperdible”, como han dicho en sendos editoriales dos diarios de referencia como *El País* y el *New York Times*, para todos aquellos que toman decisiones o que se interesan en América Latina. Sus datos, tesis y propuestas han sido elaborados por marcos teóricos, encuestas, aportes y entrevistas de lo más granado de la política, la academia y la sociedad latinoamericana, junto a algunos aportes europeos y norteamericanos de Felipe González, Jean-Paul Fitoussi, Manuel Alcántara, y Joseph Stiglitz. Queremos resaltar la novedad y la innovación de incluir dos indicadores nuevos para medir la democracia electoral (IDE), y el apoyo ciudadano a la democracia (IAD), que si bien deberán ser mejorados en el futuro, nos dan ya pistas muy claras sobre las tendencias de

2. Del texto elaborado para el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), que aparecerá en el compendio de artículos. Citado en el Informe, p. 190.

opinión en la región. También es muy notable el resultado de las entrevistas en profundidad a 231 líderes de la región, incluidos cerca de 40 Presidentes, Vicepresidentes y exmandatarios. Tal y como recoge el Informe “Una amplia mayoría de ellos considera que los empresarios y el sector financiero, así como los medios de comunicación, limitan el poder de los gobiernos. De la alianza, por demás frecuente, entre ambos poderes nace la capacidad de generar opinión, determinar la agenda y moldear la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones”<sup>3</sup>. Es un aviso para navegantes que nos obliga a repensar fuertemente el papel del Estado y el rol del sector privado y los medios de comunicación en la construcción democrática.

## Reformas y realidades<sup>4</sup>

	Índice de Reforma Económica (1)	Índice de Democracia Electoral (1)	Crecimiento del PBI real per cápita anualizado (3) %	Pobreza (2) %	Indigencia %	Coefficiente de Gini (2)	Desempleo Urbano (1)
<b>Sub región Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)</b>							
1981-90	0,66	0,44	-0,8	25,6	7,1	0,509	8,8
1991-97	0,82	0,88	1,3	20,3	5,5	0,527	8,7
1998-03	0,84	0,91	1,0	26,0	8,7	0,519	12,1
<b>Brasil</b>							
1981-90	0,52	0,70	1,8	48,0	23,4	0,603	5,2
1991-97	0,75	1,00	0,6	40,6	17,1	0,638	5,3
1998-03	0,79	1,00	1,2	37,0	12,7	0,640	7,1
<b>Sub región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)</b>							
1981-90	0,53	0,83	-0,5	52,3	22,1	0,497	8,8
1991-97	0,76	0,86	0,9	50,4	18,2	0,538	8,3
1998-03	0,82	0,83	0,0	53,1	25,5	0,545	12,0
<b>México</b>							
1981-90	0,61	0,31	1,7	47,8	18,8	0,521	4,2
1991-97	0,78	0,70	0,4	48,6	19,1	0,539	4,0
1998-03	0,81	1,00	2,1	43,1	16,7	0,542	2,6

3. Vid.: Versión reducida del Informe titulado: Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, p. 68.

4. **Notas:** (1) Promedio simple. (2) Ponderado por población. (3) De período a período.

El índice de reforma económica se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.

Para el cuadro que agrega datos para la región y las subregiones la metodología fue la siguiente: a) se sumaron los PBI reales (base dólares 1995) para los años del período bajo análisis, y se dividió por el número de años en el período; b) se dividió por la población promedio del período; c) se dividió el PBI per cápita de este período por el del período anterior, sacando luego la raíz geométrica según el número de años en el período analizado. Esto dio la tasa de crecimiento anualizado.

**Fuentes:** Los datos sobre el Índice de Reforma Económica provienen de Morley, Machado, y Pettinato, Stefano 1999; Lora 2001, y comunicación con Manuel Marfán, director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, 4 de febrero de 2003. La metodología y los datos del Índice de Democracia Electoral se presentan en el Compendio Estadístico. Los otros datos provienen de múltiples publicaciones de CEPAL, con la excepción de los datos sobre el coeficiente de Gini antes de 1990, cuya fuente es Deininger y Squire 1998. Las cifras de crecimiento real del PBI per cápita están calculadas con base en dólares 1995. Las cifras sobre pobreza, indigencia y el coeficiente de Gini son promedios de sólo algunos años. Los datos sobre pobreza, indigencia, coeficientes y desempleo urbano no son estrictamente comparables, ya que no todos están basados en encuestas nacionales.

El Informe puede dejar un sabor amargo a algunos, aunque nuestra impresión es que hay un diagnóstico esperanzador. Son apenas dos décadas frente a siglos de construcción democrática europea. Estamos hablando de sociedades feudalizadas hasta periodos recientes, divididas y fragmentadas por los conflictos, las dictaduras, los autoritarismos y populismos militares y civiles. Son sociedades fracturadas que, como dice Carlos Martín, no establecieron consensos sociales después de las guerras, sus marcos de convivencia están regentados en muchos casos por antiguos actores o nuevas fuerzas excluyentes, llenas de miedos y con problemas pluriculturales y de identidad femenales<sup>5</sup>. Hay serios problemas de memoria histórica y de retrasos y marginaciones centenarias. Hace falta tiempo y determinación política y una nueva mirada, respetuosa y solidaria, de esa Comunidad Internacional que a menudo solicita para la región fórmulas demasiado rígidas o flexibles a sus intereses en el manejo de la economía, atezada sin embargo por la deuda y la dependencia de intereses externos de muy fuerte calado en sectores fundamentales.

Se nos ocurre que este debate necesario y oportuno va a abrir nuevas avenidas de reflexión y acción al interior de los países y entre los Estados. Hay en América Latina comunidad de problemas, pero soluciones diferentes. El Informe distingue entre la existencia de problemas similares, que involucran criterios comunes, y la rica variedad de realidades nacionales. No se trata de crear una comparabilidad automática. Esto subraya la distinción entre criterios comunes y la necesidad de heterogeneidad de las políticas públicas. En todo caso, parece obvio también que se trata de intervenir o de interesarse desde dentro y desde afuera, ahora mismo, para que la democracia no muera o languidezca. Y creemos que en una región en la que el conflicto es recurrente, incluso parte de un ciclo histórico de crisis-distensión temporal-crisis, es fundamental introducir en la cultura política los conceptos de diálogo, concertación y consenso en las políticas públicas como manera de acortar los procesos, de darle tiempo a las políticas distributivas que necesitan largos periodos de maduración (educación, salud, vivienda, reforma impositiva, etc.) y de asegurar una mínima continuidad en los procesos que no haga tabla rasa de lo avanzado cada vez que llega un nuevo gobierno.

También en este apartado el PNUD ha hecho notables aportaciones que pueden ser válidas en relación al debate que propone este Informe. Los programas y la experiencia de diálogo democrático en varios países, que están generando una

---

5. Carlos Martín: "El papel de la memoria colectiva en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia" en Working Papers Munduan. XII Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika, Bilbao, 2003 pp. 60-62.

alianza con otros actores como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fundación Carter, el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de Alarma Temprana, etc., para detectar conflictos potenciales de manera preventiva, y un posible esfuerzo en curso para que un grupo de países latinoamericanos busquen maneras de medir y evaluar su desempeño democrático, a la manera de la coordinación abierta de la Unión Europea, son herramientas que pueden ser de gran utilidad.

En una definición que parece simple, pero que ha sido muy pensada para América Latina, el PNUD define el diálogo democrático como “*un espacio de encuentro no excluyente de personas de una comunidad, provenientes de los sectores públicos, privado o sociedad civil que, a través de un proceso de facilitación, previenen o abordan conflictos sociales para acordar un propósito común y las acciones necesarias para construir un cambio deseado*”<sup>6</sup>. Comunidad, no exclusión, alianza entre actores públicos y privados, acciones y propósitos comunes pueden sonar a música celestial. Pero este puede ser el camino para no matar la democracia y, sobre todo, para revivirla y fortalecerla.

## Introducción

El presente Informe sobre *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), es un primer insumo de un proceso de más largo aliento de análisis y diálogo social. Su propósito es evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos. A partir de este enfoque se identifican logros, límites y desafíos y se plantea una agenda de reformas para fortalecer el desarrollo de la democracia en la región.

Aunque 140 Estados del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos —hecho valorado como un gran logro— sólo en 82 existe una democracia plena<sup>7</sup>. En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden

---

6. Vid.: Documentos PNUD-RBLAC sobre el proyecto: Diálogo democrático en América Latina. PNUD: La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, PNUD, 2004. RESUMEN DEL INFORME, pp. 23-29.

7. PNUD 2002, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Madrid, Mundi-Prensa.



a sostener su autoridad con métodos no democráticos, como por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes Legislativo y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos.

Paralelamente a lo anterior, en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático.

Como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto que las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.

Esta contribución se organiza alrededor de tres preguntas: ¿cuál es el estado de la democracia en América Latina?, ¿cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia? y, ¿cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?

Se ha procurado responderlas a lo largo de las secciones en las que está estructurado el Informe. En la primera sección se precisa la base conceptual utilizada en el estudio y se contextualiza el desarrollo de la democracia en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. En la segunda sección se analizan los datos obtenidos a través de diversos instrumentos empíricos aplicados: indicadores e índices de las ciudadanías política, civil y social; una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanos de los 18 países, y una ronda de consultas a 231 líderes sobre los retos de la democracia en América

Latina. La tercera sección busca ampliar la agenda pública sobre el desarrollo de la democracia, centrada en la crisis de la política, las reformas estatales y estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región.

## **La democracia y la idea de democracia en América Latina**

Los dieciocho países de América Latina considerados en este Informe cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Sin embargo, al tiempo que las latinoamericanas y los latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El Informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Plantea, además, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral.

¿Qué debemos entender por “ciudadanía”? Como habrá inferido el lector, ésta abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.

El presente estudio asume y resalta, como elementos importantes para el análisis, las marcadas diferencias entre los países de la región, pero también plantea que en materia de democracia hay problemas regionales comunes y diversidad nacional en las respuestas. A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía.
- Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado.
- Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.
- Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad.

- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

## Balance de la ciudadanía integral

Para medir los avances en *ciudadanía política* se utilizó el Índice de Democracia Electoral (IDE) que, aunque mide sólo un aspecto del sistema político, corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia. Los datos muestran que en la región existen hoy “democracias electorales”. Más puntualmente, ellos indican que:

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.
- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002<sup>8</sup>.
- En ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.
- Se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

Sin embargo, los datos también muestran que la participación electoral es irregular —en algunos países presenta niveles muy bajos— y que existen barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. Un logro importante es la apertura de espacios políticos para las mujeres a través de cupos o cuotas en las listas de los partidos. Empero, la representación de pueblos originarios y afrodescendientes en el Parlamento es, en general, aún muy reducida. Asimismo, los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa, que se expresa en el hecho de que la gente desconfía de ellos porque los percibe como distantes, como un actor ajeno y profesionalizado que no encarna un proyecto de futuro compartido.

En cuanto a los mecanismos de control político más allá de las elecciones, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Asimismo, en los últimos años se crearon organismos especializados como contralorías, fiscalías

---

8. La información contenida en el Informe utiliza, en general, datos actualizados hasta el 2002.

y defensorías del pueblo. Sin embargo, la insuficiencia de recursos y, en algunos casos, la escasa autonomía del Poder Ejecutivo limitan la eficacia de estos entes. Finalmente, un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países.

Por consiguiente, aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. Así, la representación de amplios grupos poblacionales es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, irregular.

Con respecto a la *ciudadanía civil*, se registran logros importantes en materia de legislación, pero preocupa la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica.

La mayoría de los países ratificó los principales tratados internacionales y avanzó en la normativa nacional tocante a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. También se avanzó en la defensa de los derechos laborales y de los niños. Aunque existe un rezago en la ratificación de la Convención sobre los pueblos indígenas, varias Constituciones reconocieron estos derechos.

No ocurrió lo mismo con los tratados internacionales ni, en especial, con la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad. No se registró el descenso esperado en este tipo de violaciones de los derechos humanos, aunque ya no son cometidas desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar.

A pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada, ya que: se mantienen fuertes desigualdades en el trato a personas pertenecientes a distintos grupos, las leyes que protegen a los niños en el trabajo son frecuentemente desobedecidas y los trabajadores han visto disminuir su protección social. Un logro en el ámbito laboral, empero, es la tendencia al aumento en la equidad de género.

En relación con los sistemas de administración de justicia se observa que la carencia de recursos económicos y humanos los hace frágiles. Asimismo, un tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos son escasamente respetados, al punto de que más de la mitad de los presos carece de condena.

En cuanto a la libertad de prensa, el Informe detecta que América Latina aún enfrenta fallas importantes. Los avances en cuanto al derecho a la información son más alentadores, ya que el acceso a las fuentes públicas de datos es legalmente reconocido en la mayoría de los países.

En síntesis, aunque mejoró la situación de los derechos humanos en comparación con el período no democrático, y se ratificaron convenciones internacionales relativas a los derechos civiles e incluso se generaron normativas nacionales en este sentido, los datos muestran debilidades, hecho que debería ser una señal de alerta. El progreso en relación al respeto del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad y la no discriminación ha sido irregular y en algunos casos insuficiente.

Por otra parte, las tendencias halladas en relación con la *ciudadanía social* son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque, además, los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

Los problemas centrales en este plano son la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social. Los indicadores muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial. En 15 de los 18 países estudiados, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en 7 de ellos más de la mitad de la población vive en esas condiciones; ello, incluso, aunque en 11 de los países considerados la pobreza disminuyó y en 15 aumentó el PIB per cápita entre 1991 y 2002.

No obstante, cabe destacar algunos avances en términos de salud (la desnutrición infantil disminuyó en 13 de los 18 países, se redujo la mortalidad infantil y se incrementó la expectativa de vida) y de educación (la tasa de analfabetismo bajó en todos los países y aumentó el nivel de escolarización, pero la calidad educativa en general es baja).

Un tema central es el desempleo, pues el trabajo es un mecanismo clave de inclusión social y del mismo ejercicio de la ciudadanía, que tiene un componente económico. El alza en los índices de desocupación durante la década de 1990 es, por ende, una de las más grandes carencias de las democracias latinoamericanas. Es más: la protección social de los trabajadores disminuyó y aumentó el empleo informal, en general de baja calidad y escasa utilidad social, e insuficiente para generar una integración social que garantice un mínimo de bienestar.

En síntesis, el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad. Sólo si se reduce la desigualdad se podrá disminuir la pobreza sosteniblemente y mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

## **Percepciones y apoyo de líderes y ciudadanos**

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, debe reconocerse que tanto en el plano de la evolución democrática como en el de la dinámica económica y social, la región vive un momento de cambio, que en muchos casos asume las características de una crisis generalizada. Por consiguiente, se abre un período de transformación tanto en los contenidos de la democracia cuanto en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social, en un contexto global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política. La cuestión es que ésta, como se constata en varias partes del Informe, tiene importantes límites y está en crisis. Dicha crisis se expresa en el divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad de la política para enfrentarlos. La política tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado, atribuible a:

- El desequilibrio en la relación entre política y mercado.
- La presencia de un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con razonable autonomía.
- La complejización de las sociedades que los sistemas de representación no pueden procesar.

En este sentido, los líderes latinoamericanos consultados coinciden en varias cuestiones al formular su diagnóstico sobre la democracia. Por un lado, valoran la democratización durante la última década y el hecho de que, al menos en el plano formal, los países de la región cumplen con los requisitos mínimos de la democracia. Perciben, además, que aumentaron la participación y los controles al ejercicio del poder y que disminuyeron las amenazas a la democracia como régimen, junto a los clásicos riesgos de insubordinación militar.

Por otro lado, detectan problemas en relación con los partidos políticos y los poderes fácticos. En cuanto a los primeros, una de las dificultades centrales percibidas es que no logran canalizar plenamente las demandas de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad

civil suele ser conflictiva. Para los líderes consultados, la solución a estas dificultades está dentro de la política a través del fortalecimiento de los partidos. En cuanto a los poderes fácticos (sobre todo el sector económico y financiero y los medios de comunicación), son percibidos como factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía. Entre las tensiones con otros poderes fácticos, existe preocupación por la pérdida de autonomía gubernamental respecto de Estados Unidos y los organismos multilaterales, así como coincidencia en la amenaza que representa el narcotráfico.

Por su parte, la encuesta de opinión pública realizada para el Informe muestra una tensión entre la opción por el desarrollo económico y la democracia. Los datos obtenidos indican que:

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.
- Gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.
- Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.
- Aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de las organizaciones políticas.

A partir de los datos de la encuesta, con el objetivo de proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano a la democracia, se elaboró el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

En conclusión, la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. En el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía.

## Elementos para una agenda

El Informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

En este sentido, continúa la línea argumentativa sobre la que viene insistiendo el PNUD. Como sostiene su Administrador, Mark Malloch Brown, en el prefacio del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 “[...] *la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad*”<sup>9</sup>.

La revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización.

La agenda que propone el Informe apunta a la expansión de la ciudadanía. Para hacerla sostenible es fundamental desarrollar una política que encarne opciones, agrupe voluntades y cree poder democrático.

Urge proseguir con la reforma de las instituciones; empero, estas iniciativas necesitan de un hilo que robustezca la participación ciudadana. Sólo ésta podrá hacer más legítimas y eficientes tales reformas. En este sentido, un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren un mejor balance entre gobernabilidad y representación.

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales u operativos, mientras que lo que necesitan es fortalecerse para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Ésta es, a juicio del Informe, la mejor manera de reafirmar el rol indispensable de representación de la sociedad que ellos expresan. En tal sentido, los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

---

9. PNUD 2002, op. cit.



Existe una importante relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Ellas son sujetos relevantes en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental y en el desarrollo del pluralismo. Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. El Informe aboga por formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan.

Una propuesta central es construir una nueva legitimidad del Estado, ya que no existiría una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Por eso, el Informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone aquí, entonces, es un Estado en función de la ciudadanía. Otro tema central a debatir es el de las posibilidades de una economía congruente con la democracia, es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. En esta perspectiva, el debate sobre la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión pública. La discusión sobre el futuro de la democracia no puede ignorar las opciones económicas. La economía es clave porque de ella depende el despliegue de la ciudadanía social.

En la perspectiva del Informe, el Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados de diversas maneras, resultando de ahí una variedad de formas que pueden adaptarse en función del desarrollo humano. El tipo de economía debe estar en el centro del debate público y no ser relegado a una mera cuestión técnica. En breve, los avances en la democracia y en establecer normas macroeconómicas claras y legítimas deben ser vistos como complementarios.

El Informe propone ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso, se advierte, caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno; al contrario, es preciso discutir acerca de su impacto real

sobre la soberanía interior de los Estados y acerca de las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en el espacio de la aldea global. Justamente la política es la fuerza que puede construir espacios autónomos.

## **Metodología del Informe**

Para llevar a cabo este Informe, el PRODDAL contó con el auspicio de la Dirección de América Latina y el Caribe del PNUD y con la colaboración de destacados intelectuales y académicos, así como de ex presidentes y otras muchas personalidades de la región.

El estudio abarcó dieciocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)<sup>10</sup>. El marco conceptual fue ampliamente consultado, y orientó la búsqueda de información empírica, la cual incluye:

- Una encuesta de opinión de alcance regional (en colaboración con Latinobarómetro).
- La elaboración de indicadores sobre el estado de la democracia.
- Entrevistas a líderes e intelectuales de América Latina.

Para la elaboración del Informe se partió de un análisis conceptual e histórico de las democracias latinoamericanas, a partir de una amplia revisión bibliográfica de los múltiples estudios nacionales. Además, se realizaron talleres de discusión de los distintos componentes del proyecto, se solicitaron opiniones y escritos a académicos y personalidades políticas sobre distintas facetas del desarrollo de la democracia en la región.

El Informe no pretende evaluar los gobiernos o los países ni elaborar alguna suerte de ranking nacional de la democracia; su interés es identificar los grandes retos y promover una discusión amplia en torno a ellos. Asimismo, se reconoce la dificultad de abordar los dilemas de la democracia, pues ella está influenciada por múltiples factores (políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales), algunos de los cuales o no fueron tratados o lo fueron de manera muy preliminar.

---

10. Estos países tienen regímenes democráticos, en su mayoría establecidos a través de procesos de transición desarrollados durante los últimos veinticinco años, y sus gobiernos aceptaron incorporarse al PRODDAL.

Además del Informe como tal, se han preparado para difusión masiva otros productos complementarios, a saber:

- Un libro con los artículos elaborados por políticos y académicos destacados que aportan “*ideas y posiciones para un debate sobre el desarrollo de la democracia en América Latina*”.
- Un Compendio Estadístico que reúne información, hasta ahora dispersa, en cuanto a democracia y ciudadanía integral en los países de América Latina, junto con los índices contruidos para este Informe y los resultados de la encuesta de opinión.
- Los materiales que alimentan el marco conceptual del Proyecto y su manera de entender la democracia, junto con opiniones críticas de distinguidos analistas.
- Los resultados de la ronda de consultas a dirigentes latinoamericanos.

Para concluir, el Informe muestra que, aunque muy valiosos, los avances logrados en términos de desarrollo de la democracia en América Latina no son suficientes. Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, como, sobre todo, la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región, y ciudadanas y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia.