

■ Exploración sobre el desarrollo de la democracia⁹

Mientras mayores grados de democracia, mejor. Tal es la idea que guía nuestra exploración del desarrollo de la democracia en América Latina. Pero aun así, *in dubio pro democratia*.

Si bien éste es un criterio general válido, no resuelve la discusión teórica y política sobre dos cuestiones: ¿cuánta democracia y dónde?

¿A qué esferas deberían extenderse los mecanismos democráticos de toma de decisiones y el principio y los derechos de ciudadanía? ¿Qué costos, en términos de otros objetivos sociales, estamos dispuestos a pagar para avanzar en la democratización? ¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos y sindicatos, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no, los mecanismos y principios de la democracia? Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y mediante qué procesos debería decidir este tipo de cuestión?

Los demócratas sinceros de variadas escuelas y tradiciones debatirán siempre sobre dónde, cómo, cuándo y por quiénes deben ser situados los límites de la democracia. La política, especialmente la política democrática, debate centralmente sobre los límites mismos de la política y, consecuentemente, también del Estado.¹⁰ ¿Cuáles son males sociales prevenibles? ¿Cuáles de ellos deberían

ser resueltos por la política y el Estado adecuado? ¿Cuáles son los hechos ineluctables o que conviene dejar librados al mercado o a la buena voluntad de algunos actores sociales?

Estas preguntas no admiten ser tratadas por fuera de las circunstancias específicas de cada país. Sin embargo, en el contexto del presente informe no podemos dejar de registrar la manera en que los límites de la política, de la democracia y del Estado han sido reducidos en la historia reciente de América Latina.

Gran parte de la teoría contemporánea de la democracia se restringe a caracterizarla como un régimen político. Esta restricción refleja, y refuerza, una concepción general de lo que la política, específicamente la política democrática, trata. Tales visiones expulsan la democracia y, en general, la política, de cualquier relación activa frente a la gran injusticia social expresada en la carencia extendida de derechos sociales y también civiles, así como por la anemia de un Estado que se muestra ineficaz y, como tal, pierde credibilidad ante mayorías fluctuantes de sus respectivas sociedades.

Esa reducción de la capacidad creadora de la democracia es producto, entre otras cosas, de una deficiencia conceptual: juzgar la democracia como la democracia del elector.

Los límites de la política, de la democracia y del Estado han sido reducidos en la historia reciente de América Latina.

9 Esta sección se basa principalmente en los documentos preparados por Guillermo O'Donnell para este Informe: "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" y "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para su discusión".

10 Del mismo modo, S. N. Eisenstadt (2000, p. 14) hace la importante observación de que uno de los "aspectos centrales del proceso político democrático [...] [es] una lucha continua sobre la definición del ámbito de la política. En verdad, es sólo con el advenimiento de la modernidad que el trazado de los límites de la política se transforma en uno de los mayores *foci* de la lucha y contestación política abierta".

Los cimientos de la democracia

No hay nada misterioso respecto de los cimientos de una democracia saludable y fuerte. Las cosas básicas esperadas por nuestro pueblo de sus sistemas político y económico son simples.

Ellas son:

- La igualdad de oportunidad para los jóvenes y los demás.
- Un empleo para los que pueden trabajar.
- La seguridad (social) para los que la precisan.
- El fin del privilegio especial para unos pocos.
- La preservación de las libertades civiles para todos.

■ La participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido.

Éstas son las cosas sencillas y básicas que nunca deberían perderse de vista en el tumulto y complejidad increíble de nuestro mundo moderno. La fuerza interior y duradera de nuestros sistemas económico y político depende del grado en que cumplen con estas expectativas.

Franklin Delano Roosevelt, “Discurso de las Cuatro Libertades”, enero de 1941.

La medida del desarrollo de una democracia está dada [...] por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

Cuando se coloca la ciudadanía como fundamento de la democracia, cambia la manera de evaluarla. En efecto, se abre una dimensión diferente de reflexión y de acción si el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política.

La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia.

La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan.

En síntesis, cuando este Informe analiza el grado de desarrollo de la democracia, sus logros y carencias, se está interrogando sobre el sistema que permite acceder a los cargos públicos, sobre la organización social que genera la democracia –el Estado, los partidos, el poder– y sobre la calidad de la ciudadanía civil, social y política de las mujeres y hombres que integran una Nación.

Un debate incompleto

Durante casi dos décadas, particularmente en los años noventa, la agenda y las políticas públicas en América Latina han tratado la cuestión del fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región. Sin embargo, aunque se abordaron aspectos sustantivos de estas cuestiones, el debate marginó otros que, a la luz del análisis presentado en este Informe, deberían situarse en el centro de la discusión.

La democracia fue observada esencialmente en su dimensión electoral; la política vista a través de la crisis que expresaban sus partidos, las estructuras clientelísticas, la corrupción o los regímenes electorales; la problemática del Estado se centró en la cuestión de los equilibrios fiscales, la modernización burocrática y la disminución de su interferencia en la economía; la economía tuvo como tema casi excluyente la cuestión de sus equilibrios y las reformas estructurales supuestamente necesarias para lograrlos; y, finalmente, la globalización fue vista ya sea como el origen de males inevitables o como fuente de beneficios inmensos, poniendo incluso en duda el sentido de la continuidad de los Estados nacionales en un mundo que marchaba hacia “la aldea global”.

PERCEPCIONES SOBRE RAZONES DE INCUMPLIMIENTO DE PROMESAS

ELECTORALES POR GOBERNANTES, AMÉRICA LATINA 2002

TABLA 3

Cumplimiento de promesas	Personas (%)
Los gobernantes cumplen con sus promesas electorales	2,3
No cumplen porque ignoran lo complicado que son los problemas	10,3
No cumplen porque aparecen otros problemas más urgentes	9,5
No cumplen porque el sistema no los deja cumplir	11,6
No cumplen porque mienten para ganar las elecciones	64,6

Nota: n = 18.287.

Fuente: Pregunta P25U de la Sección Propietaria de PNUD, en encuesta Latinobarómetro 2002.

Como dijimos, esos debates eran, en su momento, imprescindibles. Ahora son insuficientes. El desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral.

La *crisis de la política* se expresa tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectan como déficit de ciudadanía, en particular los referidos a los derechos civiles y sociales (tabla 3). Ambas dimensiones de la crisis de la política –instituciones y contenidos– son vitales, dado que es la política la que debe formular opciones, representar a los ciudadanos y generar los nexos entre Estado y sociedad para gestar poder democrático.

Gran parte de las cuestiones que constituyen carencias centrales se ubican en *el plano de la estatalidad* –la que entendemos como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias–. En los últimos tiempos, el tema del Estado se ha reducido, a la hora de la discusión y las propuestas públicas, a cuestiones relacionadas con su capa-

cidad burocrática y su estructura de gastos y recursos, es decir, la cuestión del déficit fiscal. Ha quedado fuera de la discusión la existencia de Estados con legalidades trucas, incapaces de monopolizar la coerción, carentes del poder necesario para llevar a la práctica el mandato electoral y que, en general, han encontrado serias dificultades para cumplir su crucial responsabilidad de construir democracia.¹¹

La *cuestión económica* tiene caminos y diversidad de opciones que el pensamiento único ignora, y la relación entre economía y democracia es presentada en el debate actual a partir del impacto de la segunda sobre la primera. De este modo, la democracia ocupa en el análisis una posición subordinada a los objetivos del crecimiento económico. Es preciso invertir los términos y preguntarnos qué economía es necesaria para fortalecer a la democracia. De ese modo podremos debatir tanto el papel de la economía en el desarrollo de la democracia, a partir de su impacto en los derechos sociales, como la capacidad de la democracia para influir sobre la organización de la economía y hacer posible la diversidad de opciones que ofrece la economía de mercado.

El desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral.

11 Desde la perspectiva de George Soros (2001), esta cuestión se expresa así: “El capitalismo crea riqueza, pero no se puede depender de él para garantizar la libertad, la democracia y el Estado de derecho. Las empresas están motivadas por el beneficio, no tienen por objetivo salvaguardar los principios universales. Hasta la protección del mercado requiere mucho más que el beneficio propio: los participantes en el mercado compiten para ganar, y si pudieran eliminarían a la competencia”.

Finalmente, aunque no debe ser ignorada en sus importantes consecuencias, *la globalización* no debería conducir a conclusiones fatalistas. Los espacios de participación y decisión democráticas son esencialmente nacionales y si bien la globalización impone fuertes restricciones a la capacidad de acción de los Estados nacionales, lejos de caer en la impotencia es preciso centrar el debate sobre el modo de generar nuevos espacios de autonomía nacional a partir de los ámbitos regionales de cooperación e integración.

Para discutir, por lo tanto, las condiciones para el desarrollo de la democracia proponemos ampliar los contenidos de la agenda que ha sido dominante en los últimos tiempos. Obviamente, no es el objeto de este Informe proponer políticas nacionales; cada país tiene tiempos y situaciones diversos. Pero esas especificidades afectan el tipo de solución a aplicar en cada caso, no la relevancia de los problemas. Las diversas respuestas posibles a esos problemas no alteran la comunidad de los interrogantes que planteamos, entre ellos, y muy principalmente, la necesidad de elaborar una nueva agenda de reformas democráticas para América Latina.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la *democracia*? ¿A partir de qué marco conceptual planteamos la idea de

desarrollo de la democracia? ¿Qué democracia tenemos los latinoamericanos? Y, finalmente, ¿qué agenda es necesario debatir para desarrollar nuestras democracias y expandir nuestras ciudadanías?

Fundamentos teóricos

En este apartado se presentan algunos de los conceptos, argumentos y cuestiones de debate que pertenecen al campo teórico del Informe,¹² partiendo de la base de que la definición de *los sentidos de la democracia* también forma parte de las tareas que permiten transformarla y enriquecerla.

Cuando nos enfrentamos a la complejidad de las cuestiones que están en juego, cuando observamos nuevas realidades que no pueden ser abordadas por la mera intuición, tomamos conciencia de las carencias teóricas que tenemos. Por cierto, no estamos afirmando que la práctica de la política sea el corolario de una teoría apropiada; sólo insistimos que se requieren serios y fundados conocimientos y debates para que la práctica política pueda orientar exitosamente el futuro de nuestros países. La teoría no es una manera de recluirse en un mundo ajeno a la práctica, sirve para entender cómo estamos, hacia dónde vamos y qué sería prioritario transformar.

La teoría política y, dentro de ella, la teoría democrática han hecho contribuciones sustantivas al análisis de nuestra realidad. Sin embargo, es probable que no haya un ejemplo más elocuente de la lejanía entre teoría y práctica como el que ofrece el mundo de la política. Por un lado, frecuentemente se discuten ideas sobre el complejo desarrollo político de las sociedades y, por el otro —casi como si esas ideas pertenecieran a otro universo—, se practica la política.

La manera en que a veces el análisis teórico es desvalorizado, más que un afán por volcarse inmediatamente a cosas prácticas puede ser un modo de evitar el cotejo de las

RECUADRO 8

Ciudadanía y comunidad de ciudadanos

La ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una “comunidad de ciudadanos”. Pero esta última no puede ser definida simplemente por el derecho de voto y la garantía de ver protegido cierto número de libertades individuales. La ciudadanía se caracteriza también por la existencia de un mundo común. Tiene necesariamente en otros términos una dimensión societal. Tocqueville fue el primero en subrayar que la democracia caracterizaba una forma de sociedad y no sólo un conjunto de instituciones y de principios políticos.

Pierre Rosanvallon, trabajo elaborado para el PRODDAL.

12 Los datos estadísticos y de opinión pública que se presentan en este Informe están originados en un marco conceptual. Sin ese marco no podríamos haber identificado los indicadores relevantes para dar cuenta del desarrollo de la democracia. Los indicadores y la encuesta que se utilizan en este Informe son el resultado de una determinada concepción de la democracia. Esa teoría justifica y explica el método adoptado en su elaboración.

decisiones con las razones que las fundan o una forma de encubrir las verdaderas motivaciones de quienes ejercen el poder, público o privado. La desvalorización de la teoría suele ser un recurso que allana el camino al pensamiento mágico, ese recurso a ideas que, por su atracción, parecen no requerir demostración.

Este Informe se propone fundar en razones sistemáticas y rigurosas sus descripciones, análisis y propuestas. No es su intención abarcar la totalidad del debate sobre la democracia, sino fundamentar las afirmaciones y propuestas que contiene.

La idea de democracia

Se parte aquí de una idea básica y general de democracia, pero no se utiliza una definición taxativa y cerrada, sino que más bien se trata de ver en las distintas esferas de la vida social qué es lo propio en ellas que afecta y es afectado por la democracia. En este sentido, la democracia es un resultado de la historia de las sociedades y no sólo de sí misma.

La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común.

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado.

Pero eso no es todo. La democracia es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales.

La democracia es cada una de estas definiciones y tareas, así como las variadas maneras en que ellas se encarnan en reglas e instituciones.

Sostenemos que la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir

La democracia: una construcción permanente

Debemos recordar que tras los prometedores comienzos la democratización no evolucionó siguiendo un camino ascendente hasta nuestros días. Hubo subidas y recaídas, movimientos de resistencia, rebeliones, guerras civiles, revoluciones. Durante algunos siglos [...] [se] invirtió alguno de los avances anteriores. Volviendo la vista atrás sobre el ascenso y caída de la democracia, está claro que no podemos contar con que las fuerzas sociales aseguren que la democracia siga siempre avanzando. [...] La democracia, tal parece, es un tanto incierta. Pero sus posibilidades dependen también de lo que nosotros hagamos. Incluso, aunque no podamos contar con impulsos benignos que la favorezcan, no somos meras víctimas de fuerzas ciegas sobre las que no tenemos ningún control. Con una adecuada comprensión de lo que exige la democracia y la voluntad de satisfacer sus requerimientos, podemos actuar para satisfacer las ideas y prácticas democráticas y, aun más, avanzar en ellas.

R. Dahl, 1999, pp. 32-33.

y ser electo, al que llamamos *democracia electoral*. También es, como lo hemos señalado, una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos. Este segundo aspecto es lo que define la *democracia de ciudadanía*.

Estos dos rostros de la democracia están íntimamente vinculados y el grado de desarrollo de ambos incide de manera sustantiva en su calidad y sustentabilidad.

La distinción entre democracia electoral y de ciudadanía contiene cuatro argumentos básicos que guían este Informe:

1. La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una *concepción del ser humano como sujeto portador de derechos*. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política.

2. La democracia es una *forma de organización de la sociedad* que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales.

3. Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos *democracia electoral*) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.

4. El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una *experiencia histórica única*, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la Nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.

Los déficit de la sociedad como déficit de la democracia

Un corolario relevante de esta manera de entender la democracia y su desarrollo es observar los déficit sociales como carencias de la democracia. Así, la pobreza y la desigualdad no son sólo “problemas sociales”, sino también déficit democráticos. Por lo tanto, resolverlos es atacar una de las cuestiones básicas de la sustentabilidad democrática. De donde se derivará en nuestro análisis una crítica a la peligrosa escisión entre “política económica”, “política social” y fortalecimiento de la democracia, los que a menudo son tratados como compartimentos estancos. El

RECUADRO 10

Democracia e igualdad

Ninguna teoría de la democracia que omita a la idea igualitaria un lugar central puede posiblemente arrojar una representación fehaciente del peso extraordinario de la democracia en la imaginación política moderna. [...] Debemos tener en mente que históricamente uno de los objetivos principales de los movimientos democráticos ha sido buscar compensación en la esfera política para los efectos de las desigualdades en la economía y en la sociedad.

C. R. Beitz, 1989, pp. xi, xvi.

principal corolario de esta crítica es que no debe haber una agenda económica social divorciada de la agenda democrática.

La democracia apela como fundamento de los mecanismos e instituciones que contiene a una cierta visión de la condición humana y su desarrollo: todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia.¹³

Los principios que de allí emanan se proyectan al conjunto de la sociedad. La escuela, la familia, la economía y, en general, todas las formas de organizar la sociedad más allá de las instituciones propias de la democracia son alcanzadas por los principios inherentes a ésta. El desarrollo de la democracia tiene que ver con la intensidad con que estos principios logran impregnar los distintos campos de la vida social. Por eso es que la democracia no aparece sólo en su dimensión institucional; es también una promesa civilizadora que instala la expectativa de expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso.

Alcances de la democracia en el Informe

En la perspectiva que hemos adoptado, la democracia supone un conjunto de características esenciales que definen sus condiciones

RECUADRO 11

Democracia y soberanía

El ejercicio de la democracia es una afirmación de la soberanía de una nación: se requiere de un marco democrático que le devuelva a la noción mermada de soberanía su sentido político prístino: no hay nación soberana en el concierto internacional si no es soberana en el orden nacional, es decir, si no respeta los derechos políticos y culturales de la población concebida no como simple número sino como compleja calidad, no como cantidad de habitantes sino como calidad de ciudadanos.

Carlos Fuentes, 1998, p. 9.

13 Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Una definición de poliarquía

Poliarquía deriva de las palabras griegas que significan “muchos” y “gobierno”, se distingue así el “gobierno de los muchos” del gobierno de uno, o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía. [...] Una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las instituciones democráticas [descriptas]. La democracia poliárquica es, pues, distinta de la democracia representativa con sufragio restringido, como la del siglo XIX. Es también diferente de las democracias y repúblicas más antiguas, que no sólo tenían sufragio restringido sino que carecían de muchas de

las otras características cruciales de las democracias poliárquicas, tales como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas para influir en u oponerse a los gobiernos existentes, grupos de interés organizados, etc. Es también distinta de las prácticas democráticas propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de una asamblea directa de sus miembros y su decisión (o recomendación) directa de las políticas o leyes.

R. Dahl, 1987, p. 105.

necesarias. Estas características rara vez existen plenamente, más bien se combinan en diversos grados y alcances. Importa señalar que el análisis del grado de realización de cada uno de estos elementos es ineludible a la hora de evaluar el grado de desarrollo de una democracia.¹⁴ La democracia incluye como uno de sus elementos centrales una delegación libre de la soberanía popular en un gobierno, para ejecutar la opción mayoritaria de la ciudadanía. Para que este procedimiento sea efectivo se requiere el conjunto de condiciones que describimos a continuación.

1. La democracia presupone como condición necesaria *la existencia de un régimen político* que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.

En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobier-

no de un Estado pueda considerarse democrático:¹⁵

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que define claramente el *demos* votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

2. La democracia implica *el acceso sustantivo al poder del Estado*, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y de-

¹⁴ Estos rasgos que se resumen a continuación fueron presentados y discutidos con un amplio conjunto de personalidades académicas.

¹⁵ Según surgen de los aportes de Robert Dahl y Guillermo O'Donnell.

finitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios —económicos y organizativos— necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.

Este acceso al poder efectivo estatal requiere también una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos, de modo que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio, que no sean la consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

3. La democracia también implica *la vigencia del estado de derecho*. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

4. La democracia supone *una cierta forma de organizar el poder en la sociedad*. En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder —sea público o privado— esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser *objetivo*, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.

5. La democracia requiere que *las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas*. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.

Supuesta la ausencia de limitaciones sobre la capacidad de elegir, nos interesa indagar cuál es el rango efectivo de opciones y cómo se construye. De esto trata la cuestión de la agenda pública. Ella contiene, nada menos, que el temario de los problemas que una sociedad debe resolver y los métodos para encararlos. La agenda identifica, para el ciudadano, las metas deseables de un gobierno y el camino para alcanzarlas.

¿Elegir sobre qué y entre qué? ¿Esa elección contiene todas las opciones necesarias, reales, para garantizar y expandir la ciudadanía en un momento dado? ¿O esas opciones, sometidas a las elecciones, son sólo una parte de lo necesario para el desarrollo de la ciudadanía y excluyen otras esenciales?

Si éste fuera el caso, podríamos tener reglas de competencia perfectas, condiciones óptimas para la elección, pero temas de elección sesgados o limitados. En esas condiciones puede que lo sustantivo esté fuera de la elección y lo marginal centre el debate de la decisión electoral. El régimen tendería, entonces, a girar en el vacío, a separarse del desarrollo de la ciudadanía, a tornarse irrelevante.

Por lo tanto, la agenda pública, entendida como el rango efectivo de opciones del que disponen los ciudadanos de acuerdo con las referencias anotadas más arriba, constituye un componente central de la organización democrática. Esa agenda contiene el conjunto de cuestiones prioritarias alrededor del cual se centran el debate público, la definición y las opciones de políticas de la opinión pública.

La agenda debería contener los desafíos centrales para los intereses individuales, de las organizaciones y el conjunto de la sociedad. Lo que se puede elegir está dentro de la agenda. La agenda define el campo de la opción.

Pero esta agenda no se construye idealmente, con independencia de las relaciones de poder. ¿Se elige la política económica? ¿Se debaten las reformas fiscales? ¿Están claras las opciones para combatir la pobreza y la desigualdad? Y si tales temas estuvieran fuera de la oferta electoral, de su agenda, ¿cómo se vincula la democracia con las necesidades reales de expansión de la ciudadanía social?

Esta cuestión, lo que se debate en una sociedad y en una región, es uno de los intereses centrales de este Informe. Promover un debate sobre nuestra agenda, para saber si ella contiene nuestros problemas, o si hay cuestiones omitidas, diluidas, ignoradas o, sencillamente, prohibidas es la primera condición para utilizar nuestras capacidades para sortear los peligros y desarrollar nuestra democracia. Discutir los alcances del debate público, sus formas de abordarlo y recuperar lo que se escamotea e ignora es una condición necesaria de las reformas democráticas que requiere nuestra región. La relevancia o no del contenido de la agenda pública es determinante para nuestro futuro democrático.

Democracia, régimen político y Estado

En un régimen democrático, el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y eventualmente los bancos centrales) se logra mediante *elecciones limpias e institucionalizadas*. Por elecciones limpias se entiende aquí las que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales se respetan las libertades políticas.¹⁶ Estas libertades son esenciales no sólo durante las elecciones sino también para los períodos que median entre ellas. De lo contrario, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o cancelar elecciones futuras. Los individuos que gozan de estas libertades están habilitados y protegidos para el ejercicio de sus derechos de participación. Esto significa que a todos los ciudadanos les es asignado el derecho de participar en el Estado y el

gobierno, no sólo mediante las elecciones sino también mediante la toma de decisiones, ya sea de manera conjunta o individual, vinculantes en todo el territorio. Por su parte, el *requisito de inclusividad* de las elecciones bajo un régimen democrático indica que todos los adultos que satisfacen el criterio de ciudadanía tienen derecho de participar en dichas elecciones.¹⁷

Además, las elecciones en un régimen democrático están institucionalizadas: la gran mayoría de los ciudadanos da por descontado que, en el futuro, las elecciones limpias continuarán siendo realizadas en las fechas u ocasiones legalmente preestablecidas.

Existen cuatro aspectos centrales de la democracia: 1) elecciones limpias e institucionalizadas, 2) inclusividad, 3) un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades políticas, y 4) un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución retenga el arbitrio de eliminar o suspender los efectos de la ley o evadirse de los alcances de la misma. Vemos entonces que, mientras los dos primeros aspectos corresponden al régimen, los dos últimos corresponden al Estado. El Estado no es un elemento ajeno o extrínseco a la democracia, es uno de sus componentes intrínsecos. Por eso, según el esquema conceptual que aquí proponemos, es importante indagar acerca de la *democracia del Estado*, no sólo la del régimen.

La relación entre régimen democrático y Estado se fundamenta en la existencia de un sistema legal estatal que se caracteriza por dos rasgos: primero, sanciona y respalda los derechos y libertades implicados por el régimen democrático; segundo, coloca bajo ese sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado. Bajo este prisma se organiza el Estado según el principio de la división, interdependencia y control de sus poderes, la existencia de un Poder Judicial independiente, la supremacía del poder civil sobre el militar y la responsabilidad de los gobernantes frente a la ciudadanía.

Estas libertades son esenciales no sólo durante las elecciones sino también para los períodos que median entre ellas.

16 De acuerdo con Dahl (1989 y 1999), las libertades políticas relevantes son las de expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista. Para una lista detallada ver Diamond (1999).

17 La inclusividad es un logro bastante reciente de los trabajadores urbanos, los campesinos, las mujeres y varios tipos de minorías y sectores discriminados.

Democracia y responsabilidad de los gobernantes

En una democracia, se espera que los gobernantes estén sometidos a tres tipos de rendición de cuentas¹⁸: a) la “vertical electoral”, que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y funcionarios de gobierno; b) otro tipo de rendición de cuentas “vertical, de tipo societal”, es ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar al sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos; c) un tercer tipo de rendición de cuentas, “horizontal”, se practica cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras

instituciones o funcionarios estatales.

Nótese, sin embargo, que hay una diferencia importante entre estos tipos de rendición de cuentas. La vertical-electoral debe existir por definición misma del régimen democrático; sin ella ese régimen simplemente no existiría.

En cambio, el grado y la efectividad de la rendición de cuentas societal y de la horizontal son variables entre casos y en el tiempo. Estas variaciones son relevantes para evaluar el desarrollo de la democracia; por ejemplo, la inexistencia de una sociedad vigorosa y autónoma, o la imposibilidad o falta de voluntad de ciertas instituciones del Estado para ejercer su autoridad sobre otras instituciones estatales son indicadores de una democracia de escaso desarrollo.

Guillermo O’Donnell, trabajo elaborado para el PRODDAL.

Un aspecto crucial del sistema legal es su efectividad, el grado en que el Estado realmente organiza relaciones sociales. En un sistema legal democrático, ninguna institución estatal o funcionario debería sustraerse al control legal de sus acciones. En una dimensión territorial se supone que el sistema legal se extiende homogéneamente a lo largo del espacio delimitado por el Estado. En igual sentido, se espera que el sistema jurídico trate los casos similares de la misma manera, independientemente de consideraciones de clase, género, etnia u otros atributos de los actores respectivos.

En todas estas dimensiones, el sistema legal presupone un Estado eficaz,¹⁹ lo cual no depende sólo de una legislación apropiada sino también de una red de instituciones estatales que operan para garantizar el efectivo imperio de un sistema legal democrático.

La eficacia del sistema legal depende del entrelazamiento de sus reglas con una red de instituciones que, en democracia, deben actuar con propósitos y resultados consistentes con un Estado democrático de derecho.

Los ciudadanos, fuente y justificación de la autoridad del Estado democrático

En democracia, el sistema legal, comenzando por sus más altas reglas constitucionales, establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno. Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes.

Ésta es otra característica específica de la democracia; todos los otros sistemas políticos fundamentan el derecho a gobernar en fuentes distintas de la soberanía popular expresada en elecciones limpias e institucionalizadas.

De lo dicho se desprende que un individuo no es, y nunca debería ser tratado como un súbdito, un suplicante de la buena voluntad del gobierno y el Estado. Este individuo —portador de un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos— tiene pretensión legalmente sustentada de ser tratado con plena consideración y respeto.²⁰ Asimismo, ese

18 Por este concepto se entiende el equivalente a la expresión del inglés *accountability*.

19 O’Donnell, 2000, 2002a.

20 De acuerdo con este punto, Dworkin afirma que “una demanda particular de moralidad política [...] requiere de los gobiernos hablar con una voz, a actuar de manera coherente y con principios hacia todos sus ciudadanos, [y] extender a todos los estándares de justicia sustantiva o de equidad que usa para algunos”.

trato debe estar basado en la implementación de las leyes y regulaciones que son preexistentes, claras y discernibles para todos los ciudadanos,²¹ y sancionadas de manera concordante con los procedimientos democráticos. En la medida que las instituciones estatales reconocen estos derechos, ellas pueden ser consideradas más o menos democráticas, o consistentes con las obligaciones impuestas a ellas por la ciudadanía.

En verdad, este aspecto de las relaciones directas y cotidianas de los ciudadanos con el Estado es uno de los más problemáticos de la democracia en nuestra región. En relación con las elecciones limpias y, normalmente, con el ejercicio de los derechos políticos, los ciudadanos son colocados en un nivel de igualdad genérica. En cambio, al tratar con burocracias estatales, los ciudadanos están frecuentemente colocados en situaciones de aguda desigualdad *de facto*. Suelen enfrentar burocracias que actúan sobre la base de reglas formales e informales —que no son transparentes ni fácilmente entendibles— y que toman decisiones (o las omiten) con consecuencias importantes para los ciudadanos. Éste es un problema en todas partes, pero es mucho más serio y sistemático en sociedades castigadas por la pobreza y la desigualdad. Estos males expresan y cultivan el autoritarismo social,²² y repercuten en la manera descomedida con que las burocracias estatales a veces tratan a muchos ciudadanos, más aún a inmigrantes y extranjeros. Aunque se la suele ignorar, ésta es otra dimensión crucial de la democracia: el grado en que las instituciones estatales efectivamente respetan los derechos de todos los habitantes, ciudadanos o no.

El ciudadano, sujeto de la democracia

La democracia reconoce en cada individuo una persona moral y legal, portadora de derechos y responsable de cómo ejercita tales derechos y sus obligaciones correlativas. En tal sentido, concibe al individuo como un ser dotado de la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable.²³ Esta concepción del ser humano no sólo es filosófica y moral, también es legal: considera al individuo como portador de derechos subjetivos que son sancionados y garantizados por el sistema legal.

La potencialidad inherente a esta concepción del individuo, cuyos derechos no son derivados de la posición que ocupa en la jerarquía social sino de su capacidad de comprometerse, voluntaria y responsablemente, a cumplir las obligaciones que libremente asume —con su correlato del derecho a demandar el cumplimiento de las obligaciones contraídas—, desencadenó consecuencias trascendentales para las luchas por la expansión de la ciudadanía.

Entendemos por *ciudadanía* un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional.²⁴ Destacamos varios atributos de la ciudadanía así definida:

a. carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del

Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes.

21 Aun en situaciones en donde esta desigualdad es lo más aguda posible (como bajo encarcelamiento), permanece la obligación moral de respetar la agencia. Hoy en día, ésta es también una obligación legal, aunque sea muchas veces ignorada.

22 Aristóteles (1968, p. 181) sabía esto: “Aquellos que disfrutan de demasiadas ventajas —fuerza, riqueza, conexiones, etc.— no están dispuestos a obedecer [el derecho] y son ignorantes de cómo obedecer”.

23 Según el concepto desarrollado por O’Donnell (2002c), la democracia considera al ser humano como un agente. “Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado ser el mejor juez. Esta capacidad hace del agente un ser moral, en el sentido que normalmente se sentirá, y será considerado por otros seres relevantes, como responsable por la elección de sus opciones, al menos por las consecuencias directas derivadas de tales opciones.”

24 T. H. Marshall (1965) señala que “la ciudadanía moderna es, por definición, nacional”.

ser humano como responsable, razonable y autónomo;

b. condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados;

c. sentido social o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común;²⁵

d. carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada;

e. inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales;

f. carácter dinámico, contingente y abierto, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer, o menguar, su contenido y aumentar, o disminuir, el número de aquellos a los que se reconoce.

Podemos identificar tres conjuntos de derechos de ciudadanía,²⁶ cada uno de ellos referido a un área diferente de la sociedad: civiles, políticos y sociales.²⁷

Con bastante anticipación a la expansión universal de la ciudadanía política, la formulación de una visión legal y moral del individuo como portador de derechos subjetivos contó con una larga trayectoria de elaboración a través de diversas doctrinas –religiosas, éticas, legales, filosóficas–.²⁸ Esta concepción del ser humano fue proyectada al ámbito político por los grandes

25 Este aspecto de la ciudadanía remite a una concepción de la política como espacio común, en el cual nos reconocemos como participantes de una comunidad política dirigida a la construcción y realización intersubjetiva de un bien público. Esta concepción ha sido ampliamente desarrollada por la tradición del republicanismo cívico, cuyos orígenes se remontan al pensamiento griego y romano, y que adquiere una renovada vigencia en los debates contemporáneos entre liberales y comunitaristas.

26 Esta enunciación no implica que ignoremos que algunas discusiones actuales proponen agregar otras “generaciones” de derechos a los que aquí enunciamos. Entre ellas, dadas las circunstancias de América Latina, especialmente las relacionadas con sus pueblos indígenas, nos parecen particularmente importantes las propuestas de agregar un área específica de derechos culturales. Sin embargo, para facilitar esta primera exposición de un tema muy complejo, hemos preferido mantener la clasificación de derechos tradicional. Esto no obsta para que el tema de los pueblos indígenas nos ocupe en otras partes de este Informe, ni que en futuras versiones del mismo revisemos la clasificación aquí utilizada.

27 “Comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes. [...] Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta de los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el Parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.” Marshall, 1965, pp. 22-23.

28 “El reconocimiento institucionalizado (*i.e.* legalmente sancionado y respaldado, y dado ampliamente por descontado) del individuo como portador de derechos subjetivos recorrió un largo y complicado camino, cuyo origen se extiende históricamente hasta algunos sofistas y los estoicos y Cicerón, atraviesa la tradición del derecho romano y los legistas medievales, para luego ser refinado por los teóricos del derecho natural, y ser finalmente reapropiado y, por así decir, politizado, a pesar de sus diferencias en otros aspectos, por los grandes pensadores liberales –especialmente Hobbes, Locke y Kant–, así como también no-liberales como Espinoza y Rousseau”. O’Donnell, 2000.

teóricos del liberalismo²⁹ y posteriormente se transmitió a las dos grandes constituciones modernas, las de los Estados Unidos y Francia.

La ciudadanía va más allá de los derechos políticos, la democracia también

La democracia de ciudadanía, como hemos dicho, excede el régimen político, el ejercicio de los derechos políticos. Ella precisa ampliarse hacia los derechos civiles y sociales. Éste es un punto central de nuestro análisis, del cual se deriva la justificación de concebir a la democracia abarcando un campo más amplio y complejo. Como anotamos, las consecuencias prácticas de sostener esta tesis son considerables.

Si los derechos propios del ser humano están basados en su capacidad en tanto ser moral, ¿por qué entonces atribuirlos sólo a ciertas esferas de la vida social y política? Ya que la autonomía responsable implica elegir, ¿qué opciones reales, o capacidades, serían razonablemente consistentes con la condición que la democracia le asigna al individuo? En otros términos, ¿cuáles son las condiciones reales del ejercicio de tales derechos?

Estas preguntas apuntan a uno de los

argumentos centrales en el análisis que propone este Informe: plantear la cuestión de las capacidades en la esfera política implica ir más allá de la atribución universal de los derechos de ciudadanía política, lleva a preguntarnos sobre las condiciones que pueden permitir o no el ejercicio efectivo de estos derechos.

Aunque, claro está, bajo diferentes condiciones históricas, en todos los países la respuesta a tales preguntas se desplegó en numerosas luchas por la progresiva expansión de los derechos políticos, civiles y sociales,³⁰ destacando, entre éstos, el derecho de sufragio hasta alcanzar su presente inclusividad. Esta historia se construyó a través de múltiples conflictos, al final de los cuales, los sectores sociales marginados fueron siendo incluidos en la democracia, esto es, obtuvieron finalmente la ciudadanía política.³¹

En los países centrales, estos procesos provocaron inicialmente la expansión adicional de derechos en la esfera civil, en el doble sentido de una mayor especificación de derechos y de incorporación de otros nuevos, que no eran aún los derechos de participación propios de la democracia inclusiva, sino *derechos civiles* concernientes a las actividades sociales y económicas pri-

La democracia de ciudadanía, como hemos dicho, excede el régimen político, el ejercicio de los derechos políticos. Ella precisa ampliarse hacia los derechos civiles y sociales.

29 Pierre Rosanvallon (1992, p. 111) comenta que antes del advenimiento del liberalismo “esta visión de autonomía de la voluntad ciertamente ya había aparecido jurídicamente formulada en el derecho civil”. Esto, a su vez, era parte de cambios en la misma concepción de moralidad; como Schneewind (1998, p. 27) apunta: “durante los siglos XVII y XVIII las concepciones establecidas de moralidad como obediencia comenzaron a ser fuertemente contestadas por concepciones emergentes de moralidad como auto-gobierno [...] centradas en la creencia de que todos los individuos normales son igualmente capaces de vivir juntos en una moralidad auto-gobernada”.

30 El proceso de progresiva expansión de derechos, que en los países centrales incluyó la extensión de la ciudadanía civil previa a la expansión de la ciudadanía política, aportó el trasfondo histórico de la idea central del liberalismo político: el gobierno y el Estado deben ser limitados y constitucionalmente regulados ya que ambos existen para, y en nombre de, individuos portadores de derechos subjetivos sancionados y respaldados por el mismo sistema legal que el Estado y el gobierno deben obedecer y del cual derivan su autoridad.

31 *Ciudadanos políticos* son aquellos quienes, dentro del territorio de un Estado que incluye un régimen democrático, cumplen con el criterio respectivo de nacionalidad. Asimismo, como derivación del régimen democrático, los ciudadanos políticos poseen dos tipos de derechos. Primero, libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista y otras que, aunque en última instancia sean no definibles ex ante, conjuntamente hacen posible la realización de elecciones limpias, institucionalizadas y –hoy en día– inclusivas. El segundo tipo de derecho es de carácter participativo: elegir y eventualmente ser elegido o nombrado en cargos estatales. Los ciudadanos políticos, así entendidos, son el lado individual de un régimen democrático, y ninguno de ellos puede existir sin el otro.

vadas.³² En lo que respecta a estos derechos, se reconoció de maneras diversas que su ejercicio implica elección, y elección implica libertad para elegir entre las distintas alternativas que cada individuo tiene razones para valorar. Esto presupone la vigencia de un criterio de equidad: ha de existir un piso mínimo de igualdad entre los miembros de la sociedad que otorgue a todos un rango razonable de opciones para ejercer su capacidad de elección y su autonomía.

Por otro lado, también en los países centrales, el mencionado criterio de equidad fue muy importante para el surgimiento de los *derechos sociales*.³³ De nuevo, a lo largo de luchas frecuentemente arduas, diversos sectores que habían sido políticamente excluidos terminaron por aceptar la democracia política contra los beneficios del Estado de bienestar. Por medio de la legislación social, y con avances y retrocesos en términos de las relaciones de poder respectivas, estas visiones de equidad fueron incorporadas a los sistemas legales. Los derechos sociales, sancionados por la legislación correspondiente, se aunaron al derecho civil para expresar que la sociedad, y especialmente el Estado, no deben ser indiferentes, al menos en casos en los que existe severa privación de capacidades relevantes.

En síntesis, en los países centrales la cuestión de las capacidades que habilitan ejercer la libertad de los individuos fue encarada en el ámbito de los derechos civiles y sociales. La idea que subyace a estas construcciones legales es la de equidad, que, en términos de ca-

pacidades disponibles y de ausencia de coerción perentoria, considera a los individuos como seres libres y responsablemente capaces de elegir. Esta visión quedó inscrita en la conciencia moral de la humanidad por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.³⁴ Importa señalar que la mayoría de estos derechos no fueron simplemente otorgados, ellos fueron conquistados por medio de múltiples luchas llevadas adelante por sectores sociales oprimidos, explotados y discriminados.

Por estos complejos caminos –tan simplificada y resumidos– fueron surgiendo, en los países centrales, las instituciones y prácticas que hoy reconocemos como democráticas. Pocos países de América Latina (Chile, Costa Rica y Uruguay) siguieron derroteros más o menos similares; en los demás, y aunque cada uno con sus significativas particularidades, nos encontramos con una situación muy diferente de la descripta: hemos hecho la enorme conquista de los derechos políticos pero aún falta mucho para lograr, para todos, una expansión satisfactoria de los derechos civiles y sociales. Esta circunstancia recalca aún más la enorme importancia que la democracia y sus derechos políticos tienen para América Latina: ellos son, tienen que ser, el principal punto de apoyo para las luchas por el logro de los otros derechos, aún tan limitados y sesgadamente asignados en la práctica. Veremos ecos de estas afirmaciones en las secciones empíricas de este Informe.

32 Como apunta T. H. Marshall (1965, p. 18): “La historia de los derechos civiles en su período formativo es una de adición gradual de nuevos derechos a un estatus que ya existía y que ya pertenecía a todos los miembros adultos de la comunidad”. Estos derechos civiles son, en su definición clásica de *ciudadanía civil*, “los derechos necesarios para la libertad individual-libertad personal, libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho a poseer propiedad y a terminar contratos válidos, y el derecho a la justicia” (*ibid.*, pp. 10-11).

33 Una vez más de acuerdo con Marshall (1965, p. 72), los derechos sociales incluyen “desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con el estándar prevaeciente en la sociedad”. Para una discusión útil y detallada de Marshall con respecto a estos derechos, ver José Nun, 2001.

34 Podemos agregar: el Prólogo y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, y más tarde, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el Acuerdo Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de Derechos Humanos de Viena, y muchos otros tratados y protocolos internacionales y regionales, todos ellos ratificados por un gran número de países.

Estado y ciudadanía

El Estado es un fenómeno histórico contemporáneo, en el que confluyen las luchas por el poder y las luchas por los derechos. Su emergencia estuvo marcada por la expropiación, por parte de los gobernantes, de un centro de poder emergente, de los medios de coerción, de administración y de legalidad que habían sido hasta entonces controlados por otros actores. El surgimiento del Estado fue coetáneo a la expansión del capitalismo, que incluyó otra expropiación, la de los productores directos de los medios de producción. Ese surgimiento fue también coetáneo a la construcción política de la Nación como referente privilegiado de las decisiones estatales. Todos los Estados sostienen que su autoridad emana de ser Estados-para-la-Nación (o, en algunos casos, para-el-pueblo), cuya misión es el logro del bien común –o el interés general– de una Nación interpretada homogéneamente, a la que tanto gobernantes como gobernados supuestamente deben prioridad en sus lealtades.

Por *Estado* entendemos un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubre el territorio que éste delimita y sobre el cual ejerce normalmente la supremacía en el control de los medios de coerción. Esta definición permite entender al Estado como: a) un foco de identidad colectiva para los habitantes de un territorio –en ello reside su *credibilidad*–; b) un sistema legal, que aspira a un alto grado de *efectividad* en la regulación de relaciones sociales, y c) un conjunto de burocracias, cuyo funcionamiento se supone logra *eficacia* en el desempeño de las funciones que les son formalmente asignadas.

El grado de realización de estas dimensiones en cada caso es una variable históricamente contingente y, por cierto, problemática (O'Donnell, 2002b).

Por lo tanto, el Estado es:

a. Un ámbito en que se concentra y reconoce la *identidad colectiva* para todos o casi todos los habitantes del territorio; invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros”, los miembros de la Nación.

b. Un *sistema legal*, una trama de reglas jurídicas que aspira a regular numerosas relaciones sociales.³⁵

c. Es también un *conjunto de entes burocráticos*, una trama institucional y administrativa con responsabilidades que formal-

La democracia y sus derechos políticos tienen una enorme importancia para América Latina: ellos son, tienen que ser, el principal punto de apoyo para las luchas por el logro de los otros derechos.

RECUADRO 14

Estado liberal y Estado democrático

El Estado liberal no es solamente el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1. en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda garantizar un correcto funcionamiento de la democracia y, por otra parte, es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.

Norberto Bobbio, 1992, pp. 15-16.

35 Aun bajo un régimen democrático, la legalidad del Estado es una mezcla compleja de igualdad y desigualdad. Por una parte, esta legalidad sanciona los derechos universales de la ciudadanía política y civil. Por otra, esta misma legalidad sanciona dos tipos de desigualdades: una, la resultante de la organización jerárquica, legalmente regulada, de las instituciones burocráticas del Estado, así como del respaldo o autorización que el sistema legal otorga a otras instituciones privadas que también están jerárquicamente organizadas; otra, la desigualdad que resulta del hecho de que esta misma legalidad da forma a la condición capitalista de la sociedad. Esta forma sanciona y respalda un orden social que incluye de varias maneras la dominación social de quienes controlan los medios de producción así como también, y con creciente importancia en el mundo contemporáneo, el control de los circuitos del capital financiero. Esto nos lleva a considerar el papel crucial que el Estado juega, en sus varias dimensiones, en la corrección o reproducción de estas desigualdades, al mismo tiempo que promulga algunas igualdades democráticas fundamentales.

El Estado: presupuesto de la democracia

El Estado –en tanto institución en la que se reconoce la identidad colectiva, no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por su capacidad de coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada– es el asentamiento histórico y social de la democracia. Desde sus comienzos, la democracia política contemporánea implica una ciudadanía de doble faz: la ciudadanía (potencialmente) activa y participativa propia de la democracia, y la ciudadanía adscriptiva, que resulta del hecho de pertenecer a una nación.

Guillermo O'Donnell, “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión”, documento elaborado para el PRODDAL, 2002.

mente apuntan a lograr y proteger algún aspecto del bien común. Juntos, las burocracias del Estado y su legalidad pretenden generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad de las relaciones sociales en las que los habitantes están inmersos. De esta forma, el Estado también pretende garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una Nación.

Estos aspectos del Estado son tendencias que ninguno ha logrado completamente. En lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser

verdaderamente un Estado-para-la Nación puede ser escasamente verosímil para buena parte de su población. En cuanto al sistema legal, puede *per se* tener carencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales y aun a vastas regiones. Y en lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido formalmente asignadas.

Cualesquiera que fueren los logros y carencias en estas tres dimensiones, nos interesa recalcar que la democracia política surgió y ha continuado existiendo con y en el marco del Estado nacional. Fue debido a esta intersección que la “democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacionadas y ninguna puede ser propiamente entendida independientemente de esta conexión”.³⁶ Esto resalta la importancia que el Estado y la Nación han tenido y siguen teniendo para la existencia y el funcionamiento de la democracia.³⁷

Estatalidad trunca y fragilidad democrática

Como ya vimos, por primera vez en dos siglos de vida independiente, prácticamente todos los países latinoamericanos satisfac-

Estado y globalización

La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en la disminución del poder del Estado; más bien, está transformando las condiciones bajo las cuales el poder del Estado es ejercido. [...] Hay muchas buenas razones para dudar de las bases empíricas y teóricas de algunas afirmaciones [sobre] que el Estado-nación está siendo eclipsado por los patrones

contemporáneos de la globalización.[...] [Sin embargo, hay que reconocer que los] nuevos patrones de cambio regional y global están transformando el contexto de la acción política, creando un sistema de centros de poder múltiples y esferas de autoridad superpuestas –un orden pos-Westfalia–.

David Held, 1999, p. 441.

36 Greenfeld, 1992, p. 7.

37 Maíz, 2002a y Canovan, 1996. John Gray (2000, p. 123) concuerda: “El Estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal. [...] La institución del Estado-nación es tácitamente presupuesta por los ideales liberales de la ciudadanía”.

cen la definición mínima de democracia. Ellos comparten dos características: por un lado, celebran elecciones razonablemente limpias, institucionalizadas e inclusivas, y sancionan los derechos participativos correlativos a tales elecciones; por otro, sostienen la vigencia de algunas libertades políticas fundamentales, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación razonablemente libres y plurales, y afirman la supremacía de los poderes constitucionales por sobre los poderes fácticos.

Sin embargo, hay variaciones en cuanto al grado en que los atributos mencionados son efectivamente cumplidos, así como también hay variaciones significativas en cuanto al grado en que el Estado y su sistema legal cubren la totalidad del territorio de estos países. En este contexto, la evaluación social sobre el rendimiento institucional y el grado de desarrollo de nuestras democracias es sumamente crítica. En general, la mirada de la opinión pública indica que las instituciones y los gobernantes no se están desempeñando bien. Una razón de ello es que, con frecuencia, los gobiernos elegidos democráticamente a veces parecen incapaces o no dispuestos a encarar cuestiones básicas de desarrollo, así como de desigualdad y de inseguridad. Creemos que a esta imagen subyace otro hecho que se ha descuidado demasiado en las recientes discusiones: el que en las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado.

Crisis económicas, el ferviente antiestatismo de muchos de los programas de reformas económicas, la corrupción y el clientelismo ampliamente extendidos en no pocos

países, son algunos de los factores que han confluído en generar un Estado anémico. Esta anemia también se manifiesta en el sistema legal. De hecho, muchos de nuestros países tienen un régimen democrático que coexiste con una legalidad intermitente y sesgada. Simplemente, la legalidad del Estado no se extiende a vastas regiones de nuestros países (y parte de sus ciudades), donde otros tipos de legalidad, básicamente variaciones de legalidad mafiosa, son los que operan en la práctica.

Asimismo, aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una *ciudadanía de baja intensidad*.³⁸ Todos tenemos los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático; sin embargo, muchos carecen de derechos sociales básicos. Asimismo, a estos sectores se les niegan de hecho derechos civiles no menos básicos: no disfrutan de protección contra la violencia policial y varias formas de violencia privada; no logran acceso igualitario y respetuoso a las burocracias del Estado, incluso los juzgados; sus domicilios son allanados arbitrariamente, y, en general, están forzados a vivir una vida no sólo de pobreza sino también de recurrente humillación y miedo a la violencia.³⁹ Estos sectores no son sólo materialmente pobres, sino también legalmente pobres.

Con tan importantes déficit en la eficacia de sus instituciones, en la efectividad de su sistema legal y, no menos importante, en su credibilidad como Estado-para-la-Nación, con pocas y parciales excepciones el Estado latinoamericano actual, al mismo tiempo

En las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado.

38 Ver O'Donnell (1993) donde se traza un mapa metafórico de "zonas azules, verdes y marrones", de las cuales la marrón se refiere a zonas en las que la legalidad del Estado es apenas efectiva.

39 Los informes de varios organismos de derechos humanos repetida y abundantemente documentan la amenaza permanente de violencia a la que la gente está sometida. Para el caso de Brasil ver, entre otros, Dellasoppa *et al.* (1999) quienes documentan que la incidencia de muertes violentas en las regiones más pobres de la ciudad de San Pablo es dieciséis veces mayor que en las regiones más ricas; para datos sobre la Argentina ver, entre otros, CELS 2001. Más en general, un estudio que analiza varios conjuntos de datos sobre crimen violento encontró en todos ellos una correlación positiva, fuerte y persistente, de ésta con la pobreza y la desigualdad del ingreso (Hsieh y Pugh, 1993).

Debido a que los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca Estados-para-sus-naciones.

que cobija regímenes democráticos, tiene gran dificultad en proyectar un futuro que, aunque no pueda resolver rápidamente muchas de las injusticias y desigualdades existentes, aparezca a la mayoría de la población como realizable y valioso.

Este tipo de Estado de baja capacidad es un viejo problema de América Latina. Sin embargo, se ha transformado en un problema aún más serio en los últimos años y en varios casos esto ha ocurrido bajo la democracia. El déficit de credibilidad del Estado resulta de la ineficacia operacional de sus instituciones y, a veces, de la ostensible colonización de éstas por parte de intereses privados que difícilmente puede argumentarse sean consistentes con algún tipo de interés general. Este déficit se vuelve aún más agudo si parte de estos intereses no es en absoluto de corte nacional; más bien, ellos son parte de intereses extraterritoriales –públicos y privados– y de las tendencias relativamente anónimas de la globalización económica.

Es por todo esto que creemos tan importante inscribir la discusión sobre el Estado (incluyendo por qué, para qué y con quiénes reformarlo) en la perspectiva estratégica, eminentemente política, del desarrollo de la democracia.

Sin embargo, es preciso señalar que no existe Estado neutral. En sus tres dimensiones, el Estado es un espacio de condensación compleja y de mediación de fuerzas sociales. De hecho, la visión neutralista es una manera de argumentar a favor de un tipo de Estado que mediante sus políticas y, por cierto, de sus omisiones, es un activo reproductor de la desigualdad y una seria traba a la expansión de derechos civiles y sociales.

Algunos han intentado explicar el debilitamiento de los Estados en América Latina como una consecuencia ineludible de la globalización, frente a la cual sólo sería posible y deseable una adaptación pasiva. Esto es equivocado y, en ocasiones, interesado. Debido a que los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca Estados-para-sus-naciones. Éste no

deber ser un Estado grande o pesado. Pero sí un Estado fuerte, en el sentido de que sea capaz de procesar los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y digiriendo y reorientando otros.

En este sentido, la observación de los Estados de países centrales que cuentan con arraigadas instituciones y prácticas democráticas muestra cuán activamente ellos tratan de procesar, digerir y reorientar muchos aspectos y consecuencias de la globalización. Pero una condición necesaria para un Estado capaz de construir democracia y equidad social es que alcance niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad. En América Latina, este logro está trabado por factores que, aunque aludidos en la discusión precedente, requieren especial consideración.

Especificidad histórica de las democracias latinoamericanas

Los problemas que hemos planteado hasta ahora son compartidos por muchas de las nuevas y no tan nuevas democracias en el mundo contemporáneo. ¿Qué tiene la teoría democrática que decir al respecto? Desafortunadamente no mucho. En gran medida esto se debe a que la mayoría de las teorías sobre la democracia han sido formuladas en el marco de la experiencia histórica de los países europeos y de Estados Unidos. Estas teorías dejan implícito que, en esos países, los derechos civiles eran razonablemente efectivos y estaban extendidos prácticamente a lo largo de toda la sociedad antes de la adopción de la inclusividad y la universalización de los derechos políticos. Además, presuponen que la legalidad del Estado se extiende homogéneamente a lo largo del territorio y que, consecuentemente, no sólo los regímenes nacionales sino también los subnacionales son democráticos.⁴⁰ Debería ser obvio a estas alturas que estas presunciones no se ajustan a la trayectoria histórica y a la situación actual de América Latina.

40 En realidad, Estados Unidos es una excepción parcial, aunque importante, a esta afirmación. Pero no podemos detenernos en este aspecto en el presente Informe.

En términos de las trayectorias históricas de la democracia, América Latina muestra un patrón bastante único. Por ello, una conceptualización de la democracia restringida al régimen puede ser aceptable en tanto presuponga que la ciudadanía civil y social no son problemáticas. Pero cuando estas dimensiones de la ciudadanía son intermitentes o están distribuidas irregularmente a lo largo de diversos sectores sociales o incluso del propio territorio del Estado, es crucial tomarlas en cuidadosa consideración, si es que se quiere entender el funcionamiento de las respectivas democracias y los principales desafíos para su desarrollo.

“Nadie [...] puede disfrutar completamente *ningún* derecho que supuestamente posee si carece de los elementos esenciales para una vida razonablemente saludable y activa.”⁴¹ En consecuencia, “sería inconsistente reconocer derechos referidos a la vida o a la integridad física cuando los medios necesarios para el disfrute y ejercicio de estos derechos son omitidos”.⁴² Estas afirmaciones se refieren a las capacidades que facilitan, o dificultan, el ejercicio de los derechos inherentes a la condición de ciudadanos. ¿Dónde y sobre la base de qué criterio podríamos trazar una línea firme y clara por sobre la cual la ciudadanía podría ser razonablemente ejercida en términos de derechos y capacidades? ¿Cuáles derechos y cuáles capacidades serían imprescindibles para gozar plenamente de la ciudadanía?

Estas cuestiones han dado lugar a extensos debates.⁴³ En este punto es necesario volver a un aspecto de esas discusiones, el referido a las libertades políticas. Sobre este

tema sostenemos dos afirmaciones: una, que el conjunto mínimo y suficiente de estos derechos es imposible de definir teóricamente de manera general y universal; y la segunda, que estas libertades (de expresión, asociación, movimiento y similares) son, en realidad, segmentos de más amplios –y antiguos– derechos civiles.⁴⁴ Ya argumentamos que estos derechos corresponden a todos los seres humanos, y que los derechos de ciudadanía en la esfera política difícilmente pueden ser realizados si los individuos carecen de derechos sociales y civiles “básicos”.⁴⁵

Por serlo, un ciudadano tiene derecho a ser respetado en su dignidad, también tiene derecho a la provisión social de las condiciones necesarias para ejercer libremente todos los aspectos y las actividades de su sociabilidad. Someter a este individuo a violencia física o a la privación de necesidades materiales básicas, o suprimir sus derechos políticos, son todos actos que niegan severamente su condición de ciudadano, sujeto-actor de la democracia. Esta visión de las condiciones mínimas que habilitan la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones, es clara ya en los orígenes de la tradición de derechos humanos y, más recientemente, se ha hecho también explícita en el pensamiento sobre el desarrollo humano. Como dice Amartya Sen en el Informe de Desarrollo Humano de 2000: “Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todos lados”.⁴⁶

“Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todos lados.”

41 Shue, 1996, p. 7 (bastardillas en el original).

42 Vázquez, 2001, p. 102.

43 Véanse Shue, 1996; Nussbaum, 2000b.

44 En los países europeos y en Estados Unidos estos derechos fueron realizados como derechos civiles mucho antes de que fueran “promovidos” a la condición de derechos políticos. También estos derechos son ejercidos en espacios sociales muy diversos, más allá del ámbito del régimen.

45 Como escribe Habermas (1999, p. 332), “sin derechos básicos que garanticen la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habría ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales estos ciudadanos harían uso de su autonomía pública”. Este autor (1998, p. 261) afirma que: “Por lo tanto la autonomía pública y privada se presuponen mutuamente de tal manera que ni los derechos humanos ni la soberanía popular pueden reclamar primacía por sobre su contraparte”.

46 PNUD, 2000c, p. 1.

Si bien las constituciones de América Latina consagran los derechos a la educación, la salud y el empleo, otras dimensiones como la satisfacción de las necesidades básicas –alimentación y hábitat, la seguridad social y el medio ambiente– reciben tratamientos desiguales, tanto reales como formales, en los distintos países. Precisamente, esta priorización se corresponde con los objetivos de desarrollo que emanan de la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000.

Lograr los Objetivos del Milenio en la región Latinoamericana implica llevar adelante

una serie de políticas públicas muy precisas, tales como invertir en la infraestructura básica, incrementar la productividad agrícola, promover la mediana y pequeña empresa, fomentar la industria, invertir en salud y educación, llevar adelante una política pública de sostenibilidad ambiental. Esas políticas requieren un Estado con capacidad de acción, lo que refiere a la necesidad de lograr consensos políticos, a mantener la democracia en el estado de derecho y profundizarla tomando como meta el logro de una sociedad donde la ciudadanía sea integral, donde los derechos y las obligaciones no se limiten al campo político y civil, sino que

RECUADRO 17

Los objetivos de desarrollo del milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
 - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario.
 - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal
 - Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
 - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del final de 2015.
4. Reducir la mortalidad infantil
 - Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Mejorar la salud materna
 - Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
 - Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
 - Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental
 - Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
 - Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable.
 - Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.
 - Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
 - Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
 - Atender las necesidades especiales de los países sin litoral o de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
 - Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
 - En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
 - En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
 - En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

ONU, 2003b, y PNUD, 2003.

comprendan el área social. Implican la acción del ciudadano como individuo, como actor político que se expresa a través de representantes y –en las circunstancias previstas– directamente, y como integrante de la sociedad, actuando en su comunidad y en las asociaciones voluntarias que conforman el rico entramado de la sociedad civil.

Ésta es la misma visión que, como vimos, subyace a nuestra concepción de la democracia. Todos estos derechos –los derechos civiles y su conexión con los derechos humanos, los derechos sociales y su conexión con el desarrollo humano, y los derechos políticos y su conexión con la democracia– facilitan y promueven el ejercicio de la ciudadanía. Esto es así precisamente porque cada uno de ellos, o alguna combinación de ellos, “empuja” hacia el logro de los otros, o al menos crean favorables oportunidades para su conquista. Asimismo, como veremos más adelante, el criterio relevante para la asignación de derechos civiles, sociales y políticos ha cambiado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, incluso los países centrales convivieron por largos períodos con tremendas desigualdades, que justificaban con el argumento de que trabajadores, mujeres y otros eran, por alguna razón, intrínsecamente “inferiores”. A pesar de los muchos horrores y desigualdades aún existentes, la creciente aceptación de que todos los seres humanos somos, en algún sentido fundamental, iguales, es una gran conquista de la humanidad.

Cuánta ciudadanía precisa una democracia

Las afirmaciones del ítem anterior omiten considerar varias discusiones filosóficas y éticas que se centran en la cuestión del ba-

lance entre libertad e igualdad. Éstas son cuestiones extremadamente importantes que exceden el marco del presente Informe.

En los países centrales, esas discusiones tratan acerca de qué principios de libertad y/o de equidad deberían regular la asignación de bienes sociales una vez que todos los ciudadanos, o una gran mayoría, han obtenido un nivel básico de derechos y capacidades.⁴⁷ En cambio, en América Latina, la cuestión principal se refiere a los que no gozan de esos derechos y capacidades básicos. Esto plantea la pregunta acerca de si existen buenas razones para afirmar un derecho universal para el logro de un nivel, o conjunto, básico de derechos y capacidades. Sostenemos que estas razones existen y que su fundamento es la visión de los ciudadanos y, en general, los individuos como seres autónomos, razonables y responsables. Esas razones hacen referencia a un aspecto primario de la equidad: no plena igualdad, sino igualdad básica. Por *igualación básica* entendemos el derecho de cada uno a, por lo menos, dos cosas: ser tratado con la equidad y consideración debidas a su condición de ser humano y lograr, si fuera necesario a través del Estado o de la provisión social, un piso básico de derechos y capacidades que eliminen, al menos, las privaciones que impiden el ejercicio de las opciones responsables y las libertades que ellas implican.

Reconocemos que en este plano se suscitan complejas y arduas disputas. Sin embargo, nos parece ineludible la pregunta acerca de si hay o no obligación moral, y también derechos accionables, para demandar derechos y capacidades básicos que faciliten a todos los ciudadanos el ejercicio de su ciudadanía. Cualquiera que fuere la respuesta a esta cuestión, parece innegable que la democracia provee el mejor contexto posible pa-

47 Dasgupta (1993, p. 45, nota al pie) comenta correctamente: “La mayor parte de la teoría ética contemporánea asume al comienzo de la indagación que estas necesidades [básicas] han sido realizadas”. Esta presunción es explícita en los trabajos de filosofía política que, puede decirse, han sido los más influyentes en las últimas décadas, al menos en el mundo anglosajón (Rawls, 1971, pp. 152, 542-543; su teoría de la justicia es considerada aplicable en países donde “solamente las necesidades materiales menos urgentes quedan por ser satisfechas”; por una reafirmación explícita de esta suposición ver Rawls, 2001). A su vez, aunque menos explícita, la misma suposición está claramente contenida en el trabajo de Habermas. La cuestión que queda pendiente es qué se puede decir de países, aun aquellos que incluyen un régimen democrático, que no cumplen con esta suposición.

La democracia es y admite ser un horizonte abierto, en el que se juegan incesantemente las luchas por la definición y redefinición de derechos y obligaciones.

ra que la misma sea discutida. Al respecto, Sen argumenta que “la participación [democrática] política y social tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar, [así como también] valor instrumental al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada [...] en sus reclamos de atención política [incluyendo demandas sobre necesidades económicas]”. Este autor, además, sostiene⁴⁸ que la democracia tiene valor constructivo, ya que “aun la idea de ‘necesidades’, incluyendo el entendimiento de ‘necesidades económicas’, requiere discusión pública e intercambio de información, visiones y análisis [...]. Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos son también centrales para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas”.⁴⁹

Por eso, el contenido de los derechos, su grado de especificidad, su alcance, la prioridad relativa de algunos sobre otros y otras cuestiones de este tipo, son y siempre serán disputables. Hay demasiadas preferencias encontradas, teorías sobre lo que es justo o equitativo, e intereses sociales y posiciones, para que cualquiera de estas cuestiones sea clara y firme-

mente resuelta. Éste es un hecho de la vida social, una consecuencia de la libertad y de la diversidad de proyectos de vida, puntos de vista, intereses y espacios sociales que ella sustenta. Corresponde a la democracia, y específicamente a la política democrática, celebrar y promover las disputas y los acuerdos que tal pluralidad de voces e intereses conlleva. Es por esto también que la democracia es y admite ser un horizonte abierto, en el que se juegan incesantemente las luchas por la definición y redefinición de derechos y obligaciones.⁵⁰

¿Cuál es la respuesta a estos problemas, restricciones e incertidumbres? Simplemente, más democracia. La cuestión crucial es quién decide, cómo y sobre la base de qué, qué derechos son sancionados e implementados, y con qué intensidad y alcance, mientras otros derechos no son inscriptos en el sistema legal o permanecen como letra muerta. Aun cuando estén basados en características universales del ser humano, determinar cuáles son los reclamos y las necesidades que se deben transformar en derechos, en qué medida se implementan y cuál es el balance que se establece con otros derechos y obligaciones, es una construcción social que resulta de la política, al menos de la política en sus mejores expresiones.

Nos parece importante recalcar lo antedicho porque, paradójicamente, es en los países donde más se necesita discusión amplia sobre necesidades y demandas y su posible conversión en derechos accionables, donde es más difícil incorporar estas cuestiones a la agenda pública. ¿Qué sería “un mínimo social decente”⁵¹ en términos de un conjunto básico de derechos civiles y sociales para todos los habitantes? Asimismo, si un país es pobre y tiene un Estado anémico y un sistema legal trunca-do, ¿qué secuencias y trayectorias serían adecuadas para el logro de ese mínimo?⁵²

RECUADRO 18

La democracia: una tensión entre hechos y valores

Lo que la democracia es no puede ser separado de lo que la democracia debería ser. [...] En una democracia la tensión entre hechos y valores alcanza el punto más alto.

Giovanni Sartori, 1967, p. 4.

48 Sen, 1999a, p. 10 (bastardillas en el original).

49 *Ibid.*, p. 11.

50 Ver Tilly, 1990, 1996, 1998b. Este autor (1998b, p. 55) concluye que “los derechos [son] productos históricos, resultados de las luchas”.

51 Nussbaum, 2000a, p. 125.

52 Como Tavares de Almeida (2002) argumenta, aun dentro de América Latina hay variaciones importantes en esta cuestión, las cuales deberían ser tomadas en cuenta al trazar posibles secuencias y trayectorias. Una discusión detallada de esta cuestión depende de una evaluación país por país, lo cual es una tarea que excede las posibilidades del presente Informe.

Las necesidades y privaciones respectivas no son sólo el sufrimiento de individuos aislados; éstas son cuestiones sociales, que deben ser tratadas en términos del reconocimiento de responsabilidades estatales y colectivas. Asimismo, son cuestiones políticas, imbuidas de distintos valores e ideologías, de teorías más o menos implícitas sobre el funcionamiento de una sociedad dada y, hoy en día, crecientemente también sobre el funcionamiento del sistema global. Es necesario promover el abordaje de estos temas en la agenda pública porque es ahí donde se definen cuáles son las necesidades “reales” que un país enfrenta, ignora, o reprime.

En la experiencia histórica de la humanidad, los avances en los derechos civiles y sociales de los sectores populares hicieron muy difícil resistir las demandas por ciudadanía política; su extensión dio a las mujeres y a algunas minorías un resorte importante para adquirir otros derechos civiles y sociales; la extensión de derechos civiles ayudó a la conquista de derechos sociales y políticos;⁵³ la disponibilidad de derechos políticos ha prevenido las hambrunas.⁵⁴ Estos y muchos otros procesos muestran cómo diversos derechos tienden a invocarse y reforzarse entre sí; hay una clara afinidad electiva entre los derechos civiles, sociales y políticos. La fuerza que impulsa estas relaciones es finalmente moral: el reconocimiento de que una persona no debe ser privada de ninguno de los derechos y capacidades que normalmente lo habilitan a actuar de modo libre y responsable.

En lo que respecta a América Latina, ahora que contamos con una notable extensión de los derechos políticos deberíamos usarlos no sólo con referencia al régimen sino también como palanca para la muy necesaria extensión de derechos civiles y sociales.

RECUADRO 19

La información: una necesidad básica

Aun la idea de necesidades, incluyendo el entendimiento de necesidades económicas, requiere información pública e intercambio de información, visiones y análisis. [...] Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos lo son para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas.

Amartya Sen, 1999a.

En este análisis, la noción de desarrollo de la democracia se sostiene sobre un presupuesto fundamental: la existencia de un régimen democrático. En este régimen encontramos al ciudadano legalmente respaldado y reconocido como sujeto en la democracia política. Por su lado, la noción de ciudadanía nos indicó que la democraticidad es también un atributo del Estado. Prosiguiendo esta búsqueda, encontramos las características y raíces comunes de los derechos políticos, civiles y sociales. Esta tesis fue sustentada en la afirmación de que la democracia implica no sólo ciudadanía política sino también civil y social. Asimismo, afirmamos que la existencia de un contexto diverso y plural, respaldado por un sistema legal consonante con el mismo, es otro aspecto fundamental de la democracia, especialmente en tanto sustenta las libertades que son la cara social de los derechos individuales de ciudadanía.

En la mayoría de estos aspectos encontramos que las democracias de la América Latina contemporánea exhiben deficiencias. Pero, por otro lado, mostramos las potencialidades políticas y normativas de la democracia, aun en el marco de las restricciones existentes en la actualidad. Considerada desde este ángulo, la democracia puede concebirse como un conjunto de prin-

53 Por ejemplo, Touraine (1994) nota que los trabajadores europeos obtuvieron sus derechos sociales luchando por principios generales, como la libertad y la justicia.

54 Como argumenta Sen en su *op. cit.*

cipios generales de organización de la sociedad. Ella es también la principal palanca para intentar superar injusticias y desigualdades. La posibilidad que la democracia crea con sus libertades para luchar contra esas injusticias y desigualdades hace de ella un horizonte siempre abierto. Esta apertura, y la dinámica que permite, hace que la democracia, aun las que sufren serias deficiencias, sean un bien inmensamente valioso por el que vale la pena esforzarse en preservarlo y expandirlo.

El desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

El próximo paso consiste en la observación empírica del régimen democrático, del desarrollo de la ciudadanía y del poder.

Hemos hecho explícito hasta aquí el hilo conductor que guía este Informe. Hemos explorado de manera sucinta las bases conceptuales en las que se funda la afirmación de que el desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía y se han

desarrollado los argumentos principales de la íntima vinculación entre la idea de democracia, ciudadanía y Estado. Estas ideas han fundado, a su vez, una búsqueda empírica. Sin ellas, la observación de datos resultaría desarticulada y probablemente no nos guiaría en nuestra búsqueda. De modo que indagar cómo perciben los ciudadanos a la democracia en sus vidas, construir los indicadores del régimen político y desarrollo de ciudadanía y, finalmente, consultar a los que conocen el poder, los límites del Estado y los gobiernos, constituyen los ejes de la investigación empírica que se desarrolla en el capítulo siguiente. Allí encontraremos la materia de estas tesis que hemos sobrevolado hasta aquí.

Finalmente, el lector verá reunidas las ideas de estas primeras páginas con los resultados empíricos de la segunda sección, en la tercera parte de este Informe, donde se elaborarán las ideas centrales que contienen los dos desafíos principales de la democracia latinoamericana: asegurar la libertad y ampliar la ciudadanía de sus habitantes.