

## PRIMERA SECCIÓN

# El desarrollo de la democracia en América Latina

En esta sección se presenta el tema del Informe, a partir de la conquista de la democracia en los países considerados, destacando que en América Latina la democracia se instala en sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad. Una primera mirada a la democracia desde la democracia revela que muchos derechos civiles básicos no están asegurados y que la pobreza y la desigualdad muestran a nuestras sociedades entre las más deficitarias del mundo.

El Informe comienza con una definición del desarrollo de la democracia y sus carencias principales en la región, contrastando las reformas que han sido aplicadas con las realidades políticas y económicas. A partir de esto, surge un conjunto de interrogantes: ¿cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias?, ¿cómo afectan estos contrastes la cohesión social de las naciones?, ¿qué relevancia tiene la democracia para los latinoamericanos? Los resultados de la encuesta de opinión revelan que el 54,7 por ciento de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica (ver Segunda Sección, “Cómo ven los latinoamericanos a su democracia”). Las razones que explican este dato preocupante quizá se encuentren en los contrastes señalados.

Esta sección contiene también una referencia a los fundamentos teóricos en que se basa el Informe. Las consecuencias prácticas del marco teórico adoptado son importantes, porque sustentan las descripciones, el análisis y las propuestas en razones sistemáticas y rigurosas.

Los desafíos de la democracia en América Latina son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta, a las que el Informe aspira a contribuir. Ello requiere precisar los fundamentos teóricos: los conceptos de democracia, ciudadanía y sujetos en la democracia, Estado y régimen. Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquélla, y 4) la democracia latinoamericana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada.



# ■ El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.

Éste es un Informe sobre la tarea inconclusa de la democracia, sobre sus desafíos, sobre lo que debería constituir las metas de una nueva etapa, en cuya construcción se pondrá en juego su propia sustentabilidad y perduración.

Cualquiera que haya sido la forma, el ritmo o el resultado, la búsqueda por la libertad, la justicia y el progreso comparte toda la historia social del ser humano. Hemos participado de esta búsqueda con mayor o menor conciencia de nuestros objetivos, con avances y retrocesos; en suma, con toda la diversidad de incidentes que llena nuestra historia. Aun en las circunstancias más difíciles, a pesar de prolongados letargos, la lucha renació y renacerá, ya sea para pasar de esclavos a personas libres, ya sea para ampliar cada día el espacio de la libertad.

Pero también poseemos, expresado de la manera más diversa y en los distintos ámbitos de nuestra vida, otro impulso, tan vital como los anteriores: el impulso por la dominación y por el poder que permite ejercerla.

En gran medida, nuestra vida en sociedad se construye en la trama de estos impulsos centrales: sabemos que allí donde no haya libertad, justicia y progreso nacerá la lucha para alcanzarlos y que en esa lucha se confrontarán intereses, pareceres y métodos.

Nuestra búsqueda por la libertad, la justicia y el progreso, y la lucha por el poder que se desarrolla cuando unos y otros tratamos de imponer nuestros intereses y pareceres sobre esos asuntos, han dado lugar a diversas maneras de organización de los seres humanos. Una de ellas es la democracia.

La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un

RECUADRO 1

## La democracia: una búsqueda permanente

Es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que desdibujan indirectamente la experiencia de la democracia. La democracia formula una pregunta que permanece continuamente abierta: parecería que ninguna respuesta perfectamente adecuada podría dársele. La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas de no acabamiento y no cumplimiento.

Pierre Rosanvallon, texto elaborado para PRODDAL, 2002.

fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos.

En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.

Más allá de las diferencias que se expresan en el plano de la teoría sobre los alcances de la idea de democracia, la historia revela que las aspiraciones por ensanchar las fronteras de las libertades ciudadanas y alcanzar mayores niveles de justicia y progreso han estado siempre en el corazón de las luchas sociales y políticas ligadas, de un modo u otro, a la idea de democracia. Con períodos de expansión y retracción, de movilización o quietud, la historia nos muestra que allí donde no había libertad se peleó por ella, donde no había justicia se luchó por lograrla y donde no había progreso se buscó alcanzarlo. Más allá de los retrocesos y letargos, el reconocimiento de la igualdad y la búsqueda de su realización social, en términos de libertad, justicia y progreso, constituyen un impulso histórico sustancialmente ligado a la idea de democracia.

**La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.**

Esta forma de organización ha entrado y salido de nuestra historia. Surgió hace dos mil quinientos años en Grecia pero luego desapareció. “Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez y en más de un lugar.”<sup>2</sup>

En América Latina se ha alcanzado la *democracia electoral* y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la *democracia de ciudadanía*. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

Para las mujeres y los hombres, la democracia genera expectativas, esperanzas y decepciones por la manera en que contribuye a organizar sus vidas en sociedad, por el modo en que garantiza sus derechos y por la forma en que permite mejorar la calidad de sus existencias. La democracia hace a la vida, es mucho más que un régimen de gobierno. Es más que un método para elegir y ser elegido. Su sujeto, más que el votante, es el ciudadano.

En América Latina, en doscientos años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica. Guerras, tiranías y breves pri-

maveras componen gran parte de esta historia independiente, durante la cual hasta las violaciones a la democracia fueron hechas en su nombre. América Latina es, probablemente, la región del mundo que más ha reivindicado la democracia en los últimos dos siglos, aun para interrumpirla invocando su futura instauración.

Los latinoamericanos, que tantas veces vimos cómo se nos negaba o arrebatava la voluntad de ser parte de la construcción de la democracia, somos ahora, finalmente, actores que asumen sus desafíos y desarrollo.

Tras dos décadas de diversas formas de transición, los regímenes democráticos están ampliamente extendidos en América Latina. Hace veinticinco años, de los dieciocho países incluidos en el Informe, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democráticos. Un cuarto de siglo después, todos nuestros países cumplen con los criterios básicos del régimen democrático, en su dimensión electoral y política.

Las libertades que hoy poseemos son un bien invaluable; ésta es una conquista lograda con el impulso, la lucha y el sufrimiento de millones de seres humanos. Somos testigos del avance más profundo y amplio que la democracia ha tenido desde la independencia de nuestras naciones. Pero, como se verá en este Informe, lo conquistado no está asegurado.

La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos. Son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular. Requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales. Una política que omite los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas; un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos.

#### RECUADRO 2

### La democracia: un ideal

La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. [...] Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.

Giovanni Sartori, 1991, p. 119.

<sup>2</sup> Dahl, 1999, p. 15.

## **En América Latina, la reflexión y el debate políticos requieren ser renovados y promovidos porque han perdido vitalidad y contenido.**

Parecería que nos alejamos de los riesgos de los golpes militares de Estado, pero surgen otros peligros: la democracia parece perder vitalidad; se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida; los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública;<sup>3</sup> el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez, y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado se debilita. La sociedad está en las calles, pero sin un objetivo que unifique sus reivindicaciones y demandas.

¿Cuán graves son esas nuevas fragilidades? Si la democracia pierde relevancia para los latinoamericanos, si se divorcia de sus necesidades, ¿puede resistir a los nuevos peligros, a sus adversarios, a las frustraciones?

Analizar, como nos proponemos, el desarrollo de la democracia en América Latina nos conduce a auscultar la vigencia de los derechos de los latinoamericanos y el nivel de concreción de las esperanzas que éstos depositan en sus representantes. También, a indagar la sustentabilidad de la democracia, es decir, su capacidad para perdurar y perfeccionarse, a partir de la legitimidad que genera en sus ciudadanos. Nos lleva, en fin, a identificar las acechanzas y los desafíos de la democracia.

¿Cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática y la economía, entre la libertad y la búsqueda de la igualdad, entre crecimiento y pobreza, entre las demandas públicas expresadas libremente y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios? ¿Cuáles son las claves que explican la crisis de representación, la desconfianza de la sociedad hacia la política? ¿Por qué la esperanza democrática no se ha traducido en avances en los derechos civiles y sociales acordes con las expectativas que promovió? ¿Por qué el Estado carece del poder necesario? ¿Por qué el derecho a elegir gobernantes no se tradujo, en muchos casos, en mayor libertad, mayor justicia y mayor progreso?

Éstos son dilemas cuya solución es compleja, como lo demuestra nuestra propia historia reciente. Y no podrán ser resueltos si no se sitúan en el centro del debate público y de las opciones que ofrecen los partidos. Desafortunadamente, en más de una ocasión parecería que existe un debate prohibido en América Latina. Cuestiones sobre las que es inconveniente hablar o —más grave aún— de las que no se debe hablar. El silencio de la política y de los que construyen la agenda del debate público no puede continuar indefinidamente ignorando el clamor de centenas de millones, a menos que se esté dispuesto a pagar el precio del languidecimiento de la democracia latinoamericana.

Este Informe trata de esas cuestiones, llegando a identificarlas no por un mero ejercicio intuitivo, sino a través del análisis teórico, de la observación empírica y del pensamiento de intelectuales y políticos.

Atacar estos dilemas demanda la mayor información posible para iluminar los criterios con que se formulan las políticas. La falta de información y de debate constituye una carencia grave, porque la democracia —que se basa en la reflexión y el debate de los ciudadanos y sus líderes— es la única forma de organización política que tiene capacidad para rectificarse a sí misma. Ésa es la principal ventaja para hacer de la democracia un sistema justo y eficaz. La libertad que garantiza la democracia es, a la vez, el principal instrumento que ella tiene para perfeccionarse como sistema. Pero la libertad, o en otras palabras la capacidad de optar, requiere que la materia de la opción esté presente. En América Latina, la reflexión y el debate políticos requieren ser renovados y promovidos porque han perdido vitalidad y contenido. Esto ocurre en el período de mayor difusión de la democracia y en un mundo donde la globalización hace cada vez más perentorio saber qué queremos como sociedades y como naciones.

Nuestras democracias precisan, urgentemente, retomar su impulso inicial. Sus déficit no son su fracaso, son sus desafíos. Lo que

3 Según los datos de la encuesta Latinobarómetro 2002, sólo 14 por ciento de los latinoamericanos tiene confianza en los partidos políticos.

**Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos.**

no hemos alcanzado es lo que debe constituir la sustancia de las políticas que permitan encender la segunda etapa de la democracia latinoamericana.

Éste es el hilo conductor que debería guiar al lector en los materiales que propone el Informe: la búsqueda de los temas cruciales en los que se pondrá a prueba nuestra capacidad para pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. En esa transformación se dirimirá la capacidad latinoamericana para hacer de la democracia un sistema que se establezca, regenere y expanda.

Nos proponemos demostrar que, una vez que la apuesta está en el tránsito de la democracia electoral a la de ciudadanía, es ineludible una seria reflexión conceptual, que genere las ideas que orienten la observación de la realidad y la recolección de datos que, a su vez, construyan la base empírica del Informe. De allí, de la suma de esos dos componentes saldrá la proposición del núcleo de temas que configuran los desafíos de la agenda ampliada para el desarrollo de la democracia en América Latina.

Estos objetivos, que constituyen la razón de esta obra, encontrarán aquí una primera aproximación, un inicio. El Informe es el comienzo de una tarea, de un debate que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca promover entre los latinoamericanos. Sólo descubre el primer velo, para que la construcción de alternativas y políticas concretas sea tomada por los actores sociales y políticos que deben relanzar y regenerar nuestras democracias.

Estas reflexiones, observaciones y consecuencias partirán de un reconocimiento inicial: la singular realidad de la democracia en nuestra región. El libro de los desafíos es nuevo porque también es nueva la realidad que expone una región que a la vez que democrática es pobre y desigual. A partir de ese triángulo –democracia electoral, pobreza y desigualdad– iniciamos nuestra exploración.

## **Democracia, pobreza y desigualdad: un triángulo latinoamericano**

Para entender las necesidades de expansión de la democracia en América Latina y percibir sus fragilidades es indispensable apreciar lo que la democracia posee aquí de propio y original.

En América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes de las de aquéllos.

En América Latina, construir y ampliar los derechos ciudadanos es una tarea que se desenvuelve en un contexto novedoso. En estos últimos veinte años se ha producido un conjunto de grandes transformaciones. Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos. Así se define, en América Latina, una nueva realidad sin antecedentes:<sup>4</sup> el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad.

*El primer vértice del triángulo es la difusión de la democracia electoral en la región.* Todos los países que la integran satisfacen los requisitos básicos del régimen democrático. Sólo los países agrupados en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) comparten este rasgo.

*El segundo vértice es la pobreza.* En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43,9 por ciento) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. Por cierto, esta situación varía de país en país. A pesar de estas diferencias, comparada con las otras grandes regiones democráticas del mundo, América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes.

*El tercer vértice es la desigualdad.* Las sociedades latinoamericanas son las más desi-

4 No afirmamos aquí que no se verifique la existencia conjunta de democracia, pobreza y desigualdad en otros países o regiones del planeta. Lo que señalamos es que la democracia latinoamericana convive en la totalidad de una región con niveles extensamente difundidos de pobreza y situaciones de desigualdad extremas.

guales del mundo. Como en el caso de la pobreza, no sólo se observa la profundidad de la desigualdad en la región en comparación con el resto del mundo, sino también su persistencia a lo largo de las últimas tres décadas.

Por primera vez conviven estos tres rasgos, y la democracia enfrenta el desafío de su propia estabilidad coexistiendo con los retos de la pobreza y la desigualdad. Los riesgos que derivan de esta situación son distintos y más complejos que los tradicionales del golpe militar de Estado, que, por lo demás, tampoco han desaparecido totalmente.

Sin embargo, a pesar de lo particular de esta situación, es habitual que se piense en América Latina a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que la estabilidad y la expansión democráticas tienen aquí contenidos y dilemas distintos, resultado de su propia originalidad. Éstas son democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanías civil y social.

La escasa comprensión de esta realidad singular puede llevar a dos consecuencias graves para la democracia. La primera, igno-

rar la necesidad de la viabilidad económica de la democracia. Esto es ignorar la necesidad de construir bases sólidas de una economía que permita atacar la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, para muchos ciudadanos latinoamericanos alcanzar mayores niveles de desarrollo en sus países es una aspiración tan importante que muchos estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si éste pudiese dar respuesta a sus demandas de bienestar. La segunda es desconocer la viabilidad política de los programas económicos. Esto es ignorar que esos programas se aplican en sociedades donde las demandas ciudadanas y el juicio sobre dichas políticas se expresan libremente.

En efecto, no es menos común deslizarse hacia el error de pensar en términos de reforma económica como si no existiera democracia. Como si los difíciles y dolorosos procesos de ajuste estructural fueran neutrales en las decisiones que toman las mayorías –sometidas a condiciones de pobreza y alta desigualdad– al momento de votar o de expresar su apoyo o rechazo a un gobierno, o como si se pudiera llevar adelante un plan económico sin apoyo de la población, o, aun peor, a pesar de su hostilidad manifiesta.

## AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA, POBREZA Y DESIGUALDAD

TABLA 1

Región	Participación electoral (1)	Desigualdad (2)	Pobreza	PBI per cápita
América Latina	62,7	0,552 (3)	42,2 (6)	3856 (9)
Europa	73,6	0,290 (4)	15,0 (7)	22600 (10)
EE.UU.	43,3	0,344 (5)	11,7 (8)	36100

Notas:

(1) Votantes con base en la población con derecho a voto 1990-2002. Ver Tabla 7.

(2) Coeficiente de Gini. Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad.

(3) Promedio simple para la década de los 90. Perry *et al.*, 2004, p. 57.

(4) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(5) Fuentes: OCDE 2002, Social Indicators and Tables.

(6) Promedio ponderado por población de los datos de pobreza, CEPAL, 2002b.

(7) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(8) Fuente: US Census Bureau 2001, Poverty in the United States 2002.

(9) Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2003 (en dólares constantes).

(10) Europa occidental (EU15) y EE.UU., PBI per cápita 2002. Fuente: OCDE (en dólares corrientes).

Dada la multiplicidad de fuentes y las diversas metodologías de elaboración de datos implicadas se sugiere tomar los datos de esta tabla como referencias indicativas.

**Sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas.**

Esta forma de pensar la democracia latinoamericana independientemente de su economía o, simétricamente, pensar su economía separadamente de su democracia, parece un error ingenuo, pero no por ello es menos recurrente y preocupante para la suerte de la democracia y de la economía, si miramos la experiencia de las últimas décadas en la región.

En consecuencia, el debate sobre la estabilidad democrática no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, ni las políticas de crecimiento deben soslayar que, pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen su libertad para aceptar o rechazar esas políticas. De aquí surge el desafío de resolver las tensiones entre economía y democracia. Ese desafío parte de la necesidad de no pensar la economía como si no hubiera democracias pobres ni atacar los problemas de la estabilidad democrática independientemente de las necesidades de resolver las cuestiones del crecimiento. Es probable que un debate que ignore una cuestión tan elemental termine llevando a recomendaciones sencillamente impracticables.

Estas características de América Latina han sido utilizadas como argumento para concluir que la democracia sería inviable hasta tanto no se resuelvan los problemas de la pobreza y se logre un mínimo aceptable de igualdad. En más de una ocasión, regímenes autoritarios se instalaron con un discurso “restaurador” del régimen democrático: “Asumimos el gobierno para crear las condiciones para que la democracia se instale sólidamente en el futuro”. Supuestamente había que alcanzar un cierto umbral de riqueza para acceder a la democracia. Contra esta visión, este Informe sostiene que sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas. La razón es que sólo en democracia, quienes carecen de niveles mínimos de bienestar y sufren las injusticias de la desigualdad pueden reclamar, movilizarse y elegir en defensa de sus derechos. Para que eso se concrete es indispensable indagar caminos no explorados y abrir nuevos debates

en América Latina, porque –reiteramos– el gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad, con los instrumentos de la democracia, para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son los requisitos del crecimiento económico.

En América Latina han tenido lugar procesos de reforma en el plano político y económico. Si bien estos procesos han producido algunos progresos importantes, sobre todo en la expansión de la democracia electoral, subsiste un notorio contraste entre las reformas llevadas adelante durante las dos últimas décadas y una realidad que continúa signada por grandes carencias en el plano de las distintas ciudadanías, particularmente la social.

Éstos no fueron sólo años de transformaciones políticas. También la economía, sobre todo en la década de 1990, vivió un proceso de cambios profundos, de apertura, reformas y desregulaciones, lo que se ha conocido con la denominación genérica de *ajustes estructurales*. Así, con algunas excepciones, “la nueva oleada de democratización en la región que se inició a mediados de los años ochenta asumió las reformas económicas orientadas a la ampliación de las esferas del mercado como su propia agenda”.<sup>5</sup>

Como consecuencia de estas transformaciones, las sociedades latinoamericanas resultan ser sociedades en vías de desarrollo, donde las demandas sociales se expresan libremente y la economía se organiza en torno al mercado. De este modo, demandas sociales expresadas en un contexto de libertad política (democracia) y libertad económica (mercado) forman otro triángulo singular. Un triángulo que debió ser virtuoso y que, a la luz de los últimos veinte años, presenta complejas dificultades que requieren un pensamiento renovado. La combinación entre libertad política y libertad económica en contextos de pobreza y desigualdad puede no generar como resultado el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de la economía.

En las páginas que siguen se muestra una fotografía en la que contrastan reformas y

5 José Antonio Ocampo, 2002 (texto preparado para el Informe).



realidades. Ésa es también una primera fotografía del déficit democrático de América Latina, un indicio de la clave de las frustraciones, una evidencia sobre la urgencia de construir la democracia de ciudadanía.

## Balance entre reformas y realidades

Para este balance se tomaron siete indicadores básicos: las reformas estructurales en la economía, las reformas democráticas, la evolución del producto bruto interno (PBI) per cápita, la pobreza, la indigencia, la concentración del ingreso y la situación laboral.

Antes de iniciar la presentación de la tabla que muestra un resumen de esos indicadores básicos (tabla 2), es necesario hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, el Informe no afirma que necesariamente existe una relación causal entre las variables que se utilizarán. Sostiene, en cambio, que los ciudadanos latinoamericanos han experimentado en forma más o menos simultánea los efectos de esas variables.

En segundo lugar, en la democracia, los ciudadanos tienen expectativas respecto del funcionamiento de la economía. Ellas provienen de la ideología igualitaria subyacente a la democracia, de la prédica de los políticos nacionales, de los medios de comunicación, de las organizaciones internacionales, etc. Durante la década de 1990 se instaló como promesa de desarrollo un modelo económico del que hoy muchos se sienten defraudados.

En tercer lugar, la percepción de una parte importante de los ciudadanos es que las políticas seguidas “produjeron” insuficiente crecimiento aceptable, pobreza y desigualdad crecientes y desmejoramiento de la situación laboral (con su consiguiente impacto sobre la desigualdad y los ingresos futuros previsionales).

**1.** *El índice de reforma económica señala un avance sostenido* de esas reformas; medido entre 0 y 1, pasa de 0,58 en los años ochenta

a 0,83 como promedio entre 1998 y 2003. Este índice se conforma de cinco subíndices: “políticas de comercio internacional”, “políticas impositivas”, “políticas financieras”, “privatizaciones” y “cuentas de capitales”, todos relacionados con el luego llamado *Consenso de Washington*.

**2.** *En América Latina se reconoce hoy el derecho al voto universal, sin restricción alguna* de peso significativo. Éste es un logro notable y sumamente importante. El índice de democracia electoral (IDE) elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) muestra que, en términos electorales, la democracia tuvo un mejoramiento constante a lo largo del período considerado. Los procesos de democratización y reforma del mercado, si bien de naturaleza distinta, avanzaron de manera sostenida, provocando una gran expectativa que contrastó notablemente con la evolución de los hechos.

**3.** *El promedio regional del PBI per cápita* no varió de manera significativa en los últimos veinte años. En 1980, mientras el índice de reforma económica era de 0,55; el PBI per cápita era U\$S 3.739 a valores constantes de 1995. Veinte años más tarde, en el año 2000, habiéndose avanzado considerablemente en la aplicación de las reformas, el índice era de 0,83 y el PBI per cápita, de U\$S 3.952, un avance casi irrelevante.

**4.** *Los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos.* En 1990, el porcentaje de pobres<sup>6</sup> ponderado por tamaño de población representaba para los dieciocho países el 46 por ciento; entre 1998 y 2001, ese porcentaje había descendido al 41,8 por ciento. Este avance se produjo fundamentalmente por las mejorías relativas de Brasil, Chile y México. Sin embargo, en términos absolutos, el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza aumentó. En el año 1990,

<sup>6</sup> La medición de la pobreza con el método de la “Línea de Pobreza” (LP) elaborada por CEPAL consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, su capacidad para satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

## REFORMAS Y REALIDADES

TABLA 2

	Índice de Reforma Económica (1)	Índice de Democracia Electoral (1)	Crecimiento del PBI real per cápita anualizado (3) %	Pobreza (2) %	Indigencia (2) %	Coefficiente de Gini (2)	Desempleo Urbano (1)
<b>Sub región Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)</b>							
1981-90	0,66	0,44	-0,8%	25,6	7,1	0,509	8,8
1991-97	0,82	0,88	1,3%	20,3	5,5	0,527	8,7
1998-03	0,84	0,91	1,0%	26,0	8,7	0,519	12,1
<b>Brasil</b>							
1981-90	0,52	0,70	1,8%	48,0	23,4	0,603	5,2
1991-97	0,75	1,00	0,6%	40,6	17,1	0,638	5,3
1998-03	0,79	1,00	1,2%	37,0	12,7	0,640	7,1
<b>Sub región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)</b>							
1981-90	0,53	0,83	-0,5%	52,3	22,1	0,497	8,8
1991-97	0,76	0,86	0,9%	50,4	18,2	0,538	8,3
1998-03	0,82	0,83	0,0%	53,1	25,5	0,545	12,0
<b>México</b>							
1981-90	0,61	0,31	1,7%	47,8	18,8	0,521	4,2
1991-97	0,78	0,70	0,4%	48,6	19,1	0,539	4,0
1998-03	0,81	1,00	2,1%	43,1	16,7	0,542	2,6
<b>Sub región Centro América (C. Rica, Rep. Dom., El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)</b>							
1981-90	0,55	0,59	4,0%	45,2	31,1	0,551	9,1
1991-97	0,80	0,89	-3,7%	52,1	27,9	0,526	9,1
1998-03	0,85	0,97	2,6%	52,5	28,9	0,554	8,7
<b>América Latina</b>							
1981-90	0,58	0,64	0,7%	46,0	20,4	0,554	8,4
1991-97	0,79	0,87	0,7%	41,9	17,9	0,557	8,8
1998-03	0,83	0,92	1,2%	41,8	17,4	0,566	10,4

Notas:

(1) Promedio simple.

(2) Ponderado por población.

(3) De período a período.

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

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

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

190 millones de latinoamericanos eran pobres. En el año 2001, cuando la población era de 496 millones de habitantes, la cantidad de pobres ascendía a 209 millones. Podría añadirse que, incluso en términos relativos, la pobreza se incrementó durante este período en el Cono Sur (de 25,6 a 29,4 por ciento), en los países andinos (de 52,3 a 53,3 por ciento) y en Centroamérica (de 45,2 a 51,2 por ciento).

**5.** *No se redujeron los niveles de desigualdad.* En el año 1990, el coeficiente de Gini<sup>7</sup> (promedio regional ponderado por población) era de 0,554. En 1999 este coeficiente subió a 0,580. El promedio mundial para los años noventa fue de 0,381 y el de los países desarrollados 0,337. La alta desigualdad también se expresa en la relación entre los niveles superiores e inferiores de ingreso. En el año 1990, el 10 por ciento de la población latinoamericana de ingresos más elevados tenía 25,4 veces el ingreso del 10 por ciento de la población de menores ingresos. En 1999, esa relación era de 27,4<sup>8</sup> veces. En 1997, el 20 por ciento de la población de la región de más altos ingresos recibió casi 55 por ciento del ingreso total y el 20 por ciento del sector de menores ingresos, sólo el 4,8 por ciento. La región posee los niveles de desigualdad más altos del mundo en la distribución del ingreso.

**6.** Durante los últimos quince años, *la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región.* El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. Además, cayó la protección social (salud, pensiones y sindicalización) de los trabajadores. Esto se vincula a un desmejoramiento de la distribución del ingreso y a un aumento de la pobreza actual, configurando un cuadro cuyos efectos tendrán consecuencias muy negativas en el mediano y largo plazo.

Esta primera visión es un indicio de la inmensidad y complejidad de las tareas que

América Latina debería asumir. Hace veinticinco años, la región tenía un desafío a la vez difícil y simple. Requería audacia e imaginación para alcanzarlo, pero no había duda acerca de cuál era su contenido: vencer a las dictaduras, superar las guerras y alcanzar la democracia y la paz. Nadie dudaba cuál era la agenda de la democracia.

Hoy, regenerar su contenido, dar impulso a una nueva etapa, es una meta mucho más vasta y plena de incertidumbres. ¿Qué quiere decir en concreto *ir hacia la democracia de ciudadanía*, cuáles son los temas centrales, qué condiciones requerimos para resolverlos? ¿Quiénes son los nuevos adversarios de la democracia ampliada? Ninguna de estas cuestiones tiene la claridad de aquella opción binaria de los setenta: democracia-dictadura, libertad-opresión, vida-muerte.

Movilizar la imaginación, el conocimiento y la política es, como nos ilustran estos contrastes que acabamos de mostrar, una tarea difícil, ardua e incierta. La primera condición, a la que apuntamos en esta obra, es tomar conciencia de hasta qué punto es inexcusable encararla. La tarea incluye, por cierto, la necesidad de enfrentar el legado histórico de atraso económico y tecnológico, de fractura social y de inserción secundaria y desventajosa en el sistema internacional.

Las páginas que siguen inician la exploración sobre estas cuestiones, sobre la naturaleza de los desafíos para el desarrollo de la democracia, sobre la centralidad de los derechos del ciudadano para la etapa que se abre y sobre algunos temas –la noción misma de democracia y del papel del Estado– que constituyen el punto de partida de nuestras proposiciones.

No se trata de un desarrollo teórico en el sentido estricto, sino más bien de algunos hitos básicos que están en los fundamentos teóricos de nuestro trabajo.

**Hoy, regenerar su contenido, dar impulso a una nueva etapa, es una meta mucho más vasta y plena de incertidumbres.**

7 Este coeficiente es una medida que surge de una representación gráfica de la distribución del ingreso llamada Curva de Lorenz. Para el coeficiente de Gini, 0 representa la igualdad perfecta de distribución y 1 la desigualdad absoluta. Puede considerarse un coeficiente de Gini de 0,25-0,35 como una distribución “razonable”, y un coeficiente de Gini de 0,55 representa una desigualdad extrema.

8 Estos datos no coinciden exactamente con los de la tabla porque toman mediciones en diferentes períodos.

Ingresamos en este campo no porque el objetivo del Informe sea una indagación académica sobre la democracia, sino porque las consecuencias prácticas de las diferentes concepciones son sustantivas a la hora de imaginar las políticas y las estrategias de sustentabilidad democrática. Esas diferencias se refieren a las condiciones de expansión de la democracia, a sus riesgos de desaparición, a la manera como se ven y formulan ciertas políticas públicas, a las diferencias socioculturales y de género, a la visión del Estado y sus transformaciones o al rol de la política y sus organizaciones. También, según nos situemos en una u otra visión de la democracia, resultarán fuertes diferencias en lo que esperamos de otra forma de organización de la sociedad: la economía.

En otras palabras, si la democracia sólo fuera un régimen podríamos arribar a la paradoja extrema de la existencia de una sociedad pobre en términos de los derechos sociales y económicos de sus ciudadanos, incluso pobre en sus derechos civiles básicos, pero plenamente democrática.

Otra consecuencia importante, derivada de una comprensión de la democracia limitada a su régimen, es la visión segmentada de las políticas públicas. Así, habría políticas recomendables para asegurar las buenas condiciones del funcionamiento del régimen democrático, otras aconsejables para el adecuado funcionamiento de la economía y otras que recomienden las reformas apropiadas de, por ejemplo, la organización estatal.

En esta visión fragmentada se creería fortalecer a la democracia con el solo recurso de

RECUADRO 3

## La democracia y la promesa de los derechos ciudadanos

No obstante la instauración del régimen democrático, no se logró modificar la naturaleza y el funcionamiento del Estado por la presencia de factores internos y externos que obstaculizaron el cumplimiento de los derechos ciudadanos. De ahí que las expectativas depositadas en tal ordenamiento se hayan visto frustradas, porque el desempeño de las representaciones políticas y de las instituciones públicas no se corresponden con las expectativas de la mayoría de la población, sujeta históricamente a las condiciones de “pobreza” y de “exclusión” –denominaciones tecnocráticas que esconden las relaciones sociales generadoras de estas situaciones–; más aún porque en las nuevas circunstancias internacionales el régimen y el Estado refuerzan tales condiciones, a contrapelo de las proclamas democráticas y liberales, y de las promesas de los dirigentes políticos. Por tales motivos, el descrédito del régimen democrático “realmente existente” propicia que amplios sectores sociales, particularmente los pobres y los excluidos del imaginario como de la acción político-estatal, asuman comportamientos “informales”, si no ilegales, para satisfacer sus aspiraciones individuales y colectivas, que el Estado es incapaz de

controlar por no contar con los recursos materiales ni con el respaldo de la población. La fragmentación de los intereses sociales y de las representaciones políticas que acarrea esta conducta agudiza los problemas de la acción colectiva, al tiempo que la proliferación de “gorreros” (*free-riders*), que de manera irresponsable ofrecen resolver las demandas sociales mediante propuestas oportunistas de corto plazo, procuran el desconcierto y el desasosiego general.

En esta coyuntura, no es de extrañar la existencia de voces que auguran desenlaces dramáticos; sin embargo, a pesar de tales oscuros presagios se observa la presencia de actores que, a pesar de todo, persisten tercamente en defender la validez del régimen democrático, para lo cual aducen que este régimen constituye el único marco para nacionalizar y democratizar el Estado y la sociedad. Como hace poco decía un dirigente sindical peruano: “La democracia no asegura la justicia social, pero es el único espacio que permite luchar para conseguirla”.

**Julio Cotler**, trabajo elaborado para el PRODDAL.

mejorar el funcionamiento de su régimen y se desconocería el impacto que tendrían sobre ella, por ejemplo, las reformas del Estado o las reformas estructurales en la economía.

Tampoco se observarían hechos tales como que las políticas de reforma del Estado o de la economía sean, en última instancia, evaluadas por mayorías que medirán sus resultados en términos del progreso de sus vidas o de una mayor justicia en la distribución de los bienes. De modo que el juicio ciudadano es una parte sustancial de la viabilidad de las políticas de reforma.

## Los organismos internacionales y la promoción de la democracia

El Informe se inspira en la letra y el espíritu de diferentes documentos de las Naciones Unidas:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948 establece una concepción amplia de la ciudadanía, abarcando derechos civiles, políticos y sociales.

- La Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993, establece que “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”.

- La promoción del derecho a la democracia ha sido proclamada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1999/57.

- Adicionalmente, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio, establece que “no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

El sistema de las Naciones Unidas, a través de todos sus organismos y programas, promueve el respeto de los derechos humanos, la realización de elecciones libres y limpias. A tra-

vés de la Declaración del Milenio, la ONU y otros organismos internacionales de cooperación y financiamiento han reforzado su llamado para la promoción de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de sus programas de gobernabilidad, incluye la promoción de diálogos democráticos, programas de reforma del Estado y de promoción del desarrollo económico. Para el PNUD, democracia y desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: el desarrollo humano es un proceso para fortalecer las capacidades del ser humano, que expande las oportunidades de cada persona para alcanzar una vida respetable y valiosa, por lo que necesita como correlato una forma política que lo asegure; a saber, la democracia.

Asimismo, es destacable el papel de varios organismos e iniciativas regionales que han puesto prioridad a la defensa y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, es notable el compromiso con la democracia que han asumido los países en la región por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA). La OEA dio un paso fundamental en su reunión en Santiago de Chile en 1991, cuando sus países miembros adoptaron mecanismos para reaccionar ante situaciones en las que la democracia fuera interrumpida. Otro paso clave lo constituyó la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en 2001. Sin lugar a duda, la coordinación de esfuerzos en pos de la democracia por parte de líderes latinoamericanos, especialmente a través de organizaciones internacionales, es un hito fundamental que fortalece a las democracias en América Latina.

RECUADRO 4

### Declaración Universal de Derechos Humanos

Las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltas a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

ONU, 1948.

## Los derechos democráticos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:

- a.** El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b.** El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c.** El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.

**d.** El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.

**e.** El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.

**f.** Instituciones de gobierno transparentes y responsables.

**g.** El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.

**h.** El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

**ONU, Comisión de Derechos Humanos, 1999.**

También cabe destacar el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y de Gobierno y la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia en torno a temas clave para la democracia. Más específicamente, estas iniciativas vienen impulsando la definición de una agenda política para la región que resalta la importancia de la política y de los partidos políticos,

las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en los diversos procesos de la vida pública, la cultura democrática, las instituciones garantes de la transparencia y eficacia gubernamental, la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, la reducción de la pobreza, y el impacto de la nueva economía sobre el desarrollo económico.

Estas iniciativas internacionales, vale la

## La democracia requiere más que elecciones

La democratización verdadera es algo más que las elecciones. [...] El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio “una persona, un voto”, y la finalidad de las instituciones democráticas.

**PNUD, 2002c, pp. 4-14.**

Las elecciones no son eventos aislados sino parte de un proceso más amplio.

**Kofi Annan, secretario general de la ONU 2003.**

Las elecciones libres y justas son necesarias, pero no son suficientes. No apreciamos plenamente el valor de la democracia cuando celebramos elecciones como evidencia de que existe una democracia.

**Mark Malloch Brown, administrador del PNUD, 2002.**

pena subrayar, no se restringen a promover la democracia en su aspecto electoral. Por el contrario, haciendo eco de las preocupaciones de los ciudadanos, los organismos internacionales globales y regionales incluyen en sus metas tanto el estado de derecho como el desarrollo económico. Cada vez más, la comunidad internacional está convergiendo hacia la visión más amplia de la demo-

cracia, que este Informe propone, y hacia la idea de que, para prevenir retrocesos en el proceso democrático, es necesario analizar el régimen democrático como parte, y no aisladamente, del marco de las ciudadanías política, civil y social. El gran reto está en consolidar este consenso emergente y traducirlo en apoyo a reformas que fortalezcan las democracias latinoamericanas.