

# **LA DEMOCRACIA** en América Latina

**Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador,  
Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú,  
República Dominicana, Uruguay, Venezuela



Publicado para el Programa de las Naciones  
Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un conjunto de prestigiosos consultores y asesores y el equipo del Informe de la Democracia en América Latina.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004  
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, Estados Unidos de América

© De esta edición:  
Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004  
Beazley 3860, (1437) Buenos Aires  
[www.alfaguara.com.ar](http://www.alfaguara.com.ar)

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

ISBN: 950-511-940-2  
Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Dirección editorial: Fernando Esteves  
Coordinación editorial: Mercedes Sacchi  
Idea de portada: Fischer América Argentina  
Diseño de interiores: Schavelzon-Ludueña. Estudio de diseño  
Edición: Graciela Pérez Aguilar, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis  
Diagramación: Adriana Martínez, Gabriela Astengo, Isabel Barutti, Lenguaje Claro Consultora  
Corrección: Carolina Tosi, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis

Impreso en Perú (a completar por los impresores)  
Primera edición: abril de 2004

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

**Mark Malloch Brown**

Administrador Asociado

**Zéphirin Diabré**

Administradora Auxiliar  
y Directora Regional  
para América Latina y el Caribe

**Elena Martínez**

Coordinador  
del Programa Regional

**Freddy Justiniano**

Representante Residente  
en Argentina

**Carmelo Angulo Barturen**

Asesora de Gobernabilidad  
del Programa Regional

**Myriam Méndez Montalvo**

Director del Proyecto

**Dante Caputo**

Este Informe no se habría podido preparar sin la generosa colaboración de muchas personas y organizaciones, a las que se expresa agradecimiento. Una lista detallada aparece en la página 207 de esta publicación.

# Índice

- 11 ■ **Prólogo del Administrador del PNUD**
- 15 ■ **Prefacio de la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD**
- 19 ■ **Presentación**
  - 19 Libertad, democracia y política
- 23 ■ **Resumen**
  - 23 Introducción
  - 24 La democracia y la idea de democracia en América Latina
  - 24 Balance de la ciudadanía integral
  - 26 Percepciones y apoyo de líderes y ciudadanos
  - 27 Elementos para una agenda
  - 29 Metodología del Informe

## PRIMERA SECCIÓN

### 31 El desarrollo de la democracia en América Latina

- 33 ■ **El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos**
  - 36 Democracia, pobreza y desigualdad: un triángulo latinoamericano
  - 39 Balance entre reformas y realidades
  - 43 Los organismos internacionales y la promoción de la democracia
- 47 ■ **Exploración sobre el desarrollo de la democracia**
  - 48 Un debate incompleto
  - 50 Fundamentos teóricos
    - La idea de democracia*
    - Los déficit de la sociedad como déficit de la democracia*
    - Alcances de la democracia en el Informe*
    - Democracia, régimen político y Estado*
    - Los ciudadanos, fuente y justificación de la autoridad del Estado democrático*
    - El ciudadano, sujeto de la democracia*
    - La ciudadanía va más allá de los derechos políticos, la democracia también*
    - Estado y ciudadanía*
  - 62 Estatalidad trunca y fragilidad democrática
  - 64 Especificidad histórica de las democracias latinoamericanas
  - 67 Cuánta ciudadanía precisa una democracia

## 71 Bases empíricas del Informe

### 73 ■ Indicadores de desarrollo de la democracia

73 Ciudadanía política, civil y social

74 Ciudadanía política

*Índice de democracia electoral*

*Otros indicadores del régimen democrático de acceso al gobierno*

Participación electoral

Competencia electoral y selección de candidatos

Representación electoral

82 Balance del régimen de acceso democrático al gobierno

*Otras dimensiones de la ciudadanía política*

Poderes constitucionales clásicos

Agencias especializadas de control

Mecanismos de democracia directa

*La corrupción en la función pública*

*Clientelismo*

86 Conclusiones sobre la ciudadanía política: logros y deficiencias

102 Ciudadanía civil

*Igualdad legal y protección contra la discriminación*

*Derecho a la vida, la integridad física y la seguridad*

*Administración de justicia*

*Libertad de prensa y derecho a la información*

*Conclusiones sobre la ciudadanía civil: logros y deficiencias*

120 Ciudadanía social

*Necesidades básicas*

*Integración social*

*La sociedad civil como promotora de la ciudadanía social*

*Conclusiones sobre la ciudadanía social: logros y deficiencias*

### 137 ■ Cómo ven los latinoamericanos a su democracia

138 Tres orientaciones hacia la democracia: demócratas, ambivalentes y no demócratas

*Magnitud de las orientaciones hacia la democracia*

*Distancia entre las orientaciones hacia la democracia*

*Perfil social de las personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia*

*Heterogeneidad*

145 Modos de participación ciudadana en la vida política

*Participación ciudadana y orientaciones hacia la democracia*

*Perfiles de intensidad de la ciudadanía*

*El Índice de Apoyo ciudadano a la Democracia*

### 155 ■ La percepción de la dirigencia latinoamericana

155 Perfil de los actores consultados

156 El punto de partida conceptual

|     |                                                                                   |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 156 | Condiciones necesarias para la democracia                                         |
|     | <i>La expansión de la participación política</i>                                  |
|     | <i>La expansión de los controles al ejercicio del poder</i>                       |
|     | <i>Opiniones sobre el carácter de la democracia</i>                               |
| 160 | Causas de las limitaciones de las democracias latinoamericanas                    |
|     | <i>Poderes institucionales y poderes fácticos</i>                                 |
|     | <i>El papel de los partidos políticos</i>                                         |
|     | <i>Los poderes fácticos</i>                                                       |
|     | Empresas                                                                          |
|     | Los medios de comunicación                                                        |
|     | Los factores extraterritoriales                                                   |
|     | Las iglesias                                                                      |
|     | El sindicalismo                                                                   |
|     | <i>Los poderes ilegales</i>                                                       |
|     | <i>Los poderes políticos formales</i>                                             |
|     | El Poder Ejecutivo                                                                |
|     | Las Fuerzas Armadas                                                               |
| 168 | La visión de los presidentes y vicepresidentes                                    |
|     | <i>Valoración de la figura del presidente en el mapa del poder de cada región</i> |
|     | <i>Presiones de los poderes fácticos sobre la autoridad presidencial</i>          |
|     | <i>El papel de los medios de comunicación</i>                                     |
|     | <i>Valoración de las organizaciones sociales en la vida política del país</i>     |
| 170 | El fortalecimiento de la democracia                                               |
|     | <i>La construcción de la agenda pública en América Latina</i>                     |
|     | <i>La agenda futura</i>                                                           |
|     | <i>Los desafíos</i>                                                               |
| 175 | Alcances de la democracia en América Latina. Un balance                           |
|     | <i>¿Cómo se ejerce el poder en estas democracias?</i>                             |
| 176 | Síntesis de la ronda de consultas                                                 |

### TERCERA SECCIÓN

## 179 Hacia la democracia de ciudadanía

### 181 ■ Cuatro temas para una agenda de debate

|     |                                                    |
|-----|----------------------------------------------------|
| 182 | La política, primera condición                     |
| 187 | La necesidad de una nueva estatalidad              |
| 190 | Una economía para la democracia                    |
| 195 | Poder y políticas democráticas en la globalización |
| 198 | En síntesis                                        |

### 201 ■ Reflexiones finales

|     |                   |
|-----|-------------------|
| 201 | El eterno desafío |
|-----|-------------------|

## 205 ■ Proyecto sobre la Democracia en América Latina

### *Director del Proyecto*

### *Consultores*

Marco teórico

Indicadores

Estudio de opinión

Ronda de consultas

### *Coordinadores*

Coordinador de Países Andinos

Coordinador de Países del Istmo Centroamericano y de República Dominicana

Coordinador Países del MERCOSUR

Coordinador institucional

Personal del Proyecto en Buenos Aires

### *Difusión del Informe*

### *Asesores*

### *Consultores*

206 Grupo de Lectores del Informe

## 207 ■ Agradecimientos

### *Instituciones que colaboraron en la elaboración y discusión del Informe*

Autores de artículos sobre temas de la agenda

Participantes en la Ronda de Consultas

Participaciones especiales

Funcionarios de la Oficina del Administrador del PNUD

Funcionarios de la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD

### *Funcionarios de la Oficina de Enlace del PNUD en Bruselas*

Funcionarios de la Oficina del PNUD en la Argentina

Representantes residentes, adjuntos y auxiliares de las Oficinas

del PNUD en América Latina

Los funcionarios de las Oficinas del PNUD en América Latina

210 Participantes en seminarios y reuniones

Reunión con el Secretario General de la ONU

Reunión con el Administrador del PNUD

Apoyo en la preparación de reuniones y seminarios

Producción y traducción

## 213 ■ Nota técnica sobre el Índice de Democracia Electoral (IDE)

213 Construcción del IDE

### *La elección de los componentes*

### *La medición de los componentes*

### *La generación de una base de datos rectangular con escalas normalizadas*

### *La elección de reglas de agregación*

217 Probando el IDE

### *Confiabilidad entre codificadores y estimación de error*

### *La solidez de las reglas de agregación*

### *El carácter dimensional de los elementos componentes*

218 Interpretando y usando el IDE



**219 ■ Nota técnica del Índice de Apoyo a la Democracia (IAD)**

219 El IAD y las orientaciones hacia la democracia

223 Las tres dimensiones del IAD

*Primera dimensión: tamaño de una orientación*

*Segunda dimensión: activismo político de las orientaciones*

*Tercera dimensión: distancia entre las orientaciones*

225 La regla de agregación del IAD

226 La interpretación del IAD

227 Validación y confiabilidad del IAD

227 Supuestos y limitaciones del IAD

**229 ■ Bibliografía**

**247 ■ Abreviaturas**

**249 ■ Índice de recuadros**

**251 ■ Índice de tablas**

**254 ■ Índice de gráficos**

**255 ■ Contenido del compendio estadístico**

# Prólogo del Administrador del PNUD

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras.

Este Informe representa un esfuerzo importante para comprender y superar esta paradoja. Mediante la combinación de indicadores cuantitativos, entrevistas, encuestas y un diálogo con un amplio número de prominentes líderes y formadores de opinión a lo largo de toda la región, el Informe ofrece un análisis comprehensivo del estado de la democracia en América Latina. Pero, además, busca ir más allá de sólo diagnosticar los problemas existentes, y propone nuevos enfoques para abordar los desafíos que actualmente ponen en riesgo muchos de los avances logrados en los últimos veinticinco años.

El Informe es el resultado del trabajo de un grupo de expertos independientes; por ende, no es un documento oficial sobre las políticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o de las Naciones Unidas. Consideramos que constituye un valioso aporte para la conformación de una agenda ampliada para los países de América Latina, el PNUD y los socios en el desarrollo para los meses y años venideros. Por esta razón, el PNUD se encuentra muy complacido de haber apoyado esta iniciativa.

El corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. Así, el Informe advierte que la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el cincuenta por ciento.

Existen varias razones para esta tendencia. La más importante es que la democracia es, por primera vez en la historia de América Latina, la forma de gobierno en el poder. Así, los gobernantes son culpados cuando las cosas van mal en materia de empleo, ingreso y muchos servicios básicos, que no alcanzan a satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía.

El panorama se torna aun más complejo si se tiene en cuenta que varios factores indispensables para la gobernabilidad democrática, tales como una prensa libre, una sólida protección de los derechos humanos, un Poder Judicial independiente y vigoroso, requieren todavía ser sustancialmente fortalecidos. Y muchos

grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales y, por ende, manifiestan sus frustraciones por vías alternativas, en algunas ocasiones, por medio de expresiones violentas.

Existen, sin embargo, en el trasfondo de esta situación, algunos signos muy alentadores. Primero, a pesar de las crisis, los países de la región no han buscado un regreso al autoritarismo; en cambio, han ampliamente sostenido sus instituciones democráticas. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente “demócratas insatisfechos”, un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.

Asimismo, la gente diferencia cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables. Mientras los cuerpos legislativos y los partidos políticos reciben el apoyo de menos de un cuarto de la población, el Poder Judicial, el Ejecutivo y los servicios de seguridad muestran una imagen algo mejor.

Para que la democracia no languidezca y crezca, América Latina necesita trabajar sin descanso para que las instituciones democráticas –desde las legislaturas a las autoridades locales– sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos –sean líderes políticos, empresarios u otros actores– estén obligados a rendir cuenta de sus acciones.

En esta tarea no hay atajos; consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen.

En la práctica, el desafío también implica construir instituciones legislativas y judiciales que protejan los derechos humanos y generen un espacio para un debate político vigoroso pero pacífico; una fuerza policial que garantice calles y fronteras seguras; un poder descentralizado para que la gente en cada localidad pueda movilizarse para asegurar escuelas con maestros bien capacitados y hospitales con equipo y medicamentos apropiados; una floreciente sociedad civil y una prensa libre que participen plenamente en la profundización de la democracia y estén en la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala administración de los gobiernos y empresas por igual.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas –que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, a asegurar que to-

das las niñas y los niños asistan a la escuela para el año 2015— brindan un vehículo para ayudar a atender estas cuestiones a nivel nacional y regional. En un sentido muy real, los ODM constituyen el primer manifiesto global para mujeres y hombres, niñas y niños de todo el mundo: un conjunto de cuestiones concretas, sintéticamente enunciadas y medibles que cualquiera puede comprender y honrar.

Como parte de un pacto global entre países ricos y pobres, y por el compromiso asumido por el mundo desarrollado de apoyar a las naciones en desarrollo que realizan reformas de buena fe, los ODM ofrecen una oportunidad real para canalizar el apoyo externo en términos de acceso a mercados, alivio de la deuda y mayor asistencia, que tantos países latinoamericanos necesitan desesperadamente para impulsar sus propios esfuerzos.

Si América Latina, y el mundo, aprovechan esta oportunidad, existe entonces una posibilidad contundente de construir un nuevo círculo virtuoso a través del cual un crecimiento económico renovado empuje los ODM y, simultáneamente, ayude a construir y sostener democracias más efectivas y capaces de acelerar un progreso social y económico equitativo. Para hacer realidad esta visión, las latinoamericanas y los latinoamericanos y, en especial, los líderes en todos los ámbitos, tendrán que confrontar decididamente las cuestiones críticas que afectan la gobernabilidad democrática y deberán asegurar que desarrollo y democracia no continúen siendo entendidos como alternativas sino como dos caras de la misma moneda.

**Mark Malloch Brown**

*Administrador del PNUD*



# Prefacio de la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

Hubo un momento, no lejano, en que muchos creyeron que la política había muerto: el mercado impersonal y el saber tecnocrático se encargarían de llevarnos al desarrollo. Pero el mercado supone la seguridad jurídica que dan las instituciones. Y la tecnología no dice para qué ni para quién, sino cómo.

Por eso en estos últimos años, los economistas y las agencias de desarrollo han vuelto la mirada sobre las instituciones, sobre las opciones y sobre los conflictos. Vale decir: han vuelto a descubrir la política (aunque prefieren no decirlo).

Este Informe hace parte y a la vez quiere ayudar al redescubrimiento –por tanto, reinención– de la política como sustento del desarrollo latinoamericano.

En efecto, a petición de los gobiernos, el PNUD ha venido dedicando más y más atención al desafío de consolidar la democracia en América Latina y el Caribe. De hecho, la mayor parte de los programas nacionales de cooperación apuntan a ese propósito mediante la modernización del Estado en sus distintas ramas, la reforma política, la gobernanza local y la adecuada inserción en la aldea global. En no menos de diecisiete países hemos acompañado diálogos que ayudan a construir consenso entre autoridades, fuerzas políticas, sociedad civil y actores no tradicionales. Porque somos una organización de conocimiento, varios proyectos regionales y nacionales se han ocupado o se ocupan de evaluar alternativas y difundir buenas prácticas en materia de gobernabilidad.

En este contexto, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el II Marco de Cooperación Regional para el período 2001-2005, donde se incluye “la preparación de un informe sobre el estado de la democracia en América Latina [que] será resultado de actividades conjuntas de académicos y agentes políticos y sociales de la región”.<sup>1</sup> El texto que hoy me honro en presentar es el primer resultado de dicho proceso, donde participaron más de un centenar de analistas, treinta y dos presidentes o ex presidentes, más de doscientos líderes políticos o sociales y casi diecinueve mil ciudadanas y ciudadanos encuestados en dieciocho países.

En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que “el gobierno del pueblo”. Este Informe quiere tomar en serio esa idea vieja, para ponerla en diálogo con el presente y con el futuro de nuestra América:

- Gobierno del pueblo significa que las decisiones que nos afecten a todos sean tomadas por todos. En el contexto de América Latina, hay pues que celebrar la existencia de gobiernos elegidos por voto popular y los avances

<sup>1</sup> Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Primer Período Ordinario de Sesiones de 2002.

de representación y participación en la esfera política de las últimas décadas. Pero subsiste el desafío de agrandar la política, es decir, de someter a debate y decisión colectiva todas las materias que afectan el destino colectivo, lo cual a su vez implica más diversidad de opciones y más poder al Estado para que pueda cumplir los mandatos ciudadanos.

- Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar). Es la *democracia de ciudadanía* que propone el Informe, y que sirve como el eje ordenador de sus análisis.

Y así, la idea seminal y la invitación esencial del texto que presento es avanzar hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos mediante la ampliación de la política.

¿Habrá necesidad de advertir que “política” no es sólo (ni es siempre) lo que hacen los políticos, sino lo que hacen las ciudadanas y ciudadanos y sus organizaciones cuando se ocupan de la cosa pública?

¿O habrá necesidad de añadir que, así entendida, la democracia es una forma del desarrollo humano? Si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es “el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida”,<sup>2</sup> diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Y así, el aserto de Amartya Sen, “desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo”,<sup>3</sup> viene en efecto a ser una definición de la democracia.

El debate está abierto. ¿Cómo mantener la vigencia y perfeccionar el régimen democrático del que ahora disfrutan nuestros países? ¿Cómo expandir la ciudadanía social, cómo reducir la pobreza y la desigualdad, que siguen siendo nuestra gran mancha y la gran amenaza para ese régimen democrático? ¿Cómo ampliar la política, o cómo recuperar lo público para el debate y la participación de la gente? ¿Cómo devolverle la economía a la política, o cómo poner, sin populismos, el mercado para y al servicio de la ciudadanía? ¿Cómo hacer que el Estado se empeñe en democratizar la sociedad? ¿Cómo lograr que él se imponga sobre los poderes fácticos? ¿Cómo hacer, en fin, que la aldea global sea gobernada, y ese gobierno represente *también* a las latinoamericanas y a los latinoamericanos?

Este Informe no pretende dar las respuestas, sino ayudar a precisar las preguntas. Más aún: este texto es apenas un pretexto, tanto en el sentido de texto previo

<sup>2</sup> Esta definición se propuso por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Bogotá, Tercer Mundo, p. 33.

<sup>3</sup> *Desarrollo y libertad*, Madrid, Planeta, 2000, p. 13.

que quiere ser mejorado, como en el sentido de disculpa u ocasión para continuar un diálogo ya iniciado.

Dicho diálogo es la razón de ser del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) que el PNUD lleva a cabo con el apoyo generoso de la Unión Europea y de gobiernos, instituciones y personas a quienes no alcanzo a enumerar pero sí, ciertamente, a agradecer.

Un fruto de sus esfuerzos es este Informe. Otros frutos, que esperamos estimulen y enriquezcan un debate urgente (yo lo llamaría “debate sobre la democratización de nuestras democracias”), son: el libro donde veintiséis intelectuales destacados avanzan en dar respuestas, el Compendio Estadístico que permite un escrutinio integral de las ciudadanías, y los ensayos académicos que sustentan nuestro modo de entender la democracia.

Latinoamérica es múltiple, y es una. Por eso el debate político tiene que darse desde las realidades y los sueños propios de cada país, y por eso hemos previsto encuentros en cada uno de ellos. Una serie de eventos regionales, la red de actores de gobernabilidad que acompaña al PRODDAL y, por supuesto, la “e-comunicación” interactiva, son otros tantos escenarios donde queremos proseguir ese diálogo. ¡Bienvenidos!

### **Elena Martínez**

*Administradora Auxiliar y Directora Regional  
para América Latina y el Caribe del PNUD*





# Presentación

## Libertad, democracia y política

Este Informe sobre la democracia en América Latina propone algunas respuestas a las incertidumbres y los cuestionamientos de las sociedades latinoamericanas sobre su democracia. Hemos hecho esta exploración teniendo en cuenta, prioritariamente, la demanda: esto es, los interrogantes que nuestras mujeres y hombres se plantean y que no están suficientemente tratados en el debate político.

Nuestra ambición es que se constituya en una herramienta para el debate de las sociedades, que llegue a ellas, que les sirva para entender mejor sus democracias y sus necesidades de mejoramiento.

No hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia. Y para resolverlo es indispensable hacer uso del instrumento máspreciado que ella nos brinda: la libertad. Libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos preferirían que se oculte. Libertad para decir que el rey está desnudo y tratar de entender por qué. Libertad para saber por qué un sistema que es casi un sinónimo de igualdad, convive con la desigualdad más alta del planeta, para saber si lo que discutimos es lo que precisamos discutir o lo que otros nos han impuesto, para saber cuáles son nuestras urgencias y prioridades.

En definitiva, conociendo sus limitaciones, éste es un informe para ejercitar la libertad, lo que en política significa centralmente ejercer la capacidad para conocer y decidir lo que queremos hacer con nuestras sociedades, porque la crisis de representación de la política, en parte, se ataca mejor si sabemos qué demandar, qué exigir a nuestros representantes.

Por cierto, no es un texto por sí mismo el que logrará ese objetivo. Además, es indispensable promover activamente el debate, e incorporar en la cotidianidad de las decisiones de las organizaciones sociales los temas que aquí se proponen y otros que quizá hemos omitido. Provocar una nueva discusión.

Para ese fin, el Informe contiene un análisis crítico de la situación de nuestras democracias hecho desde la democracia. Eso nos llevó necesariamente a señalar déficit y carencias.

Pero existe un peligro en el ejercicio de explorar lo que falta: olvidar lo que tenemos. Los déficit, las lagunas, las asechanzas que se ciernen sobre nuestras democracias no deberían llevarnos a olvidar que hemos dejado atrás la larga noche del autoritarismo. La historia de los miedos, los asesinatos, las desapariciones, las torturas y del silencio aplastante de la falta de libertad. La historia donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir el destino de todos.

Tenemos problemas, muchos y algunos muy graves, pero guardamos la memoria de ese pasado y querríamos que no se agote en nosotros, que nuestros hijos sepan que la libertad no nació espontáneamente, que protestar, hablar, pensar y decidir con la dignidad de mujeres y hombres libres fue una conquista dura y prolongada.

Precisamos ser críticos con nuestra democracia, porque esos recuerdos nos obligan a custodiarla y perfeccionarla.

La construcción democrática se plasma a través de la política. Y aquí sucede algo similar a lo que acabo de señalar: también la política tiene graves carencias, lo que ha producido un rechazo creciente en nuestras sociedades hacia quienes la ejercen. Este Informe no es benévolo a la hora de mostrar la gravedad de la crisis de la política y los políticos. Pero estos políticos son los que han dado las luchas, los que han optado entre costos, los que han pagado con su prestigio u honor sus defectos o faltas. No tienen la pureza de quienes sólo asumen el riesgo de opinar. Muchos tienen la sencilla valentía de pelear en un escenario donde, las más de las veces, lo que se confronta no son grandes ideas, sino pasiones y miserias. Algunos temen y abandonan, otros cometen errores y –de una u otra manera– pagan por ellos, pero una mayoría hizo algo más que opinar acerca de cómo deberían ser hechas las cosas. Lo intentaron, apostaron, perdieron, y muchos volvieron a intentarlo. Algunos con éxito.

Nada hay aquí de reivindicación sentimental de los políticos, sino la sencilla advertencia de que la democracia no es una construcción idílica. Requiere mujeres y hombres dispuestos a luchar en ese turbulento territorio donde se desenvuelven los intereses y las pasiones, las luchas reales, que son las luchas del poder.

La democracia se hace con la política, la única actividad que puede reunir la dura y maravillosa tarea de lidiar con la condición humana para construir una sociedad más digna.

“La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un ‘sin embargo’, sólo un hombre construido de esta forma tiene ‘vocación para la política.’”<sup>1</sup>

Finalmente, una advertencia sobre las limitaciones de este trabajo. El Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina aborda el análisis de

<sup>1</sup> Weber, 1997.

nuestra situación, aporta una amplia base empírica y propone un temario sobre sus desafíos centrales. No obstante, es un esfuerzo parcial. La democracia es un fenómeno cuya dimensión humana y cultural es central. La historia que recibimos, los impulsos sociales suscitados por las esperanzas y frustraciones, las pasiones que se desenvuelven en torno a las relaciones de poder contienen, a menudo, pistas o explicaciones sobre las cuales los datos y análisis no dan cuenta acabada. Advertimos sobre esta ausencia para indicar que somos conscientes de ella y para subrayar nuestra reticencia a encerrar en categorías analíticas y en cifras la inmensa complejidad de los fenómenos humanos. Sólo hemos trabajado sobre un segmento –importante y necesario– de la vasta experiencia que encierra la democracia.

**Dante Caputo**

*Director del Informe*

# Resumen

## Introducción

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

Aunque 140 países del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos —hecho valorado como un gran logro—, sólo en 82 existe una democracia plena.<sup>1</sup> En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes Legislativo y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos.

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

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

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

<sup>1</sup> PNUD 2002, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Madrid, Mundi-Prensa.

**El Informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias.**

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

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

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

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

¿Qué debemos entender por “ciudadanía integral”? Como habrá inferido el lector, ésta abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía inte-

gral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.

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

A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

### **Balance de la ciudadanía integral**

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

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.
- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002.<sup>2</sup>
- En ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en

<sup>2</sup> La información contenida en el Informe utiliza, en general, datos actualizados hasta el 2002.

10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.

■ Se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

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

En cuanto a los mecanismos de control político más allá de las elecciones, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Asimismo, en los últimos años se crearon organismos especializados como contralorías, fiscalías y defensorías del pueblo. Sin embargo, la insuficiencia de recursos y, en algunos casos, la escasa autonomía del Poder Ejecutivo limitan la eficacia de estos entes. Finalmente, un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países.

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

es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, irregular.

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

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

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

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

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

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

**El desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad.**

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

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

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

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

Un tema central es el desempleo, pues el trabajo es un mecanismo clave de inclusión social y del mismo ejercicio de la ciudadanía, que tiene un componente económico. El alza en los índices de desocupación durante la década de 1990 es, por ende, una de las más grandes carencias de las democracias latinoamericanas. Es más: la protección social de los trabajadores disminuyó y aumentó el

empleo informal, en general de baja calidad y escasa utilidad social, e insuficiente para generar una integración social que garantice un mínimo de bienestar.

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

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

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, debe reconocerse que tanto en el plano de la evolución democrática como en el de la dinámica económica y social, la región vive un momento de cambio, que en muchos casos asume las características de una crisis generalizada. Por consiguiente, se abre un período de transformación tanto en los contenidos de la democracia cuanto en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social, en un contexto global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política. La cuestión es que ésta, como se constata en varias partes del Informe, tiene importantes límites y está en crisis.

Dicha crisis se expresa en el divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad de la política para enfrentarlos. La política tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado, atribuible a:

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

En este sentido, los líderes latinoamericanos consultados coinciden en varias cuestiones al formular su diagnóstico sobre la



democracia. Por un lado, valoran la democratización durante la última década y el hecho de que, al menos en el plano formal, los países de la región cumplen con los requisitos mínimos de la democracia. Perciben, además, que aumentaron la participación y los controles al ejercicio del poder y que disminuyeron las amenazas a la democracia como régimen, junto a los clásicos riesgos de insubordinación militar.

Por otro lado, detectan problemas en relación con los partidos políticos y los poderes fácticos. En cuanto a los primeros, una de las dificultades centrales percibidas es que no logran canalizar plenamente las demandas de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil suele ser conflictiva. Para los líderes consultados, la solución a estas dificultades está dentro de la política a través del fortalecimiento de los partidos. En cuanto a los poderes fácticos (sobre todo el sector económico y financiero y los medios de comunicación), son percibidos como factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía. Entre las tensiones con otros poderes fácticos, existe preocupación por la pérdida de autonomía gubernamental respecto de Estados Unidos y los organismos multilaterales, así como coincidencia en la amenaza que representa el narcotráfico.

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

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.

- Gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

- Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.

- Aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de las organizaciones políticas.

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

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

## Elementos para una agenda

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

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

**Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.**

governabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad”<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

Una propuesta central es construir una nueva legitimidad del Estado, ya que no

existiría una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Por eso, el Informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone aquí, entonces, es un Estado en función de la ciudadanía.

Otro tema central a debatir es el de las posibilidades de una economía congruente con la democracia, es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. En esta perspectiva, el debate sobre la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión pública. La discusión sobre el futuro de la democracia no puede ignorar las opciones económicas. La economía es clave porque de ella depende el despliegue de la ciudadanía social.

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

El Informe propone ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso,

3 PNUD 2002, *op. cit.*

se advierte, caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno; al contrario, es preciso discutir acerca de su impacto real sobre la soberanía interior de los Estados y acerca de las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en el espacio de la aldea global. Justamente la política es la fuerza que puede construir espacios autónomos.

## Metodología del Informe

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

El estudio abarcó dieciocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).<sup>4</sup> El marco conceptual fue ampliamente consultado, y orientó la búsqueda de información empírica, la cual incluye:

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

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

El Informe no pretende evaluar los gobiernos o los países ni elaborar alguna suerte de

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

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

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

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

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