

Apuntes de coyuntura

El estado de la democracia en América Latina

El informe *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 un 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.¹

Aunque 140 países del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos, sólo en 82 hay una democracia plena.² Muchos gobiernos elegidos por medios democráticos tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales o restando independencia a los poderes legislativo y judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al ámbito electoral, sino que se requiere 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.

En paralelo, 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

1. Se reproduce (con algunas modificaciones editoriales, como la inclusión de algunas referencias a pie de página de naturaleza conceptual que pertenecen al Informe), el resumen del documento *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (Proddal), 2004, 287 páginas <www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

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

en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, todo lo cual pone 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 mediante la política, no sólo la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida que la democracia hace posible el diálogo entre los 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.

El presente informe 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?

La respuesta a estas preguntas da contenido y estructura al presente Informe. En la primera sección se precisa la base conceptual utilizada en el estudio y se enmarca el desarrollo de la democracia en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. En la segunda se analizan los datos obtenidos mediante diversos instrumentos empíricos, con información a 2002: indicadores e índices de las ciudadanía política,³ civil⁴ y

social;⁵ una encuesta de opinión respondida por 19 508 ciudadanos de 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 efecto de la globalización en la zona.

La democracia y cómo se le concibe en América Latina

Los 18 países considerados en el Informe cumplen hoy con los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace 25 años. Sin embargo, al tiempo que los ciudadanos latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza⁶ y a la desigualdad más alta del mundo.⁷ Existen por tanto fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El informe plantea la urgencia de una política generadora de poder democrático cuyo objetivo sea la ciudadanía integral,

expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás mediante los debidos procedimientos legales. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

5. La ciudadanía social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir con plenitud la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.
6. En 2003 vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir, 43.9% de la población de la zona.
7. El coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (siendo 0 igualdad absoluta y 1 total desigualdad), es de 0.552, lo cual define a América Latina como la región más desigual del mundo. El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del 10% más pobre.

definida ésta como la que abarca un espacio significativamente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder de manera armoniosa 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.

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, se debe reconocer que tanto en el plano de la evolución democrática cuanto en el de las dinámicas económica y social, la región vive momentos de cambio, en muchos casos con crisis generalizadas

3. La ciudadanía política incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local.

4. La ciudadanía civil se compone de derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de

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 el buen funcionamiento del Estado;⁸
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social;
- es una experiencia histórica particular en la región que se debe entender y evaluar en su particularidad, y
- 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.⁹ Los datos muestran que en la región existen hoy “democracias electorales”.

8. En el presente Informe se supone que el Estado es un fenómeno histórico contemporáneo en el que confluyen las luchas por el poder y por los derechos. Esta formado por un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubren el territorio que éste delimita y sobre el cual ejerce la supremacía en el control de los medios de coerción. Esta definición permite entender al Estado como: a) un foco de identidad colectiva para los habitantes de un territorio —en ello reside su credibilidad—; b) un sistema legal que aspira a un alto grado de eficacia en la regulación de las relaciones sociales, y c) un conjunto de burocracias cuyo funcionamiento se supone que logra eficacia en el desempeño de las funciones que le son formalmente asignadas.

9. El Índice de democracia electoral (IDE) es una medida compuesta, preparada para el informe, que aúna cuatro variables: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos. El promedio del IDE (cuyo valor se ubica entre 0 y 1, donde 0 indica la total inexistencia de democracia electoral y 1 el máximo posible) en América Latina subió con rapidez de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985 y a 0.86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para alcanzar 0.93 en 2002 (para más detalles sobre su construcción, véase la nota técnica del compendio estadístico del Informe).

Más puntualmente, indican los puntos listados a continuación.

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.
- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias de 1990 a 2002.
- En ese periodo hubo restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.
- Se avanzó en cuanto a 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 institucionales.¹⁰

Sin embargo, los datos también muestran que la participación electoral es irregular —en algunos países presenta niveles muy bajos— y que hay barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. Un logro importante es la apertura de espacios políticos para las mujeres por medio de cuotas en la lista de los partidos (aunque el promedio de representación femenina en los parlamentos ascendió de 8 a 15.5 por ciento de fines de los ochenta al presente, su representación se encuentra todavía muy por debajo de su peso demográfico). Sin embargo, la representación de pueblos originarios

10. Ejemplos de ello fueron la clausura del parlamento por el presidente Fujimori en Perú en 1992 y su renuncia ocho años más tarde en medio de un escándalo; el intento fallido de cerrar el congreso por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993; la destitución del presidente Bucaram en Ecuador en 1997; el asesinato del vicepresidente Mahuad en Ecuador en 2000; la caída del presidente de la Rúa en Argentina en 2001; la crisis suscitada por el intento de destituir al presidente Chávez en Venezuela en abril de 2002, y la interrupción de los mandatos presidenciales de Sánchez de Losada en Bolivia en el 2003 y de Aristide en Haití en 2004. Aunque no acabaron en derrocamientos militares, estos episodios entrañan una modalidad preocupante de interrumpir el ejercicio de poder. Excepto en Perú, en 1992, en todos los casos se buscó una *transición* ajustada a los preceptos constitucionales para mantener la continuidad del régimen democrático.

y afrodescendientes en los parlamentos es, en general, aún muy reducida. Asimismo, los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis grave: la gente desconfía de ellos porque los considera un actor ajeno y profesionalizado que no encarna un proyecto de futuro compartido.¹¹

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 Justicia de varios países, aunque hubo 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 respecto del poder ejecutivo limitan la eficacia de estos entes. Por último, un logro importante que cabe destacar es la menor influencia política de las fuerzas armadas en casi todos los países.

Por consiguiente, aunque se avanzó en relación con el funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos se enfrentan a la 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 normatividad nacional respecto a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. Tam-

11. Los partidos políticos son las instituciones que menos confianza inspiran en la región. El nivel de aquella bajó de 20% en 1996 a 11% en 2003, según sondeos de opinión de Latinobarómetro.

bién hubo mejoras en la defensa de los derechos laborales y de los niños. Aunque hay rezago en la ratificación de la Convención sobre los Pueblos Indígenas, varias constituciones reconocieron estos derechos.

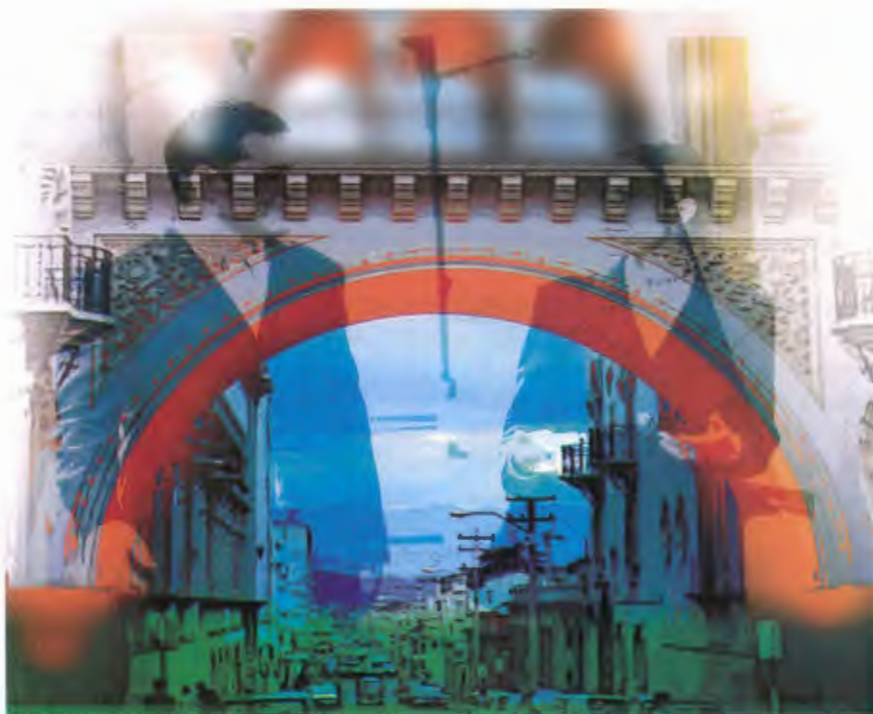
No ocurrió lo mismo con los tratados internacionales relacionados con la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad. No se registró el descenso esperado en este tipo de violaciones de los derechos humanos, aunque ya no se cometen desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas 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 marcadas desigualdades en el trato a personas pertenecientes a distintos grupos, las leyes que protegen a los niños en el trabajo se infringen a menudo y los trabajadores han visto disminuir su protección social. Un logro en el ámbito laboral es la tendencia a una mayor equidad de género.

En los sistemas de administración de justicia se observa cierta fragilidad por la carencia de recursos económicos y humanos. Asimismo, un tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos se respetan poco, al punto de que más de la mitad (54.8%) carece de condena y los centros penitenciarios rebasan su capacidad.

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

En síntesis, aunque mejoró la situación de los derechos humanos en comparación con el periodo no democrático, y se ratificaron convenciones internacionales relativas a los derechos civiles e incluso se promulgó legislación en este sentido, los datos muestran debilidades, lo que debería ser una señal de alerta. El progreso en relación con el 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 en relación con la ciudadanía social son preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas porque los grupos más excluidos del ejercicio pleno de aquélla 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 restringen 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 estudiados más de 25% de la población vive bajo la línea de la pobreza y en siete más de la mitad vive en esas condiciones, no obstante que en 12 la pobreza disminuyó y en 15 aumentó el PIB per cápita de 1991 a 2002.

Sin embargo, 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 la escolaridad, aunque la calidad educativa en general es baja).

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 el decenio de los noventa es, por ende, una de las más grandes deficiencias de las democracias latinoamericanas (en 2002 el urbano abierto fue de 9.4%; el informal alcanzaba, en 1999-2000, 46.3% de la fuerza de trabajo). 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 resumen, 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 iniquidad se podrá disminuir la pobreza y mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

Percepciones y apoyo de líderes y ciudadanos

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, se debe reconocer que tanto en el plano de la evolución democrática cuanto en el de las dinámicas económica y social, la región vive momentos de cambio, en muchos casos con crisis generalizadas. Por consiguiente, se abre un periodo de transformación en los contenidos de la democracia y en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social en un entorno global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política. La cuestión es que ésta, como se comprueba en varias partes del Informe, tiene importantes limitaciones y está en crisis.

La 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, y
- lo complejo de la dinámica social que los sistemas de representación no alcanzan a procesar.

En este sentido, los líderes latinoamericanos consultados coinciden en varios asuntos al formular su diagnóstico sobre la democracia. Por un lado, valoran la democratización del último decenio y que los países de la región cumplan con los requisitos mínimos de la democracia al menos en el plano formal. Consideran, 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 riesgos de insubordinación militar.

Por otro lado, hay problemas en relación con los partidos políticos y los poderes fácticos. En cuanto a los primeros, una de las dificul-

tades centrales es que no logran canalizar plenamente las demandas de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre los partidos y las organizaciones de la sociedad civil suele ser conflictiva. Para los líderes consultados, la solución a estas dificultades es de índole política por medio del fortalecimiento de los partidos. En cuanto a los poderes fácticos, se consideran factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía (80% de las personas encuestadas destacan el poder que han acumulado los sectores económico y financiero¹² y los medios de comunicación¹³ en el último decenio). Entre las tensiones con otros poderes fácticos preocupa la pérdida de autonomía gubernamental respecto de Estados Unidos y los organismos multilaterales,¹⁴ y se coincide en la amenaza que representa el narcotráfico.¹⁵

12. Los líderes políticos y religiosos consultados para el Informe subrayan que la relevancia del sector empresarial descansa en su capacidad de cabildero frente a los gobiernos para defender y promover sus intereses. "El gobierno está al servicio de la empresa privada y de quienes toman las decisiones [...] Los multimillonarios son los que deciden qué es lo que se hace o deja de hacer en el país" (líder religioso). "El poder del dinero se convierte rápidamente en poder político, con capacidad de limitar el poder político democrático" (presidente). "Su capacidad de influencia se basa [en] que financian las campañas electorales" (político). "El mundo empresarial tiene un poder muy fuerte; como los empresarios toman las decisiones de inversión, y sin inversión no hay desarrollo [ni] crecimiento, tienen ahí un poder de veto" (político).

13. La existencia de medios de comunicación independientes se ve como positiva en tanto ha sido un factor de control que sirve para descubrir y dar difusión pública a las irregularidades y excesos de los funcionarios en el ejercicio de la función pública como en los que incurre la clase política cuando busca atraer el voto ciudadano al contender por cargos de elección. Sin embargo, también se les considera un factor de restricción al proceso democrático, en tanto tienen la capacidad de generar su propia agenda y perseguir intereses particulares, gracias a su capacidad de predisponer a la opinión pública en favor o en contra de diferentes iniciativas (de funcionarios o de candidatos) y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias. Por tanto, según las encuestas de opinión que sustentan el Informe, no hay mecanismos eficaces para controlar los excesos en que pueden incurrir los medios de comunicación, ya que tampoco se quiere atentar contra la libertad de prensa.

14. La mitad de los consultados apuntan su gran influencia, ya que determinan las prioridades de la agenda pública en materia de reforma económica del Estado.

15. Se señala en el Informe que el narcotráfico implica un doble desafío: uno directo, porque intenta

Por su parte, la encuesta de opinión pública muestra la tensión por la disyuntiva de desarrollo económico o democracia, como se indica a continuación.

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.
- Gran parte de los ciudadanos latinoamericanos (54.7%) 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 periodos autoritarios y que tienen pocas expectativas de movilidad social y gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.

- En los países con menos desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan mediante las organizaciones políticas.

Con objeto de ponderar el grado de respaldo ciudadano a la democracia se elaboró a partir de la encuesta un índice de apoyo a la democracia.¹⁶

controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, al tiempo que crea fuertes incentivos para desplazarse de la economía formal a la informal, y otros indirectos, entre los que destacan dos. El primero es que, al atraer la atención del gobierno de Estados Unidos, genera nuevas formas de presión externa que limitan aún más la esfera de acción de los gobiernos nacionales. El segundo tiene que ver con la corrupción, ya que el *dinero sucio* producto de esta actividad tiene efectos devastadores en el comportamiento de una parte del poder político y en el funcionamiento de las instituciones.

16. El índice de apoyo a la democracia (IAD) se basa en los siguientes elementos: las orientaciones hacia la democracia (demócrata, no demócrata o ambivalente); el tamaño en cada orientación y, luego, la proporción entre demócratas y no demócratas; la distancia promedio en las actitudes entre cada orientación, es decir, si los demócratas o los no demócratas están más cerca de los ambivalentes; el nivel de activismo político de las personas que sustentan las orientaciones. En las situaciones favorables a la democracia, el IAD arroja un valor bastante superior a 1. Cuando el IAD tiene un valor que ronda 1 expresa situaciones de equilibrio político

La información recopilada, los resultados de la encuesta y las opiniones de los líderes registrados en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y crisis, como en la de valorar el sentido de la política, es decir, su capacidad de ofrecer opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. Ello implica el fortalecimiento de la ciudadanía.

Elementos para una agenda

El Informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia entraña revalorar el contenido y la relevancia de la política; argumenta que las soluciones a los problemas y los desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas y exhorta a recuperar el papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

En este sentido, sigue las propuestas del 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 que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad".¹⁷

Para revalorar la política se deben aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, 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

entre las orientaciones demócrata y no demócrata. Son situaciones con un potencial de inestabilidad, pues el apoyo ciudadano a la democracia no está garantizado. Cuando el IAD asume valores muy inferiores a 1 y cercanos a cero, el apoyo ciudadano a la democracia es precario. Para América Latina el valor actual de 2.03 confirma la conclusión de que los demócratas están en mejor posición que sus contrarios, los no demócratas.

17. PNUD, *op. cit.*

sostenible es fundamental establecer una política que concrete opciones, agrupe voluntades y cree poder democrático. Urge proseguir con la reforma de las instituciones, al tiempo que se robustece la participación ciudadana. Sólo ésta podrá hacer legítimas y eficientes tales reformas. En este sentido, un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren el equilibrio entre gobernabilidad y representación.

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales u operativos, pero necesitan ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Ésta es, según el Informe, la mejor manera de reafirmar el papel indispensable de representación de la sociedad. 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.

Es importante la relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son 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 vinculación con el Estado y los partidos políticos. El Informe aboga por formas de representación que, sin remplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan.

Una propuesta central es construir la nueva legitimidad del Estado, ya que no sería posible sostener la democracia sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con estados débiles y pequeños sólo se puede aspirar a conservar democracias electorales.

Por eso, el Informe aboga por un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar de manera eficaz 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 aceptar la preeminencia de la democracia como



principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a responder la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone en el Informe es un Estado en función de la ciudadanía.

Otro tema central son las posibilidades de una economía congruente con la democracia, es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. Desde esta perspectiva, es preciso debatir sobre las formas de organización del mercado.

El Estado y el mercado son susceptibles de combinarse de diversas maneras en función del desarrollo humano. El tipo de economía debe estar en el centro del debate público y no relegarse a una mera cuestión técnica. Así, los avances de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y legítimas se deben considerar complementarios.

El Informe propone ampliar el debate sobre la globalización. Es peligroso, se advierte, caer en el fatalismo frente a este fenómeno. Al contrario, es preciso discernir su efecto real en la soberanía de los estados y las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en la aldea global. Es justo la política la fuerza que puede construir espacios autónomos.

Metodología

Para elaborar el 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 expresidentes y otras personalidades de la región.

El estudio abarcó 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela).¹⁸ 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, y
- entrevistas a líderes e intelectuales de la zona.

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 componentes del proyecto, se solicitaron opiniones a académicos y personalidades políticas sobre diversas facetas del desarrollo de la democracia en la región.

El Informe no pretende evaluar los gobiernos o los países ni elaborar una suerte de clasificación nacional de la democracia. Su interés es identificar los grandes retos y promover una discusión amplia en torno a ellos. Asimismo, el Informe reconoce la dificultad de abordar los dilemas de la democracia, pues ella está influida por múltiples factores (políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales), algunos de los cuales no

fueron tratados o lo fueron de manera muy preliminar.


El Informe está acompañado de otros productos que se describen enseguida.¹⁹

- Un libro con 27 contribuciones de políticos y académicos destacados que aportan ideas y posiciones para un debate sobre el desarrollo de la democracia en América Latina. Este material está organizado en cuatro secciones: política para la democracia (con ensayos de Felipe González, Rosario Green, Manuel Antonio Garretón); estado para la democracia (con materiales de Guillermo O'Donnell, Fernando Calderón, Julio Terrazas, Osvaldo Hurtado); economía para la democracia (con plumas como las de Joseph E. Stiglitz, José Antonio Ocampo, Enrique V. Iglesias y Jean-Paul Fitoussi), y globalización y democracia (que se nutre de las ideas de Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria, Dante Caputo).
- Un compendio estadístico que reúne información, hasta ahora dispersa, en cuanto a democracia y ciudadanía integral en los países de América Latina y que se organiza en dos partes: indicadores de desarrollo de la democracia y un estudio de opinión sobre la democracia. La primera contiene además del índice de democracia electoral, indicadores comparativos de los 18 países en estudio, de ciudadanía política (con estadísticas como derecho al voto, obligaciones de los votantes, competencia libre y limpia —requisitos personales para la postulación a cargos públicos, procedimientos de inscripción de partidos políticos, acceso a fondos públicos directos, acceso a fuentes privadas, acceso a tiempo en televisión—, democracia interna de los partidos, reglamento electoral, sistemas de partidos políticos, poderes clásicos constitucionales, organismos especializados de control y mecanismos de democracia directa); ciudadanía civil (con estadísticas sobre igualdad y protección frente a la discriminación; derecho a la vida, a la justicia y a la libertad de prensa y de información);

ciudadanía social (contiene estadísticas de pobreza e indigencia, desigualdad, trabajo, salud y educación), y factores socioeconómicos relacionados (como el índice de desarrollo humano, datos de ingreso, inflación, cuentas fiscales, el sector externo, el mercado laboral, el medio ambiente y la demografía). Por su parte, el estudio de opinión contiene los resultados del índice de apoyo a la democracia; respuestas en materia de ciudadanía política (referentes a votación en las últimas elecciones presidenciales y razones de no voto de abstencionistas, percepción sobre la eficacia del voto, identificación electoral con partidos políticos, cumplimiento de promesas electorales, índice de confianza en instituciones y actores políticos); de ciudadanía civil (donde se presentan indicadores como la capacidad de los grupos vulnerables de hacer valer sus derechos, razones para acudir o no al sistema de justicia, por país y por región, entre otros), y de ciudadanía social (con indicadores sobre la percepción de la desigualdad social por país y región, situación laboral, nivel educativo y la respuesta ciudadana a la pregunta sobre quién se considera que tiene más poder en su país).

- Los materiales que alimentan el marco conceptual del proyecto y la manera de entender la democracia de 17 distinguidos analistas como Bruce Ackermann, Catherine Conaghan, Julio Cotler, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine.

- 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. Se debe profundizar en la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, así como en la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa en especial para los más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región, y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y los desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia. 

18. Estos países tienen regímenes democráticos, en su mayoría establecidos con procesos de transición durante los últimos 25 años, y sus gobiernos aceptaron incorporarse al Proddal.

19. Los cuales están disponibles en su versión electrónica en la misma dirección de internet donde se ubica el Informe reseñado.