

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS

Las democracias de América Latina están pasando por una profunda crisis de confianza tras 25 años de progresos hacia gobiernos civiles elegidos, advierte un trascendental informe titulado [La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos](#), dado a conocer en Lima el 21 de abril.

Con la propuesta central de pasar de una "democracia electoral" a una "democracia de ciudadanía", el Informe fue presentado en una ceremonia pública en la que pronunciaron alocuciones el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el Presidente del Perú, Alejandro Toledo, el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mark Malloch Brown, Elena Martínez, Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y Dante Caputo, ex Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina y Director del Proyecto sobre la Democracia en América Latina del PNUD.

"Las encuestas de opinión nos revelan que hoy sólo alrededor del 50 por ciento de los latinoamericanos y latinoamericanas prefieren la democracia a un régimen autoritario" afirmó Annan, que se dirigió a la reunión celebrada en Lima por vídeo. "Esto es lamentable. Lo que es más importante aún, es equivocado. La solución para los problemas de América Latina no reside en un regreso al autoritarismo, sino en una democracia más profunda y consolidada".

Producido por y para los latinoamericanos y latinoamericanas, *La democracia en América Latina* es la iniciativa más importante del PNUD en la región en los últimos años. Su objetivo amplio es servir de catalizador de un debate, aportar datos objetivos y un marco analítico para este diálogo continental. El Informe busca ir más allá de sólo diagnosticar problemas existentes, y propone nuevos enfoques para abordar los desafíos que actualmente ponen en riesgo muchos de los avances de la región durante las últimas dos décadas. En última instancia, esta iniciativa debería alentar a los latinoamericanos y latinoamericanas a buscar nuevas alternativas de políticas públicas que fomenten la ciudadanía plena para todos.

La investigación y el análisis para la preparación del Informe fueron realizados por un grupo de expertos latinoamericanos y latinoamericanas independientes, encabezados por Dante Caputo. Entre los numerosos participantes de alto nivel en el Proyecto cabe mencionar 32 presidentes o ex presidentes de América Latina, así como altos funcionarios de importantes instituciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Entre las contribuciones al Informe figuran las de prominentes académicos y analistas políticos de la región, así como las de experimentados observadores externos, como Felipe González, el ex Primer Ministro de España, y Kim Campbell, la ex Primera Ministra del Canadá.

Uno de los aspectos más innovadores de este Proyecto es que sus autores realizaron una serie de extensas entrevistas individuales sobre el estado de las democracias de la región a 231 líderes, entre ellos la gran mayoría de los presidentes en ejercicio y casi todos los ex presidentes de América Latina. El Informe también incluye dos índices detallados, el Índice de Democracia Electoral y el Índice de Apoyo a la Democracia en la región, ambos elaborados para el Proyecto, así como los resultados de encuestas de opinión pública a casi 20.000 ciudadanos y ciudadanas de los 18 países de América Latina que participaron en el Proyecto¹[1]. Estos resultados revelan un compromiso amplio con los principios fundamentales de la democracia, al tiempo que destacan una insatisfacción profunda y generalizada con el desempeño de las democracias de la región.

El contexto político

La región ha logrado enormes progresos en pos de la democracia y casi todos los latinoamericanos tienen hoy gobiernos civiles electos. Los ciudadanos y ciudadanas de estos países gozan de una prensa libre e independiente, así como de libertades civiles fundamentales. La generación anterior en la mayoría de estos países, en cambio, estaba gobernada por regímenes autoritarios.

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

Esta histórica transformación del panorama político ha convertido a América Latina en la única región del mundo en desarrollo gobernada prácticamente en su totalidad por líderes elegidos democráticamente. Este avance lo refleja contundentemente el Índice de Democracia Electoral (IDE), una medida compuesta, preparada para el Informe, que combina cuatro variables^{2[2]}. El promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1 donde 0 indica la total inexistencia de democracia electoral y 1 el máximo) para América Latina subió rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para alcanzar en 2002 a 0,93.

El éxito y la estabilidad de las democracias de América Latina son decisivos no sólo para el hemisferio occidental sino también para las democracias incipientes de África, Asia y Europa Oriental. “El mundo entero está interesado en la democracia de América Latina”, afirmó Malloch Brown. “Nuestro reto es que el logro de décadas recientes no sólo se mantenga sino que se fortalezca.”

No obstante, como ilustra el Informe, la región enfrenta serios retos que han llevado a una profunda insatisfacción popular con los líderes elegidos democráticamente. El crecimiento económico insuficiente, las profundas desigualdades y los sistemas jurídicos y servicios sociales ineficientes han provocado el malestar popular y socavado la confianza en la democracia electoral.

Atender una advertencia: La democracia está en problemas

El subtítulo del Informe: “*Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*” refleja su tesis subyacente, que los gobiernos democráticamente elegidos de la región aún no han cumplido las aspiraciones políticas, sociales y económicas de los latinoamericanos y latinoamericanas. Las pruebas son concluyentes:

- Según el Informe, en el 2002 un 43% de los ciudadanos y ciudadanas tenía actitudes democráticas, un 30,5% actitudes ambivalentes y un 26,5% actitudes no democráticas.^{3[3]}
- El Informe revela que en el 2002, más de la mitad de los latinoamericanos y latinoamericanas, un 54,7 % preferiría un “régimen autoritario” a uno democrático, si le “resolviera” sus problemas económicos. Esta es una de las 11 preguntas utilizadas en el Informe para determinar si la posición del encuestado es consistentemente democrática. ^{4[4]}
- Desde 2000, cuatro presidentes electos de los 18 países del estudio se vieron obligados a renunciar antes de completar sus mandatos como consecuencia de una pronunciada caída del apoyo popular.
- La primera generación de latinoamericanos y latinoamericanas que ha alcanzado la mayoría de edad en las democracias vigentes prácticamente no ha experimentado crecimiento del ingreso per cápita y se registran disparidades sin precedentes en la distribución del ingreso nacional. En 2003, la región contaba con 225 millones de personas cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza.
- Un 59% de los políticos consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su papel.

Para muchos de los expertos entrevistados para el Informe, estos ejemplos no son sino el resultado natural del contexto singular de lo que en el Informe se describe como “el triángulo de América Latina”—democracia, pobreza y desigualdad.

Los defectos percibidos de la democracia no deberían minimizar sus logros: la solución está en la democracia

Dante Caputo, el autor principal de *La democracia en América Latina*, destaca que el análisis de las lagunas de la democracia no debería eclipsar la importancia de lo que América Latina ha logrado.

^{2[2]} Las cuatro variables son: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos.

^{3[3]} PNUD encuesta y metodología propia con base en Latinobarómetro 2002.

^{4[4]} Índice de Apoyo a la Democracia, PNUD.

“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. No hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia y para resolverlo es indispensable hacer uso del instrumento más preciado que ella nos brinda: la libertad. Libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos preferirían que se oculte... libertad para saber que un sistema que es casi un sinónimo de igualdad, convive con la desigualdad más alta del planeta”.

En el Informe se analiza el estado de la democracia “más allá de las elecciones”. Los autores afirman que la democracia debe profundizarse, y expandir considerablemente la “ciudadanía social”, entre otras cosas trabajando para reducir la pobreza y la desigualdad. Y advierten que las enormes disparidades en materia de ingreso en América Latina representan una amenaza directa para la consolidación de la democracia de participación ciudadana.

Igualmente decisiva, afirman los autores del Informe, es la necesidad de llevar a cabo reformas que garanticen a todos los ciudadanos y ciudadanas la protección jurídica efectiva y en igualdad de condiciones, así como la financiación adecuada de los servicios sociales.

“En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que el ‘gobierno del pueblo’”, señala Elena Martínez, la fuerza impulsora del proyecto.

“Este Informe quiere tomar en serio esta 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. Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanos 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”.

Un llamado de atención

El Informe es un llamado de atención dirigido tanto a los ciudadanos y ciudadanas comunes como a los líderes políticos y sociales para fortalecer el debate sobre la democracia en la región. Mediante el Informe, el PNUD espera promover un intercambio sostenido de ideas en torno a la Agenda Ampliada para el Desarrollo de la Democracia. Este debate debería alentar la formulación de políticas pertinentes en el plano nacional, de conformidad con el concepto de desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“Si desarrollo humano, como una y otra vez lo han dicho los informes del PNUD, es ‘el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida’, diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público”, afirma Elena Martínez en su introducción al Informe. “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’,^{5[5]} viene en efecto a ser una definición de la democracia”.

El camino por delante: Esferas de acción

Los autores del Informe recomendaron cuatro esferas de acción fundamentales:

- **Revalorizar el contenido y la relevancia de la política como el ámbito en el que se adoptan las decisiones fundamentales que afectan a la sociedad.** Las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas;
- **Construir una nueva legitimidad del Estado.** No existiría una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar la ciudadanía plena;
- **La necesidad de promover una mayor diversidad y flexibilidad de las opciones de política económica al tiempo que se mantiene la estabilidad macroeconómica.** En esta perspectiva, el debate sobre la economía y la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión pública; y

^{5[5]} Desarrollo y libertad, Madrid, Planeta, 2000, Pág. 13.

- **Considerar el impacto de la globalización en los Estados de América Latina** como parte del debate sobre la democracia.

Las personas reunidas con motivo de la presentación del Informe fueron convocadas en razón de la preocupación compartida sobre el estado de la democracia en América Latina. Se les dijo que para que la democracia no languidezca y crezca, América Latina necesita trabajar sin descanso para que las instituciones democráticas, desde las legislaturas hasta las autoridades locales, sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Se les advirtió que en esta tarea no hay atajos. Se les recordó que consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado.

El debate está abierto.