

Comentarios al Informe "La democracia en América Latina" PNUD 2004

Mario Garcés¹

Recientemente hemos conocido los resultados del Informe sobre "La Democracia en América Latina", cuya lectura, en especial de su primera parte, ha motivado este conjunto de comentarios, que buscan llamar la atención sobre las contribuciones del Informe, pero también de sus límites, que situamos muy especialmente como déficit de una perspectiva histórica y social que permitiera acercar las teorías sobre la democracia y las realidades latinoamericanas.

Se ha optado por indicar primero las grandes ideas fuerza del Informe y seguidamente comentar esas afirmaciones. Al final, se incluye un comentario general y una serie de cuadros y tablas del propio Informe.

Algunas ideas fuerzas del Informe y comentarios: (Primera sección. Pp. 31-70)

1.- América Latina necesita transitar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos:

- a) En AL se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanos.
- b) Nos alejamos de los golpes militares, pero la democracia parece perder vitalidad
- c) En este nuevo contexto, los autores se preguntan: ¿Cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática y la economía, entre la libertad y la búsqueda de igualdad, entre crecimiento y pobreza, entre las demandas públicas expresadas libremente y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios? (p. 35).
- d) Luego afirman, que existe algo así como "debate prohibido" en AL., que se relaciona justamente con este tipo de preguntas y dilemas de los que no es conveniente o no se debe hablar (p. 35)

¹ Mario Garcés, historiador. Director ECO, Educación y Comunicaciones.

Comentario:

En estas primeras afirmaciones, se formula una apreciación general sobre la democracia en AL, como "democracia electoral", frente a la cual se afirma como proyecto, el transitar hacia una "democracia de ciudadanos": Se reconoce inmediatamente que se trata no sólo de un debate complejo, sino que no tiene gran desarrollo o aceptación en los medios públicos, probablemente por el predominio de lo que en los noventa se denominó "pensamiento único", es decir el neoliberalismo, para el cual muchos de los temas relativos a una democracia, pero más que eso, a un Estado con responsabilidad social, resultaban incómodos, sino contrarios a las expectativas de desarrollo y crecimiento económico.

2.- Democracia, pobreza y desigualdad: un triángulo latinoamericano

- a) En América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes a las de aquellos. En AL la democracia convive con altos niveles de pobreza y situaciones extremas de desigualdad.

b) El triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad:

Primer vértice: difusión de la democracia electoral:

Segundo vértice: En 2003, 225 millones de latinoamericanos, es decir, un 43,9% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza.

Tercer vértice: Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo.

"Por primera vez conviven estos tres rasgos, y la democracia enfrenta el desafío de su propia estabilidad coexistiendo con los retos de la pobreza y la desigualdad. Los riesgos que derivan de esta situación son distintos y más complejos que los tradicionales del golpe militar de Estado, que, por lo demás, tampoco han desaparecido totalmente" (p. 37).

(Ver tabla nº 1, Democracia, pobreza, desigualdad, p. 37).

El problema entonces para AL es cómo enfrentar con democracia los desafíos de la pobreza y la desigualdad para crear bases de cohesión y estabilidad social.

Comentario:

La proposición de un triángulo latinoamericano constituye una aguda y certera imagen de las sociedades latinoamericanas. En realidad, se busca llamar la atención sobre el primer vértice (la democracia), ya que los otros dos (pobreza y desigualdad) son históricas. En este sentido, se comienza a formular el problema de las capacidades de la democracia latinoamericana para resolver los problemas de "cohesión e inclusión social". No deja de sorprender en esta parte, la magnitud de la pobreza: 225 millones de latinoamericanos, un 43,9% bajo la línea de pobreza.

3.- Balance y realidades. Si se observa la situación general de AL y las reformas económicas y políticas vividas en los últimos años, el cuadro que se observa es el siguiente (ver p. 39):

- a) El índice de reforma económica señala un avance sostenido (o sea, se siguieron todas las indicaciones del consenso de Washington)
 - b) En AL, se reconoce hoy el derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo
 - c) El promedio regional del PBI per capita no varió de manera significativa en los últimos veinte años.
 - d) Los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos.
 - e) No se redujeron los niveles de desigualdad
 - f) Durante los últimos quince años, la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región.
- (Ver tabla 2, Reformas y realidades, p. 40)

Comentario:

El balance de AL en las últimas décadas parece concluyente: se siguieron todas las indicaciones neoliberales de los 90 (resumidas en el "consenso de Washington) y los resultados son de dos tipos: a) democracias electorales que conviven con enormes desigualdades; y, b) deplorables indicadores socio económicos: salvo una leve disminución de la pobreza, el PIB per capita no varió, la desigualdad se mantuvo y empeoraron las condiciones laborales en toda la región. Como se verifica en la segunda parte del Informe, no sólo en algunos países creció la desocupación, siendo el caso más crítico el de Argentina, con el 21% de desempleo al 2002 (ver Tabla 41, p. 132) sino que

globalmente el empleo informal, que alcanza al 46,3% del empleo no agrícola el 2001 (ver tabla 43, p. 134). También creció la desprotección de los trabajadores (mientras en ambiente para los negocios mejoró, los derechos de los trabajadores empeoraron entre 1990 y 2000, ver gráficos 2 y 3 en p. 103).

4) Exploración sobre el desarrollo de la democracia

- a) Existen al menos dos visiones generales de la democracia, una que la restringe al régimen político y otra, que la relaciona con una forma política y una relación activa frente a la injusticia y la carencia de derechos sociales y civiles, así como respecto de los roles del Estado. La diferencia entre una y otra visión tiene que ver con la idea de la democracia del elector versus la democracia del ciudadano.
- b) La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición de éxito de una sociedad, en torno a ella debe juzgarse la calidad de la democracia.
- c) Existe un debate incompleto en AL sobre la democracia. Esta es mucho más que la perfección de los sistemas electorales. Por otra parte, la "crisis de la política" expresa tanto la baja credibilidad y prestigio de los partidos y la poca eficacia de los gobierno para enfrentar los déficit de ciudadanía, especialmente los civiles y sociales (ver tabla 3, p. 49). Agrega el Informe : *"Ambas dimensiones de la crisis de la política – instituciones y contenidos- son vitales, dado que es la política la que debe formular opciones, representar a los ciudadanos y generar los nexos entre Estado y sociedad para gestar poder democrático"* (p. 49, la cursiva en nuestra)
- d) Gran parte de los problemas detectados –sobre los déficit de ciudadanía- se relacionan con carencias centrales en el plano de la "estatalidad", la que se entiende como "la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independiente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias" (p.49).
- e) Muchos de los debates sobre el Estado han puesto el acento en la cuestión de gasto y el equilibrio de las cuentas fiscales, pero poco se ha discutido *sobre la capacidad del Estado para construir democracia.*

- f) La cuestión económica ha sido débilmente tratada y el debate sobre la democracia ocupa una posición subordinada respecto de los objetivos e crecimiento económico. Es preciso invertir los términos y preguntarse "qué economía es necesaria para fortalecer la democracia" (p.49).

Comentario:

En esta parte, se comentan diversos problemas relativos a la democracia en AL. En primer lugar, la convivencia de distintas visiones de la democracia, o sólo referida al régimen político, o vinculada al desarrollo de derechos civiles y sociales; en segundo lugar, se admite una "crisis de la política" en su credibilidad, su capacidad para representar a los ciudadanos y para generar nexos entre el Estado y la sociedad; en tercer lugar, se vinculan los déficit de ciudadanía con las capacidades de los propios Estados para construir democracia; finalmente, se reconoce la subordinación de la democracia respecto de la economía.

Resulta de interés en este apartado debatir en torno a los procesos que han expandido la "crisis de la política", los modos en que está siendo procesada por los distintos sectores de la sociedad, los efectos de los regímenes autoritarios, las crisis y reformulaciones de los proyectos populares, etc. Del mismo modo, se podría discutir sobre las razones que han llevado a las carencias de "estatalidad", como efecto de las propias medidas de reforma neoliberal, que afectaron en los 80 y 90 no sólo las economías sino los Estados, su intervención en la economía y sus compromisos y responsabilidades sociales.

En Informe se conforma con dibujar la situación actual, sin adentrarse en los procesos políticos recientes que han derivado en "crisis de la política" y "de la estatalidad". Tiene el Informe, sin embargo el mérito, de identificar tendencias y problemas, que por cierto trascienden a los actores políticos tradicionales. La pregunta que inevitablemente deberían plantearse los sectores progresistas es si frente a la crisis de la política, se están formulando nuevas *nociones alternativas* a la política hoy dominante en las sociedades latinoamericanas (Cuáles, cómo se articulan, qué actores presuponen, etc.).

Del mismo modo, por cierto, la cuestión de la estatalidad, admite diversas respuestas, pero habría que inventariarlas: nostalgia del "estado benefactor" (a decir de Portantiero, en realidad en AL, lo que hubo fue Estados redistributivos, más "Estados de bienestar"); "Estados regulatorios del mercado, noción que esgrimen los socialdemócratas de ayer frente al estado liberal de hoy y del que ya muchos forman parte; Estados con responsabilidad social limitada, cuya principal tarea se relaciona con el

desarrollo de políticas sociales compensatorias. En fin, esta es una discusión abierta.

5.- Fundamentos teóricos de la democracia:

- a) La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica
- b) La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar sus derechos individuales
- c) La democracia es un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva
- d) La democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo. Es lo que llamamos "democracia electoral". También es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos. *"Este segundo aspecto es el que define la democracia de ciudadanía"*
- e) Los déficit de la sociedad como déficit de la democracia (p. 52). Los déficit sociales son carencias de la democracia. Así, la pobreza y la desigualdad no son sólo "problemas sociales", sino déficit de la democracia.

Comentario:

En esta parte, se formulan principios con los que difícilmente se puede estar en desacuerdo, revelan una noción ampliada de la democracia como una forma de vivir en sociedad. Sin embargo, como formulación de principios, buscan reforzar la noción de una "democracia de ciudadanos", la que no tiene tradición en América Latina. Sobre este punto volvemos más adelante.

6.- Alcances de la democracia (p. 53):

La democracia presupone como condición necesaria la existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior.

-La democracia implica el acceso sustantivo al poder del Estado

-La democracia implica la vigencia del estado de derecho.

-La democracia supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. *"En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcados en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos"* (p. 54, la cursiva en nuestra)

- La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden cuestiones sustantivas. Supuesta la ausencia de limitaciones sobre la capacidad de elegir -lo que por cierto hay que discutir para cada país- interesa indagar en "cual es el rango efectivo de opciones y cómo se construye. De esto trata la cuestión de la agenda pública" (p. 54). Y más adelante: *"La agenda debería contener los desafíos centrales para los intereses individuales, de las organizaciones y el conjunto de la sociedad. Lo que se puede elegir está dentro de la agenda. La agenda define el campo de acción"* (p. 54, la cursiva en nuestra).

Comentario:

En este apartado, se plantean varios problemas, algunos nuevamente de principios y otros que interrogan realidades actuales de AL. Insistamos en algunos de ellos: la democracia como acceso al poder del Estado y la democracia como forma de organización del poder. Es obvio a este respecto que el acceso al poder el AL, muchas veces se ha conseguido por vías no democráticas, pero en segundo lugar, es evidente que su forma de organización ha sido históricamente asimétrica, es decir los sectores con mayor poder económico y social han tenido un acceso privilegiado al poder. *Entonces, la idea de una democracia de ciudadanos sigue siendo una aspiración, un deseo de reorganización social, que supone alterar las relaciones tradicionales del poder en nuestras sociedades.*

Por otra parte, la noción de "agenda pública" es muy interesante, pero de nuevo hay que preguntarse quiénes constituyen la agenda pública en nuestras sociedades, el papel que juegan en ellos los partidos, los medios de comunicación, la Iglesia, los organismos internacionales, etc. Es decir, lo que cualquier análisis superficial indicaría es que los que menos constituyen agenda pública son los ciudadanos, salvo en situaciones de crisis o de amplias movilizaciones sociales, por ejemplo, el movimiento social que lleva

ala renuncia de De La Rúa en Argentina, o de Losada en Bolivia, o los movimientos indígenas en Ecuador.

La pregunta entonces es si los ciudadanos organizados en algún tipo de asociación o movimiento pueden constituir agenda pública, de qué circunstancias depende, cuándo se producen esos movimientos, etc. Si no se ponen en debate estas preguntas, la cuestión de la agenda pública y otras que aborda el Informe corren el riesgo de una "retórica" bien intencionada, pero sin capacidad de producir cambios.

7.- En torno a la ciudadanía

En Informe anota, en primer lugar, la relación entre democracia y ciudadanía, volviendo a las nociones clásicas del contrato social, como principio de la soberanía: *"En democracia, el sistema legal, comenzando por sus más altas reglas constitucionales, establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno. Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el estado y el gobierno invocan cuando tomas decisiones colectivamente vinculantes"* (p. 56. la cursiva en nuestra)

- El ciudadano es el sujeto de la democracia, y en este contexto, la ciudadanía es definida como: "un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de pertenencia a un Estado nacional" (p.57)

Atributos de la ciudadanía (p. 58):

- Carácter expansivo, los seres humanos son responsables, razonables y autónomos
- Condición legal, estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados
- Sentido social e intersubjetivo, resulta de la pertenencia a un espacio social común
- Carácter igualitario, se sustenta en una concepción universal derechos

- Inclusividad, ligado al atributo de nacionalidad, es decir de pertenencia a un Estado nacional
- Carácter dinámico, es decir, contingente y abierto a las luchas históricas.

Comentario:

En términos normativos o prescriptivos estamos ante principios teóricos básicos de la democracia, pero las preguntas nuevamente deben formularse de cara a las realidades de AL. ¿Qué principios de pertenencia reconocen las grandes mayorías en América Latina? ¿De qué modo la globalización, al debilitar los estados nacionales, interroga el principio de la pertenencia a un Estado nacional? Pero, por otra parte, a propósito del "contrato social" con qué tradiciones contamos los latinoamericanos para afirmar que los ciudadanos somos "fuente de autoridad" sobre el Estado y el gobierno? ¿No ha sido más bien dominante una relación de tipo vertical entre el Estado, el gobierno y los ciudadanos?

8.- Los derechos de ciudadanía: civiles, políticos y sociales

La noción de un individuo, como portador de derechos tuvo una larga evolución en doctrinas éticas, religiosas y filosóficas, no obstante, fue proyectada al ámbito político, *por los grandes teóricos del liberalismo e incorporada a las grandes constituciones modernas de Estados Unidos y Francia.* (p. 59).

El Informe, insiste en este apartado, que la democracia de ciudadanía excede el régimen político y el ejercicio de los derechos políticos. Ella precisa ampliarse a los derechos civiles y sociales. En Occidente, y en particular, en los países centrales, este fue un proceso de largas luchas por la expansión progresiva de los derechos. Provocaron primero, una expansión de los derechos civiles que concernía a actividades sociales y económicas, avanzando en criterios de equidad. Este último criterio fue fundamental para avanzar en el surgimiento de los derechos sociales. "...a lo largo de luchas frecuentemente arduas, diversos sectores que había sido políticamente excluidos terminaron por aceptar la democracia política contra los beneficios del Estado de bienestar" (p. 60). De este modo, en los países centrales, "la cuestión de las capacidades que habilitan ejercer la libertad de los individuos fue encarada en el ámbito de los derechos civiles y sociales" (ibidem)

En América Latina, pocos países siguieron este derrotero, y se exceptuarían Chile, Costa Rica y Uruguay, que por cierto habría que ver cuanto han retrocedido a este respecto. Pero, más allá de "la excepcionalidad" de los países indicados, que hoy resulta más dudosa, el Informe agrega: "en los demás, y aunque cada uno con sus significativas particularidades, nos encontramos con una situación muy diferente a la descripta: hemos hecho la enorme conquista de los derechos políticos pero aún falta mucho para lograr, para todos, una expansión satisfactoria de los derechos civiles y sociales" (p. 60).

Comentario:

Dos observaciones con bastante sentido de realidad, pero al mismo tiempo desafiantes para una política democrática se plantea en esta parte el Informe, primero, la noción del individuo como portador de derechos se inscribe en la tradición occidental a partir de los grandes teóricos del liberalismo; segundo, en estos países, los derechos políticos fueron precedidos o acompañados de los derechos civiles, que "concernía a actividades sociales y económicas" que permitieron avanzar en "criterios de equidad".

Para América Latina, tendríamos que reconocer que, primero, las tradiciones teóricas liberales, si bien acompañaron a los procesos de Independencia, fueron débiles, importados y no "produjeron realidad" como en Europa; y, segundo, la historia de AL es la historia del déficit de derechos civiles y sociales para las mayorías pobres del continente.

Reconocido que sólo excepcionalmente algunos países de AL - Chile, Uruguay y Costa Rica- conocieron y expandieron ciertas tradiciones democráticas, en todos estos países, las dictaduras de los años 70 o las políticas neoliberales han bloquearon o han hecho retroceder esas tradiciones.

9.- Estado y ciudadanía

El Estado es un fenómeno histórico contemporáneo, en el que confluyen luchas por el poder y luchas por los derechos. Supone, un ámbito que reconoce y concentra la identidad colectiva (la nación); un sistema legal; y un conjunto de entes burocráticos.

El Informe, se plantea aquí el problema de una "estatalidad trunca y fragilidad democrática". Por primera vez en dos siglos de vida independiente,

prácticamente todos los países de AL satisfacen la definición mínima de democracia (sostienen elecciones y vigencia de libertades públicas), sin embargo, hay variaciones en cuanto al cumplimiento de los atributos de la democracia y el control de los Estados de la totalidad de sus territorios. Hay una mirada crítica de los propios ciudadanos respecto de sus estados y sus gobernantes:

“Una razón de ello es que, con frecuencia, los gobiernos elegidos democráticamente a veces parecen incapaces o no dispuestos a encarar gestiones básicas de desarrollo, así como de desigualdad y de inseguridad. Creemos que a esta imagen subyace otro hecho que se ha descuidado demasiado en las recientes discusiones: el que en las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas de nuestros países, virtualmente se ha evaporado” (p. 63).

Las razones para participar de una mirada crítica de los Estados, las enumera el mismo Informe: “Crisis económicas, el ferviente anti estatismo de muchos programas de reforma económica, la corrupción y el clientelismo ampliamente extendidos en no pocos países, son algunos factores que han confluído en generar un Estado anémico”. El sistema legal convive con zona de ilegalidad, pero más que eso “*en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías, y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres*”. Este sistema, señala el Informe, ha generado lo que hoy se llama una “**ciudadanía de baja intensidad**”. (p. 63, la cursiva en nuestra)

Comentario:

En esta parte, el Informe admite la “crisis de estatalidad” que se ha venido extendiendo en las últimas décadas. Vivimos en medio de gobierno elegidos democráticamente, pero incapaces o impotentes para impulsar políticas de desarrollo con un mayor sentido de equidad, pero además, los propios Estado son débiles en cuanto no sólo al control de sus territorios, sino para extender sistemas legales o discriminatorios no sólo de minorías, sino de mayorías, como las mujeres, las etnias y los pobres. Evidentemente, a este último respecto, no sólo se trata de una estatalidad trunca o estados anémicos, como efectos del neoliberalismo, sino que de tradiciones políticas y culturales, de antigua data. Es decir, una *ciudadanía de baja intensidad* no es un dato nuevo en AL., razón por la cual habría que interrogarse si existen tradiciones alternativas, es decir, tradiciones que han resistido la discriminación y que han insinuado “ciudadanías de alta intensidad”.

Mucho de la doctrina democrática que subyace al Informe, podría ser leída entonces en clave histórica y política, que tal vez no pueda ser el propósito de un Informe de Naciones Unidas, pero evidentemente si debiera serlo para un pensamiento crítico, capaz de fundar un pensamiento democrático de carácter latinoamericano.

10.- Especificidad histórica de las democracias latinoamericanas.

Frente a los problemas de la democracia en AL, el Informe se interroga cuanto nos puede decir la teoría de la democracia:

“Qué tiene la teoría de la democracia que decir al respecto? *Desafortunadamente no mucho. En gran medida esto se debe a que la mayoría de las teorías sobre la democracia han sido formuladas en el marco de la experiencia histórica de los países europeos y de Estados Unidos.* Estas teorías dejan implícito que, en esos países, los derechos civiles eran razonablemente efectivos y estaban extendidos prácticamente a lo largo de toda la sociedad antes de la adopción de la inclusividad y la universalización de los derechos políticos... Debería ser obvio a estas alturas que estas presunciones no se ajustan a la trayectoria histórica y a la situación actual de América Latina” (p. 64, la cursiva en nuestra).

Una conceptualización de la democracia –agrega el Informe- restringida al régimen puede ser aceptable en tanto presuponga que la ciudadanía civil y social no son problemáticas. Pero, esta es justamente la presunción que no se cumple en América Latina, en el sentido que, entre nosotros, tanto *la ciudadanía civil como social son problemáticas.* No queda más que reconocer, que como acoge el Informe, las posturas de diversos autores que indican:

- “Nadie (...) puede disfrutar completamente ningún derecho que supuestamente posee si carece de los esenciales para una vida razonablemente saludables y activa” (Citado de Shue, 1996, p. 7. En: Informe. P. 65));

- o, “sería inconsistente reconocer derechos referidos a la vida o la integridad física cuando los medios necesarios para el disfrute y ejercicio de estos derechos son omitidos” (Citado de Vásquez, 2001, p. 102. En: Informe, p. 65);

- o, "los derechos de ciudadanía en la esfera política difícilmente pueden ser realizados si los individuos carecen de derechos sociales y civiles "básicos" (p. 65).

Se refuerza esta afirmación con Habermas, que ha indicado:

- "Sin derechos básicos que garanticen la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habría ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales estos ciudadanos harían uso de su autonomía pública" (Habermas, 1999, p. 332)

- Y, finalmente en un sentido más amplio, como ha indicado Amartya Sen, en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2000: "Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas en todos lados" (PNUD, 2000c, p.1.)

Volviendo sobre América Latina, el Informe indica, que si bien en el continente las Constituciones "consagran el derecho a la educación, la salud y el empleo, otras dimensiones como la satisfacción de las necesidades básicas -alimentación y hábitat, la seguridad social y el medio ambiente- reciben tratamiento desiguales, tanto reales como formales, en los distintos países". Esta priorización se corresponde con la declaración de Naciones Unidas sobre Los Objetivos del Milenio (ver p. 66).

"Lograr los objetivos del Milenio en la región Latinoamericana implica llevar adelante una serie de políticas públicas muy precisas, tales como invertir en la infraestructura básica, incrementar la productividad agrícola, promover la pequeña y la mediana empresa, fomentar la industria, invertir en salud y educación, llevar adelante una política pública de sostenibilidad ambiental. *Esas políticas requieren un Estado con capacidad de acción, lo que refiere a la necesidad de lograr consensos políticos, a mantener la democracia en el estado de derecho y profundizarla tomando como meta el logro de una sociedad donde la ciudadanía sea integral, donde los derechos y las obligaciones no se limiten al campo político y civil, sino que comprendan el área social.* Implican la acción del ciudadano como individuo, como actor político que se expresa a través de representantes y -en las circunstancias previstas- directamente, y como integrante de la sociedad, actuando en su comunidad y en las asociaciones voluntarias que conforman el rico entramado de la sociedad civil" (pp. 66-67)

Comentario:

Luego de largas disquisiciones doctrinales, pertinentes por cierto a la teoría democrática, el Informe tiene que "aterrizar" en América Latina para admitir que la teoría de la democracia, "desafortunadamente" no es mucho lo que nos puede decir para resolver los problemas de la democracia de ciudadanos en AL. Se ha teorizado desde Europa y los Estados Unidos, que siguieron derroteros históricos distintos a los de América Latina. En el caso de los países centrales el desarrollo de derechos civiles y sociales precedió al de los derechos políticos, en AL, por primera vez accedemos a formas de democracia electoral, que suponen el ejercicio de derechos políticos, sin que se aseguren los derechos sociales y civiles. Pero, más grave aún, siguiendo la propia teoría democrática de los países centrales se debe admitir, que es muy difícil, sino precario la institucionalización de la autonomía pública cuando no se ha garantizado la autonomía privada de los ciudadanos (al menos siguiendo la cita de Habermas). Más simplemente, como admite el propio Informe, "los derechos de ciudadanía en la esfera política difícilmente pueden ser realizados si los individuos carecen de los sociales y políticos básicos"

Llegado a este punto tendríamos que admitir la aporía, como llaman los filósofos al pensamiento que lleva a un callejón sin salida. En efecto, se nos propone transitar a una "democracia de ciudadanos" que presupone el ejercicio de unos derechos ciudadanos que en AL no tienen efectiva realidad para la mayoría e la población; se nos propone principios de teoría democrática, desarrolladas en los países centrales, que no han tenido un desarrollo propio o endógeno en la propia América Latina; se nos invita a reconocernos como "ciudadanos integrales" cuando históricamente hemos sido ciudadanos deficitarios.

La salida para los autores, no puede ser otra que la única "políticamente correcta", es decir, hacer referencia a los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, que instan a invertir en infraestructura, elevar la productividad agrícola, fomentar la industria, etc. y asegurar una mayor capacidad de acción el Estado y de la sociedad civil que comparten una orientación a favor del desarrollo de una ciudadanía integral.

11.- Cuánta ciudadanía precisa una democracia

Todavía, en esta sección, el Informe llama la atención sobre la necesidad de considerar las discusiones éticas y filosóficas sobre la cuestión del balance entre libertad e igualdad. De nuevo, el Informe debe establecer la diferencia entre los países centrales y los países de América Latina. Mientras en los

primeros se debate acerca de qué principios de libertad y de equidad deben regular la asignación de bienes sociales, una vez que la mayoría de los ciudadanos goza de un nivel básico de derechos y capacidades, en América Latina *"la cuestión principal se refiere a los que no gozan de esos derechos y capacidades básicas"*.

Sugiere el Informe la noción de un "mínimo social decente". Sin embargo, debe preguntarse ¿Qué sería ese mínimo en términos derechos civiles y sociales?, pero, con más realismo, en un país pobre, con Estado anémico y un sistema legal truncado, ¿Qué secuencias y trayectorias sería adecuadas para el logro de ese mínimo? La respuesta a esta pregunta no resulta del todo convincente. Reafirma: "En lo que respecta a América Latina, ahora que contamos con una notable extensión de los derechos políticos deberíamos usarlos no sólo con referencia al régimen, sino también como palanca para la muy necesaria extensión de los derechos civiles y sociales" (p. 69).

Comentario:

En este apartado final de la primera sección del Informe, se debe reconocer que nuestros problemas son distintos a los de los países centrales –una buena indicación, por cierto, para los estudiantes de ciencias sociales, que se ven obligados a recitar doctrinas que no se sabe cómo pueden producir realidad en AL-. Frente a esta realidad, el Informe sugiere usar los avances políticos democráticos como palanca para la extensión de los derechos civiles y sociales.

Comentarios generales:

¿Se puede salir del callejón sin salida que representa una ciudadanía de baja intensidad?

El Informe sobre democracia en AL del PNUD, como hemos sugerido en los comentarios que preceden, pueden ser leído de dos maneras: como una contribución al estudio de nuestras democracias, haciendo ver sus logros y sus límites, y por otra, como una reiterada distancia entre "teoría democrática" y "realidades concretas" de nuestras sociedades.

Desde este segundo punto de vista, resulta inevitable llegar a un callejón sin salida: la democracia supone ciudadanos integrales, con sentido de pertenencia a una comunidad nacional y portadores de derechos políticos, sociales y civiles, y la realidad de AL es que estamos muy lejos de alcanzar esa condición de ciudadanos. El resultado es el de una "ciudadanía de baja intensidad".

¿Qué podría explicar el que se llegue a este diagnóstico? Me parece que el camino escogido por los autores del Informe, inevitablemente los conduce a un callejón sin salida, en el sentido que el Informe adolece de un evidente déficit de historia social y política de América Latina. De este modo, pesa el programa, o la propuesta - transitar de una democracia de electores a una de ciudadanos- pero, el problema que hay que plantearse es ¿a partir de qué experiencias, de qué tradiciones, de qué soportes sociales, podemos hacer ese tránsito? En el Informe sólo se pueden reconocer dos respuestas a esta pregunta: 1) usar los avances democráticos como palanca para la extensión de los derechos civiles y sociales; 2) hacernos parte (todos, el Estado y la sociedad) de los Objetivos del Milenio.

La primera vía de salida supone desarrollos políticos, es decir invertir en debates, programas de formación, orientaciones políticas, que refuercen nuevas nociones de ciudadanía, mientras que la segunda, programas y actores políticos dispuestos a tomar en sus manos los Objetivos del Milenio. Si nada de esto ocurre, la tendencia evidente será la extensión y predominio de una ciudadanía de baja intensidad (a la que se podría agregar, los latinoamericanos estamos mas o menos habitados).

Sostengo que hay dos maneras de salir de la situación aporética en que nos pone el Informe (y la realidad en estos temas), por una parte habría que recurrir a la historia social y política en busca de experiencias democráticas surgidas "desde arriba" (es decir, desde el Estado) y "desde abajo" (es decir, desde las bases), examinando sus alcances y sus límites; y, por otra parte, será necesario indagar en los actores que, en cada ámbito, han encarnado esas propuestas y experiencias de democracia, tanto en el pasado como en el presente (desde el Estado, el sistema de partidos, por ejemplo y desde abajo, los movimientos y actores sociales). Es decir, el presupuesto sería el siguiente, si no hay experiencias precedentes de democracia en AL difícilmente se pueden sostener propuestas democráticas, que no sean programas generales y abstractos, pero además sin actores capaces de encarnarlas, ni estrategias que nos indiquen cómo se avanza hacia la democracia.

Como formulación positiva, se tendría que decir: a) las posibilidades de desarrollo democrático de AL se relacionan con sus propias, aunque débiles experiencias de democratización; b) el desarrollo de la democracia dependerá del desarrollo de actores, con experiencia democrática, los que deberían ser apoyados a efectos de expandir de capacidades de acción e incidencia pública; y, c) identificando actores democráticos se debiera apoyar sus estrategias capaces de producir cambios con un sentido democrático.