

**IDEAS Y APORTES:  
LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA**



Ideas y  
aportes

# LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*Hacia una democracia de  
ciudadanas y ciudadanos*

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo





Este documento fue preparado sobre la base de los materiales producidos por el

**Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina**

(PRODDAL), principalmente el *Informe sobre la Democracia en América Latina*.

El análisis y las recomendaciones políticas de esta publicación y del *Informe sobre la Democracia en América Latina* no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 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 reconocidos consultores y asesores y el equipo del *Informe sobre 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

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: 958-96707-5-X

Diseño y armada:  
cjaramillo@cable.net.co

Impreso en Colombia  
Por Panamericana Formas e Impresos S.A.

Primera edición: abril de 2004  
Segunda edición: junio 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 del PNUD.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**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  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Freddy M. Justiniano

**JEFE DE COMUNICACIONES  
DE LA OFICINA DEL ADMINISTRADOR**  
William Orme

**REPRESENTANTE RESIDENTE  
EN ARGENTINA**  
Carmelo Angulo Barturen

**ASESORA DE GOBERNABILIDAD DEL PROGRAMA  
REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Myriam Méndez-Montalvo

**ESPECIALISTA DE COMUNICACIONES  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Victor Manuel Arango



**DIRECTOR DEL PROYECTO**

Dante Caputo



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	
<i>Del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>	<b>09</b>
<b>PREFACIO</b>	
<i>De la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD</i>	<b>13</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	
<i>Del Director del Informe sobre la Democracia en América Latina</i>	<b>17</b>
<b>Capítulo I</b>	
<i>Propósito, metodología y estructura del Informe</i>	<b>21</b>
<b>Capítulo II</b>	
<i>El problema</i>	<b>25</b>
<b>Capítulo III</b>	
<i>La base teórica: democracia y ciudadanía</i>	<b>27</b>
<b>Capítulo IV</b>	
<i>El estado de la democracia</i>	<b>33</b>
<b>Capítulo V</b>	
<i>Una mirada desde las ciudadanas y los ciudadanos</i>	<b>53</b>
<b>Capítulo VI</b>	
<i>Una mirada desde los líderes</i>	<b>63</b>
<b>Capítulo VII</b>	
<i>Una agenda ampliada para el desarrollo de la democracia</i>	<b>73</b>
<b>Anexo</b>	
<i>Datos destacados por el Informe</i>	<b>77</b>



# DEL ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

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.

El 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 comprensivo 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 25 años.

El Informe es el resultado del trabajo de un grupo de expertos independientes, y 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 50%.

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 aún 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 cuentas 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 la educación escolar para todas las niñas y los niños 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. Pero 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 alternativos sino como dos lados de la misma moneda.



**Mark Malloch Brown**

*Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

# 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).

El 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 a la aldea global. En no menos de 17 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, en el cual participaron más de un centenar de analistas, 32 presidentes o ex presidentes, más de doscientos líderes políticos o sociales y casi 19 mil ciudadanas y ciudadanos encuestados en 18 países.

En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que “el gobierno del pueblo”. El 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 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 ciudadanas y 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 su 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 los 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

---

1. Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Primer Periodo Ordinario de Sesiones de 2002.

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 como 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?

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

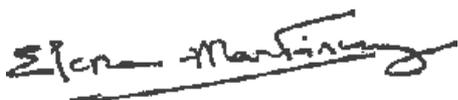
---

2. Esta definición se propuso por primera vez en el *Informe Sobre Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo, 1990, p. 33.

3. *Desarrollo y libertad*, Madrid, Planeta, 2000, p. 13.

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. 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*

## DEL DIRECTOR DEL INFORME

EL 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 más preciado 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 necesitamos discutir o lo que otros nos han impuesto, para saber cuáles son nuestras urgencias y prioridades.

En definitiva, conociendo sus limitaciones, se trata de 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. Necesitamos ser críticos con nuestra democracia, porque esos recuerdos nos obligan a custodiarla y perfeccionarla.

La construcción democrática se plasma a través de la política. 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. El 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 una 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.

Como dice Weber, “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’”.

Finalmente, una advertencia sobre las limitaciones del trabajo. El Informe sobre la Democracia en América Latina aborda el análisis de nuestra situación, aporta una amplia base empírica y propone un temario sobre sus desafíos centrales. Sin embargo, 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*

El Informe es un **primer insumo** de un  
proceso de más largo  
aliento de análisis y  
diálogo social.

Su propósito es  
evaluar la democracia,  
no sólo en su dimensión  
electoral sino, más ampliamente,  
como una **democracia de**  
ciudadanas y ciudadanos.

## PROPÓSITO, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL INFORME

EL 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) para América Latina y el Caribe dirigida a fortalecer, entre otros, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* sostiene que la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. A través de la política, no sólo de la economía, es posible “aumentar las opciones de las personas”, vale decir, es posible alcanzar el desarrollo humano.

En el marco de las prioridades definidas por los países de América Latina, el PNUD ha diseñado un conjunto de programas para fortalecer la gobernabilidad democrática. De hecho, la mayor parte de las tareas que ejecutan las 24 oficinas nacionales apuntan a este propósito. También lo hacen varias iniciativas regionales, entre las cuales se cuenta el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL).

El Informe, elaborado por un grupo independiente de expertos en el marco del PRODDAL, es un primer insumo de un proceso de más largo aliento de análisis y diálogo social. Su propósito es evaluar la democracia, no sólo en su dimensión electoral sino, más ampliamente, como una democracia de ciudadanas y ciudadanos. A partir de este enfoque se identifican logros, límites y desafíos y se plantea una agenda de reformas para fortalecer el desarrollo democrático latinoamericano.

El método adoptado para elaborar el Informe combina los criterios de excelencia académica, sustento empírico riguroso y amplia participación de actores y analistas. Para ello:

- *Se definió un campo de estudio de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.*
- *Se preparó un marco teórico, sometido a revisión de pares por reconocidos académicos internacionales.*
- *Se realizó una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanas y ciudadanos de los 18 países.*
- *Partiendo del marco teórico se diseñó una metodología para medir aspectos fundamentales de la democracia. Los resultados están expresados en más de 100 tablas.*
- *Se realizaron 231 entrevistas a líderes políticos, económicos, sociales e intelectuales de los 18 países comprendidos en el Informe, incluidos 41 presidentes y vicepresidentes actuales y precedentes.*
- *Se realizaron talleres de discusión con especialistas sobre el marco teórico, la metodología de indicadores y el análisis económico, y seminarios con líderes políticos y sociales para debatir sobre temas centrales del Informe.*
- *Se solicitaron artículos de opinión sobre “cuestiones centrales” o desafíos a un conjunto de personalidades académicas y políticas.*
- *Se hizo un análisis del legado autoritario que recibieron las democracias en los 18 países, considerando 30 variables por caso.*
- *Se elaboró una agenda ampliada para el debate de las reformas democráticas en América Latina, centrada en cuatro temas: política y democracia; Estado y democracia; economía y democracia; y globalización y democracia.*
- *Se puso en marcha un esfuerzo de promoción del debate en torno a esta agenda.*

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

- *Un libro con artículos elaborados por líderes 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 y sistematiza información, hasta ahora dispersa, respecto de la democracia y las ciudadanías en los países de América Latina, junto con los índices construidos para el Informe y con los resultados de la encuesta.*
- *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 líderes latinoamericanos.*

El Informe no pretende evaluar a los gobiernos o a los países ni elaborar alguna suerte de ranking 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 déficit de la democracia, pues ella está influenciada por múltiples factores, algunos de los cuales o no fueron tratados o lo fueron de manera muy preliminar. No menos, aunque el Informe adopta una perspectiva regional, sabe bien que “toda política es local” y que tanto sus hipótesis como sus conclusiones han de ser releídas a la luz de cada situación nacional.

El Informe consta de tres secciones. En la primera se precisa el marco conceptual y se contextualiza el desarrollo de la democracia en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad.

En la segunda se analizan los datos obtenidos a través de los indicadores e índices de las ciudadanías política, civil y social; la encuesta de opinión ciudadana y la ronda de consultas a líderes latinoamericanos.

La tercera sección aporta elementos e hipótesis para el debate acerca de la consolidación, el fortalecimiento y la expansión de la democracia en América Latina, con énfasis sobre la crisis de la política, la capacidad de los estados nacionales para construir ciudadanía, las reformas estatales y estructurales de la economía y el impacto de la globalización.

*Nunca antes ha habido  
tantos países con regímenes  
democráticos  
y nunca antes  
han sido tan durables  
las democracias  
latinoamericanas.*

*Pero lo conquistado...  
... no está asegurado.*

## EL PROBLEMA

EN AMÉRICA LATINA, EN 200 AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE LA DEMOCRACIA NACIÓ Y murió decenas de veces. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica. Guerras, tiranías y breves primaveras componen gran parte de esta historia independiente, durante la cual hasta flagrantes violaciones a la democracia fueron hechas en su nombre.

Hacia 1978 se abrió una época sin precedentes en la región. Poco a poco, los regímenes autoritarios dieron paso a regímenes democráticos. Nunca antes ha habido tantos países con regímenes democráticos y nunca antes han sido tan durables las democracias latinoamericanas.

Pero lo conquistado no está asegurado. De hecho, los 25 años transcurridos desde el inicio de la ola democratizadora no han estado exentos de reveses. Al tiempo que se desactivaban los conflictos armados en América Central y se mantenían otros en América del Sur, en varios países hubo intentos fallidos de golpe, motines, agitación popular en las calles y otras crisis que motivaron la renuncia o expulsión de presidentes. Empero, en todos los casos se buscó una salida que preservó el orden jurídico y la democracia terminó por imponerse.

Pero en América Latina la democracia política convive con un estado de derecho limitado y con serios problemas económicos y sociales. En 2003 la pobreza alcanzó el 43,9% y la pobreza extrema el 19,4% de la población. Además, la región registra uno de los mayores niveles de desigualdad en el mundo.

América Latina se ha alejado de los riegos de violento quiebre institucional, pero otras fragilidades han surgido: la democracia parece perder vitalidad, se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida, los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública, el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez y, en algunos casos, el

ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas parece debilitarse. América Latina vive un momento de inflexión. Las reformas estructurales asociadas con el Consenso de Washington no han generado un crecimiento económico que atienda las demandas de la población. Poco a poco se abre paso la idea de que el Estado retome las funciones de orientador o regulador de la sociedad. La necesidad de una política que aborde los problemas sustanciales de la coyuntura actual y de una nueva estatalidad son ejes centrales de un nuevo debate en el cual está en juego el futuro de la región.

La democracia no se construye por sí misma; tampoco las libertades ni el estado de derecho. Todos ellos requieren de la política, es decir, la acción deliberada de las sociedades y sus gobiernos. Esa acción necesita de la mayor información posible para iluminar los criterios con que se expresan las aspiraciones sociales y se formulan las políticas.

## **LAS IDEAS CENTRALES DEL INFORME**

- *La democracia se ha impuesto como régimen político dominante en toda la región latinoamericana.*
- *La democracia coexiste con una situación socioeconómica difícil. La pobreza y la desigualdad constituyen un problema central de la región.*
- *Las dimensiones de la ciudadanía política, civil y social no están integradas. La más avanzada ha sido la primera. Todavía todas las garantías propias de la ciudadanía civil no alcanzan de manera igualitaria a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos.*
- *La dificultad del Estado para satisfacer las demandas sociales se debe en parte a la limitación de recursos y a los recortes de impuestos. Adicionalmente, el poder del Estado se encuentra limitado por los grupos de interés internos y externos.*
- *Las instituciones políticas se han deteriorado. La representación partidaria no encarna los intereses de buena parte de la sociedad. Nuevos movimientos y formas de expresión política surgen, pero aún no tienen un cauce institucionalizado de expresión. Se necesita devolver contenido y capacidad de transformación a la política.*
- *Dentro de la economía de mercado existen distintos modelos. El fortalecimiento de la democracia requiere el debate de esas opciones.*

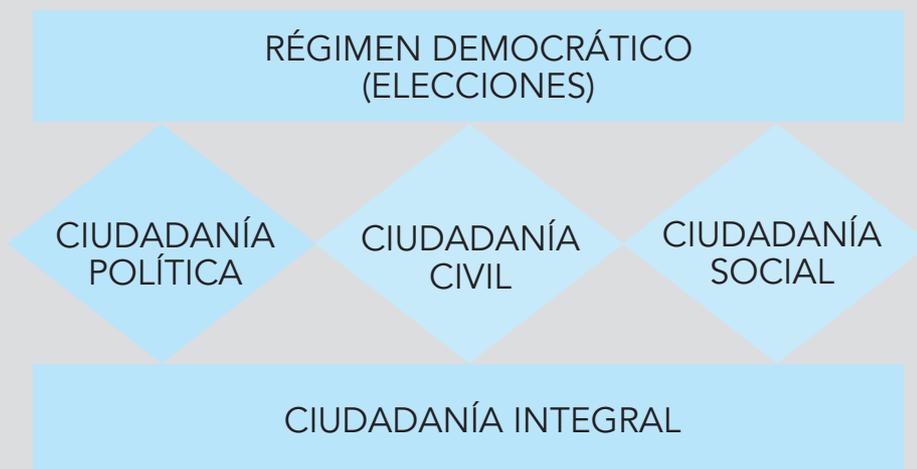


## LA BASE TEÓRICA: DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

PARA EL COMÚN DE LAS PERSONAS, LA PALABRA “DEMOCRACIA” PUEDE TENER MÁS de un significado y éstos suelen ser imprecisos. Para los practicantes de la política, la democracia asume una dimensión fundamentalmente procesal: se trata de las reglas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través, sobre todo, de elecciones limpias y periódicas para escoger a los gobernantes y representantes de la ciudadanía.

El Informe considera que la democracia requiere el desarrollo integral de la ciudadanía<sup>1</sup>, lo cual implica tanto el pleno ejercicio de los derechos políticos, como de los civiles y sociales, según ha sido reconocido en diversos documentos de Naciones Unidas.

### DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA



1. El marco teórico del Informe se inspira en el concepto amplio de democracia desarrollado por Guillermo O'Donnell y sometido a un riguroso proceso de revisión por un grupo de prestantes académicos internacionales.

## LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

*El 11 de septiembre del 2001 los cancilleres de los 34 países miembros de la OEA, reunidos en Lima, Perú, firmaron y adoptaron la Carta Democrática Interamericana. Su texto es un avance significativo sobre la anterior resolución 1080 de la OEA, el documento que desde 1991 guiaba la conducta política y jurídica de los estados americanos en el caso de una "interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático". La Carta introduce la idea de la "alteración del orden constitucional", es decir que, ahora, un hecho anterior a una interrupción o ruptura puede ser motivo de la acción o reacción de los países americanos.*

*La Carta se sustenta en el principio de que aquellos que intenten romper con el orden constitucional van a enfrentar una comunidad de países de las Américas unidos en proteger las instituciones democráticas.*

*En el capítulo de la Carta sobre desarrollo integral y lucha contra la pobreza, los seis artículos resaltan el vínculo estrecho entre democracia y desarrollo económico. Allí también se destacan los temas de analfabetismo, creación de empleo productivo, observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, la preservación y manejo adecuado del medio ambiente, y el concepto de educación al alcance de todos. Incluye además la eliminación de todas las formas de discriminación y de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los pueblos migrantes y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas. La Carta recoge lo expresado por la Cumbre de Presidentes de las Américas de Québec sobre la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legítimamente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad. Particularmente en Latinoamérica hay una gran urgencia de recuperar la idea de un Estado fuerte, eficaz, prestigioso. Un Estado con capacidad de vigilancia, regulación y control. Se necesita un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos.*

César Gaviria, Secretario General de la OEA.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 establece una concepción amplia de la ciudadanía, que abarca derechos civiles, políticos y sociales. Adicionalmente, en el 2000, la Asamblea General en la Declaración del Milenio establece que “no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

Por su parte la OEA ha adoptado mecanismos para fortalecer la democracia y reaccionar ante situaciones que puedan interrumpirla, y en 2001 aprobó la Carta Democrática Interamericana. Junto con el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas y otras instancias regionales, estos organismos vienen auspiciando una agenda que resalta la importancia de la política y de una concepción integral de la democracia. Cada vez más, la comunidad internacional está convergiendo hacia la visión más amplia de la democracia; este Informe recoge la idea de que, para prevenir retrocesos en el proceso democrático, es necesario analizar al régimen democrático como parte, y no aisladamente, del marco de las ciudadanía política, civil y social. El gran reto está en consolidar este consenso emergente y traducirlo en apoyo a reformas que fortalezcan las democracias latinoamericanas.

La democracia es una dimensión esencial del desarrollo humano. Éste se define “como el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida”<sup>2</sup>. Parafraseando pues una expresión famosa, podría definirse desarrollo humano como “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”: de la gente, porque se trata de llevar una vida más humana; por la gente, ya que el desarrollo depende del esfuerzo creativo de hombres y mujeres, no de la naturaleza ni de la suerte; para la gente, porque el fin no es añadirle ceros a las cuentas nacionales sino mejorar la vida de las personas. Así, el verdadero objeto de las políticas públicas es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su

#### LA DEMOCRACIA REQUIERE MÁS QUE ELECCIONES

*“La democratización verdadera es algo más que las elecciones.*

*El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio ‘una persona, un voto’, y la finalidad de las instituciones democráticas”.*

*PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2002.*

2. Informe sobre Desarrollo Humano, Bogotá, Tercer Mundo, 1998.

propia vida de manera más y más satisfactoria, o sea, en una frase, que “desarrollo es libertad”<sup>3</sup>. Y la libertad, además de ser el fin, es el mejor medio para lograr el desarrollo: la ciudadana o el ciudadano no sólo debe ser el beneficiario o receptor último de las opciones, sino además su actor por excelencia. La concepción de ciudadanía enunciada por las Naciones Unidas en 1948 fue reiterada en términos académicos por T. H. Marshall en 1949. Más recientemente, teóricos de la democracia y el desarrollo humano han ofrecido varios argumentos para adoptar un concepto de la democracia que incluye, pero va más allá, del proceso electoral.

*La libertad es esencial para el desarrollo por dos razones distintas: “(1) La razón evaluativa: sólo si aumentan las libertades de la gente puede decirse que hay desarrollo; (2) La razón de eficacia: el desarrollo depende totalmente de la libre actividad de las personas”.*

Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, 2000.

En la formulación rigurosa de Guillermo O’Donnell<sup>4</sup>, la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido (“*democracia electoral*”); también es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas (“*democracia de ciudadanía*”). Esta visión más amplia de la democracia se basa en cuatro ideas principales: a) El ser humano como sujeto portador de derechos; b) La sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; (c) Las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y d) La especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación.

Si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la democracia y el debate sobre las reformas democráticas debe abarcar las distintas dimensiones de la misma: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.

3. *Desarrollo y libertad*, Madrid, Planeta, 2000.

4. Esto se basa principalmente en los documentos preparados por Guillermo O’Donnell para el Informe: «Nota sobre el estado de la democracia en América Latina» y «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para su discusión».

*Es necesario utilizar los derechos políticos como palancas para promover el desarrollo de la ciudadanía integral.*

*La expansión de la ciudadanía es un impulso universal de toda democracia; cómo expandirla es una tarea de cada país en particular.*

### **CIUDADANÍA POLÍTICA, CIVIL Y SOCIAL**

*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 del gobierno local.*

*La ciudadanía civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos 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. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.*

*Finalmente, la ciudadanía social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.*

Fuente: T. H. Marshall.

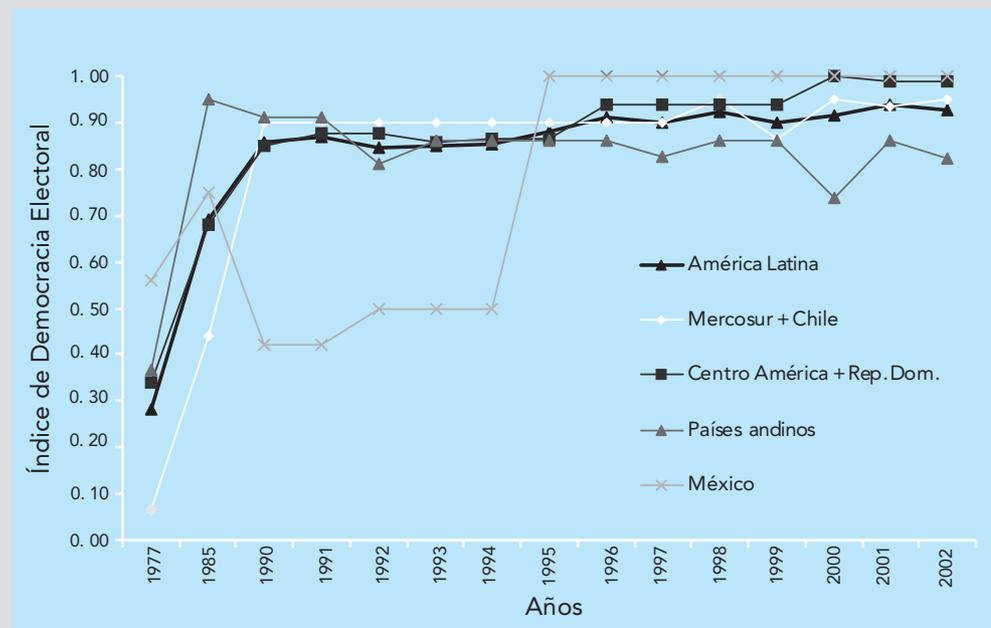
A pesar de  
la pobreza,  
la desigualdad,  
la violencia y  
las crisis institucionales,  
las sociedades latinoamericanas  
han cuidado y rescatado sus  
democracias.

## EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA

### A. LA CIUDADANÍA POLÍTICA

El avance de la democracia en América Latina se refleja en el Índice de Democracia Electoral (IDE), una medida compuesta, preparada para el Informe, que conjuga cuatro variables: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos. 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 sube 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.

ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL (IDE), 1977, 1985, 1990-2002



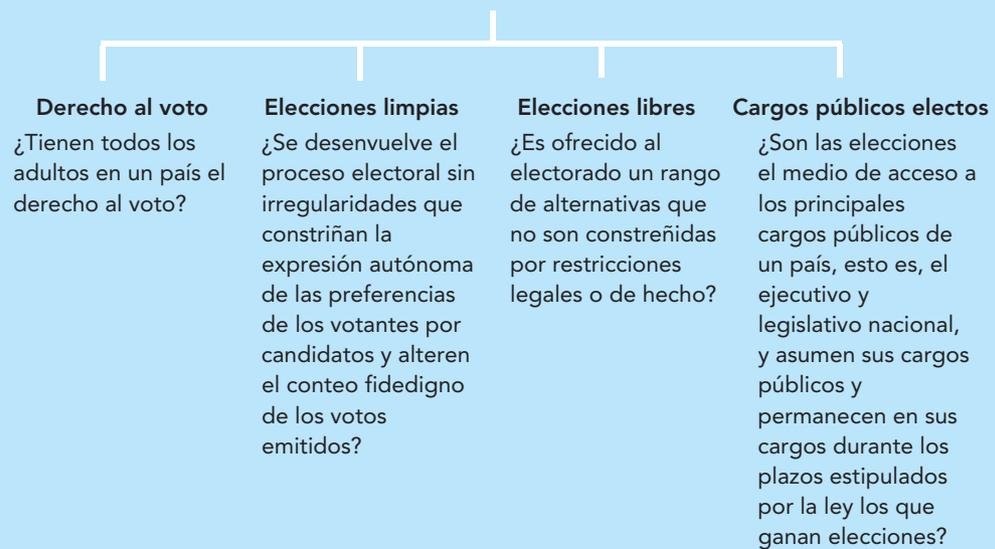
Nota: El gráfico se basa en datos presentados en el Compendio Estadístico del Informe.

## EL ÍNDICE DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL (IDE) Una contribución a la discusión sobre la democracia

El Índice de Democracia Electoral (IDE) es una nueva medida del régimen electoral democrático producida para el Informe. Este tipo de medición tiene una evolución prolongada en el mundo académico. Un paso importante en la discusión de esta metodología fue dado en la publicación del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*, "Profundizar la

democracia en un mundo fragmentado". La construcción del IDE se apoya en los últimos avances en la materia, que se explican en la nota técnica del compendio estadístico del Informe. El IDE presenta una agregación de cuatro componentes considerados esenciales en un régimen democrático, tal como se refleja en el siguiente árbol conceptual:

### Índice de Democracia Electoral (IDE)



A su vez, la regla de agregación está expresada formalmente en la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Democracia Electoral (IDE)} = \text{Derecho al voto} \times \text{Elecciones limpias} \times \text{Elecciones libres} \times \text{Cargos públicos electivos}$$

El IDE es un insumo para el proceso de discusión y análisis de la realidad latinoamericana y no debe ser considerado como una medida completa de la democracia. Recientemente se ha comenzado a debatir el posible uso de mediciones de la democracia como uno

de los criterios para identificar países que serían receptores de fondos destinados a la promoción del desarrollo. Un ejemplo es el Millenium Challenge Account (MCA) del gobierno de los Estados Unidos, que utiliza, junto con otros datos, medidas de democracia y de estado de derecho elaborados por Freedom House y el Banco Mundial. El PRODDAL considera que todavía no existe suficiente consenso y una metodología probada y certera para justificar la toma de este tipo de decisiones sobre la base de medidas de democracia.

Respecto al primer componente del IDE, hoy en día en todos los países de la región se reconoce el derecho universal al voto. Algunas de las luchas políticas más importantes de la primera mitad del siglo XX se centraron en la extensión del sufragio a los analfabetos, las clases trabajadoras, los sectores populares

y las mujeres. Este es, sin duda, un logro importante, sin perjuicio de problemas tales como el subregistro y la obtención de documentos de identidad en algunos países. Asimismo, en algunos países existen restricciones como las que limitan el voto a militares y policías o a ciudadanos que viven en el extranjero.

El segundo componente es la limpieza de las elecciones. Pues bien: entre 1990 y 2002 se celebró un total de 70 elecciones nacionales; en la mayoría de los casos cuando se constataron irregularidades no parecen haber sido decisivas para el resultado de las elecciones. Sólo en dos oportunidades (República Dominicana 1994 y Perú 2000), los problemas fueron de tal magnitud que los resultados fueron rechazados por la oposición.

*El IDE presenta una agrupación de cuatro componentes considerados esenciales en un régimen democrático. Este tipo de medición tiene una evolución prolongada en el mundo académico.*

El tercer componente del IDE, las elecciones libres, se refiere a la libertad del votante de escoger entre alternativas. Si bien pueden subsistir algunos problemas, en general, no puede decirse que se haya coartado la posibilidad de participar de los candidatos que quisieran hacerlo y que la ciudadanía pudiese expresarse por ellos. Visto en perspectiva histórica, el mejoramiento es notable. Ya no existen las proscripciones legales que en otra época afectaron a partidos mayoritarios como el Partido Justicialista (PJ) en Argentina o la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú, y a partidos de menor caudal electoral, como los partidos comunistas de Brasil, Chile y Costa Rica. Estas restricciones, de uso reiterado desde fines de la década de los 40 hasta la década de los 60 en la mayoría de casos, pero hasta el 85 en el caso de Brasil, han sido superadas. Asimismo, con la resolución de los conflictos armados en Centro América durante la década de los 90, las restricciones debido a la falta de capacidad estatal para garantizar la integridad física de los candidatos también han sido superadas, con excepción de Colombia.

El cuarto componente gira en torno a las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos. Aquí se plantean dos cuestiones básicas. Una es si los cargos públicos principales (presidentes y parlamentarios) son o no ocupados por los ganadores en las elecciones. La otra es si quienes acceden a estos cargos permanecen en ellos durante los plazos estipulados por la ley o, en el caso de ser reemplazados, si se hace de acuerdo a las normas constitucionales. En esta materia la situación actual de América

Latina es muy positiva. El traspaso de la presidencia se ha convertido en una práctica normal. Esto contrasta con la situación durante el período 1950-1980 y es una de las señales más claras de los grandes avances democráticos de la región.

Sin embargo, debe constar que hubo golpes o intentos fracasados de golpe y que varios países sufrieron crisis institucionales importantes. Ejemplos de ello son la clausura del parlamento por el presidente Fujimori en Perú en 1992 y su renuncia en medio de un fuerte escándalo ocho años más tarde, el intento fallido de cerrar el congreso por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993, la remoción del presidente Bucaram en Ecuador en 1997, el asesinato del vicepresidente Argaña en Paraguay en 1999, el desplazamiento del presidente Mahuad en Ecuador en 2000, la caída del presidente De la Rúa en Argentina en 2001, la crisis suscitada por el intento de remover 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 clásicos golpes militares, estos episodios entrañan una modalidad preocupante de interrumpir el ejercicio del 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.

En el análisis de la ciudadanía política es indispensable el examen de la representación.

El nivel de participación electoral en América Latina es medio: el 62.7% de los potenciales votantes han participado en las elecciones celebradas entre 1990 y 2002. Este nivel de participación obedece, en muchos casos, a la obligatoriedad legal o constitucional del voto. Sin embargo, algunos países registran niveles bajos de participación; estas excepciones surgen donde el registro electoral no incluye a todos los ciudadanos y las ciudadanas potenciales y/o donde el voto no es obligatorio o, siéndolo, no hay acciones eficaces en contra de quienes no lo ejerzan. Salvo contadas excepciones, en América Latina las autoridades electas (parlamentarios o presidentes) han surgido de comicios donde la participación ciudadana ha sido mayor al 50%.

## LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL 1990-2002

País	Deberes ciudadanos		Participación ciudadana (porcentajes)		
	Voto obligatorio (2002)	Procedimientos para el registro de electores (2000)	Electores registrados (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votantes (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votos válidos (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)
Argentina	Sí	Automático	98,3	78,0	70,9
Bolivia	Sí	No automático	76,8	55,2	51,8
Brasil	Sí	No automático	92,4	75,9	54,6
Chile	Sí	No automático	83,6	74,4	66,6
Colombia	No	Automático	78,2	33,3	30,0
Costa Rica	Sí	Automático	90,9	68,8	66,5
Ecuador	Sí	Automático	98,1	65,8	52,5
El Salvador	Sí	No automático	88,3	38,7	36,6
Guatemala	Sí	No automático	78,0	36,2	31,5
Honduras	Sí	Automático	101,2(*)	68,3	63,7
México	Sí	No automático	90,2	59,3	57,3
Nicaragua	No	No automático	95,8	77,9	73,7
Panamá	Sí	Automático	98,0	72,3	68,2
Paraguay	Sí	No automático	72,7	53,9	51,9
Perú	Sí	No automático	87,0	66,6	49,2
República Dominicana	Sí	No automático	85,1	53,6	55,2
Uruguay	Sí	No automático	103,8(*)	94,8	91,6
Venezuela	No	Automático	80,9	45,7	35,6
América Latina (**)			89,3	62,7	56,1
Referencias extrarregionales					
Europa occidental			96,2	73,6	
Estados Unidos			69,5	43,3	

### Notas:

(\*) Los números sobre electores registrados que exceden el 100% indican que el número de personas en los padrones electorales es mayor que el número de personas con el derecho al voto. Esta situación generalmente ocurre cuando los padrones electorales no han sido depurados adecuadamente.

(\*\*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.

Fuentes: Baeza 1998, EPIC 2002; Gratschew 2001 y 2002; International IDEA 2002b, León-Rosch 1998, Reyes 1998, varias Constituciones nacionales, y cálculos sobre la base de datos en el CD-ROM en Payne et al. 2002, y datos sobre las elecciones de 2001 y 2002 obtenidos de fuentes oficiales.

En una democracia, los partidos políticos son el instrumento por excelencia para agregar y representar intereses, para canalizar la participación ciudadana, para formular agendas de gobierno, formar líderes políticos y educar a la ciudadanía. Teniendo en cuenta estos papeles de los partidos, su crisis en América Latina constituye una de las deficiencias más importantes de las democracias de la región.

En muchos casos, los partidos políticos han dejado de ser los únicos protagonistas de la política para ser acompañados y/o reemplazados por movimientos ad hoc, muchos de los cuales giran en torno a caudillos carismáticos. La falta de organización y disciplina partidaria y su fragmentación dificultan notoriamente la gobernabilidad, así como la tarea fiscalizadora de la oposición. Además, el fenómeno del transfugismo agrava los problemas

de credibilidad en los partidos. Para una buena parte de los ciudadanos y aun de los líderes latinoamericanos, los partidos políticos no están desempeñando bien su papel. Indicadores tales como la caída en el apoyo electoral a los partidos más grandes –19.1% entre 1990 y 2002– y el relativamente elevado grado de volatilidad electoral para el mismo período, llegando a niveles sumamente altos en algunos casos, evidencian esta situación.

### **LOS PARTIDOS SEGÚN LOS CIUDADANOS Y LOS LÍDERES**

*Un porcentaje muy bajo de los ciudadanos encuestados por Latinobarómetro en 2003 tiene confianza en los partidos. Además, los partidos son las instituciones que menos confianza inspiran y el nivel de confianza en ellos ha bajado en los últimos años. De acuerdo con los sondeos de Latinobarómetro, el nivel de confianza en los partidos políticos cayó de 20% en 1996 a 11% en 2003.*

*Los líderes entrevistados para el Informe tienen una opinión similar. En sólo dos países una mayoría de los líderes opina que los partidos están cumpliendo sus funciones adecuadamente.*

*Fuente: Latinobarómetro, 2003;  
PRODDAL, Ronda de consultas, 2002-2003*

El sistema de partidos políticos manifiesta debilidades en materia de institucionalización y fragmentación, que se expresan de manera diferenciada en los distintos países de la región. Un rasgo común, sin embargo, es la emergencia de actores no partidarios que asumen funciones típicas de los partidos políticos.

Los líderes consultados para este Informe insisten en que la búsqueda de soluciones tales como el autoritarismo, el “movimientismo”, con el apoyo “pasivo” militar, no constituyen un camino adecuado para enfrentar la pérdida de confianza en los partidos y en los mecanismos tradicionales de representación. Por el contrario, consideran que hay que encontrar fórmulas que le devuelvan la credibilidad y legitimidad a la política. Como lo expresó gráficamente uno de ellos, la solución no está fuera de la política sino dentro de ella.

Otra cuestión que afecta la competencia electoral son las reglas para el financiamiento. En América Latina (salvo Venezuela), predomina el sistema de financiamiento mixto, es decir, aquel donde los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados. La mayoría de los países cuenta

dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación). Los métodos de distribución del financiamiento público directo son de tres tipos: el primero, proporcional a la fuerza electoral; el segundo, un método combinado, en el que una parte del dinero se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra parte de acuerdo con la fuerza electoral, y un tercer método, también un método combinado, en el que una parte del dinero se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral y la representación parlamentaria.

La mayor parte de los países establece topes y excepciones al financiamiento privado (prohibición de donaciones extranjeras o de contribuciones anónimas). En la mayoría de los países se otorga acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, durante la campaña electoral. En casi todos los países existe algún órgano encargado de supervisar la financiación de los partidos (la única excepción es Uruguay) y en casi todos existe un régimen de sanciones que incluye multas, reducción de los fondos asignados o aun cancelación del registro o personería jurídica.

La participación de las mujeres en política se ha incrementado: el promedio de representación en los parlamentos ascendió del 8,0% al 15,5% entre fines de la década de 1980 y el presente, gracias sobre todo a leyes de cupo obligatorio en doce países de la región. Esta representación, sin embargo, se encuentra muy por debajo de su peso demográfico y la participación femenina en otras esferas del poder político continúa siendo muy limitada.

## LA DEMOCRACIA Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*De las características que un régimen democrático debe poseer, dos de ellas son particularmente complejas en la perspectiva del género: el criterio de la inclusión de todos los adultos, y el de que todos los adultos tienen derecho a participar del estado y del gobierno. La existencia de estos derechos no garantiza que los ciudadanos y, en particular, las mujeres, dotados de recursos de poder distintos (debido a su exclusión), puedan disfrutar de ellos. La experiencia demuestra que las democracias occidentales, aun en las democracias más sólidas y con menos problemas de injusticia social, no logran, con el reconocimiento de derechos universales, garantizar en la práctica el derecho de participación de ciudadanos con poderes desiguales.*

*Celo Jardim Pinto, politóloga, profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil.*

Asimismo, la conformación social de varios países ha hecho que los indígenas y afrodescendientes constituyan segmentos excluidos del ejercicio efectivo de la ciudadanía política. La representación de estas minorías en los parlamentos es notoriamente baja, pues pocos países han adoptado medidas eficaces de integración y discriminación positiva.

### LA DEMOCRACIA ÉTNICA Y EL MULTICULTURALISMO

*Como mujer maya y como ciudadana que ha trabajado en los procesos de construcción multicultural estoy consciente de lo que significa democracia, que se concibe desde el pueblo y para el pueblo. El problema principal de nuestras "democracias", al menos en América Latina, es que no son completas. Aparentan ser lo que no son, desde que fueron concebidas dentro de estados monoculturales, excluyentes y con privilegios para unos pocos, en perjuicio de las mayorías. Nosotros los indígenas y las indígenas somos pacíficos, respetuosos y buscamos la armonía, no sólo entre los seres humanos sino también con otros seres y elementos de la naturaleza.*

*Para los pueblos indígenas, la consulta, la participación y el consenso es un proceso de suma importancia para la toma de decisiones, por lo que en este sentido prevalece la decisión de la mayoría, como principio democrático, en donde todos los seres humanos somos iguales y tenemos los mismos derechos y obligaciones, por lo que deseamos que nuestros sistemas políticos se transformen para el beneficio de todos, en donde se les dé la igualdad de oportunidades y sin exclusiones de ninguna especie. Los pueblos indígenas ponen sus esperanzas en el futuro. Apuestan por la convivencia y coexistencia armoniosa y equitativa de las etnias, las culturas, las lenguas y las religiones. Que la democracia sea incluyente, representativa, intercultural, es decir, respetuosa de las diferencias.*

*La unidad de Guatemala y de otros países similares, debe descansar en esa rica veta de la diversidad que se debe reflejar en una democracia étnica.*

*Otilia Lux de Cojti, ex ministra de Cultura de Guatemala*

Además de la democracia representativa, donde los ciudadanos eligen a ciertas autoridades cada cierto tiempo, durante los últimos veinticinco años han aparecido otras diversas instancias de participación ciudadana. Unas son mecanismos de democracia directa, tales como plebiscitos, iniciativas legislativas, referendos contra leyes, consultas y peticiones de revocación de mandato. También se han abierto nuevos espacios para la participación a través de agencias públicas especializadas, tales como las defensorías del pueblo, procuradurías de derechos humanos y fiscalías especializadas. Los mecanismos de democracia directa por supuesto enriquecen la política y complementan la democracia representativa. En ocasiones, sin embargo, han desbordado el marco constitucional o han desinstitucionalizado el régimen político.

También hay que señalar la expansión de la democracia a nivel subnacional. La elección de autoridades regionales, la expansión de poderes a los alcaldes, concejos y juntas locales ha sido una constante en los últimos años. Frente a este hecho positivo se alza el problema de la falta de recursos propios del pequeño municipio, pues la riqueza sigue concentrada en las urbes. Por otra parte, si bien se ha transferido poder al nivel regional, también se han creado oportunidades para el clientelismo, el nepotismo y la corrupción por parte de pequeñas "oligarquías" locales.

La participación a través de los medios de comunicación social o a través de una miríada de organizaciones no gubernamentales, confluyen en la denominada "sociedad civil". Si bien estos actores contribuyen, y de modo esencial, a la democracia, cabe notar que ellos no pueden reemplazar a las instituciones propiamente políticas, pues no se ciñen al principio básico de la representación democrática.

Los medios, la sociedad civil y, en especial, los movimientos sociales de base indígena, campesina o urbana, han jugado papeles críticos en ciertas coyunturas recientes de la política latinoamericana. Un escenario común de expresión de estas nuevas fuerzas han sido los acuerdos o pactos nacionales, o los mecanismos de concertación que reúnen a movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y autoridades del Estado.

El diseño institucional de los países establece una separación de poderes entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, con un poder prevaleciente para el ejecutivo. Un índice de poderes formales presidenciales muestra que el promedio para América Latina es de 0,39, mientras que para Estados Uni-

dos la cifra correspondiente es de 0,31. Sin embargo, en la práctica, existen limitaciones de hecho a los poderes presidenciales provenientes de la falta de apoyos parlamentarios efectivos, que obligan a negociaciones constantes –formales e informales– para poder gobernar. Asimismo, los indicadores sugieren que aunque la rama judicial del Estado goza de un cierto grado de independencia, subsisten limitaciones para su cabal desempeño.

### PODERES FORMALES PRESIDENCIALES, 2002

País	Poderes no legislativos (1)		Poderes legislativos (2)		Índice de poderes presidenciales formales (3)	
Argentina	0,38	Medio bajo (*)	0,44	Medio alto (*)	0,41	Medio alto (*)
Bolivia	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,37	Medio bajo
Brasil	0,50	Medio alto	0,62	Muy alto	0,56	Muy alto
Chile	0,50	Medio alto	0,66	Muy alto	0,58	Muy alto
Colombia	0,00	Muy bajo	0,59	Muy alto	0,29	Muy bajo
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo
Ecuador	0,50	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo
México	0,50	Medio alto	0,24	Medio bajo	0,37	Medio alto
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto
Paraguay	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Perú	0,13	Muy bajo	0,50	Medio alto	0,31	Medio bajo
Rep. Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo	0,38	Medio	0,38	Medio bajo
Venezuela	0,19	Muy bajo	0,30	Medio bajo	0,25	Muy bajo
América Latina	0,41		0,38		0,39	
Referente extrarregional						
Estados Unidos	0,48	Medio alto	0,15	Muy bajo	0,31	Medio bajo

#### Notas:

(1) Esta medida es el promedio entre los puntajes asignados según la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Las escalas se estandarizaron entre 0 y 1 para posibilitar su comparación.

(2) Promedio ponderado de los poderes legislativos del presidente.

(3) El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio de los poderes presidenciales no legislativos y legislativos.

(\*) El nivel de estos poderes es considerado desde una perspectiva regional comparada. Un nivel “muy alto” en cualquiera de las dimensiones de los poderes implica que ese país está por sobre la desviación estándar de la media regional. “Medio alto” implica que su calificación [score] cae entre el promedio regional y la desviación estándar positiva. El mismo método es utilizado para calificar los niveles “medio bajo” y “muy bajo”.

Fuentes: Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Carey y Shugart 1998; Samuels 2000; Altman 2001 y 2002; Payne et al. 2002; y Universidad de Georgetown y OEA 2002.

Tanto los indicadores como la ronda de consultas muestran que, con algunas excepciones, se han reducido las restricciones provenientes de dentro del Estado sobre las autoridades electas, especialmente debido a la reducción del poder de los militares. Asimismo señalan que ha aumentado el nivel de tolerancia política, lo que ha favorecido la acción de los opositores en muchos de los países de la región. Pero los líderes ponen énfasis en otro tipo de restricción al poder de los gobernantes electos, las restricciones ejercidas desde afuera del Estado. Como se verá más adelante, los entrevistados en la ronda de consultas señalan que los poderes fácticos son fuente de severas restricciones que condicionan la habilidad de los gobiernos para responder a las demandas de la ciudadanía.

*Debemos recordar que tras los prometedores comienzos la democratización no evolucionó siguiendo un camino ascendente hasta nuestros días. Hubo subidas y recaídas, movimientos de resistencia, rebeliones, guerras civiles, revoluciones. Durante algunos siglos... (se) invirtió alguno de los avances anteriores.*

*Volviendo la vista atrás sobre el ascenso y caída de la democracia, está claro que no podemos contar con que las fuerzas sociales aseguren que la democracia siga siempre avanzando... La democracia, tal parece, es un tanto incierta. Pero sus posibilidades dependen también de lo que nosotros hagamos. Incluso aunque no podamos contar con impulsos benignos que la favorezcan, no somos meras víctimas de fuerzas ciegas sobre las que no tenemos ningún control.*

*Con una adecuada comprensión de lo que exige la democracia y la voluntad de satisfacer sus requerimientos, podemos actuar para satisfacer las ideas y prácticas democráticas y, aún más, avanzar en ellas.*

Fuente: R. Dahl

## B. LA CIUDADANÍA CIVIL

DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA CIVIL	
<b>Dimensión</b>	<b>Cuestiones relevantes</b>
Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad	Tratados internacionales, legislación y aplicación de legislación relacionados con derechos civiles fundamentales.
Igualdad legal y protección contra la discriminación	Tratados internacionales, legislación y aplicación de la legislación relacionados con los derechos generales y la situación de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los menores.
Administración de justicia	Recursos financieros destinados al sistema de justicia y medidas orientadas a la defensa de los derechos de los acusados y personas privadas de su libertad.
Libertad de prensa y el derecho a la información	Restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa, violencia contra periodistas, acceso a la información pública y hábeas data.

El derecho a la vida, la igualdad ante la ley, el debido proceso, el derecho a la privacidad, la libertad de movimientos, la de libre asociación y la libertad de expresión constituyen el núcleo de la ciudadanía civil. Estos derechos se encuentran consagrados constitucional y legalmente en todos los países de la región.

Es en la aplicación efectiva de estos derechos y garantías donde se notan problemas. Tal es el caso del derecho a la vida y la integridad física. Por una parte, en algunos países actúan grupos armados ilegales que el Estado ha sido incapaz de controlar y que llevan a cabo asesinatos, ejecuciones extrajudiciales o actos de la llamada “justicia por mano propia”. Por otra parte subsisten violaciones cometidas por personal de los organismos oficiales de seguridad que, actuando frecuentemente fuera del control de los gobernantes electos, han respondido a los conflictos con violencia.

*El ejercicio de los derechos ciudadanos está condicionado por el origen o condición social de la persona.*

## **EL ESTADO DE DERECHO, ELEMENTO ESENCIAL DE LA DEMOCRACIA**

*El fundamento de la ciudadanía es la premisa de la autonomía de todos los individuos y, consecuentemente, de su igualdad básica... Una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado y de los ciudadanos entre sí. Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos. No se transgrede menos la ciudadanía cuando se coacciona al votante que cuando una mujer golpeada o un campesino maltratado no tienen esperanza de que un juez sancione el acto cometido contra ellos, o cuando el hogar de una familia pobre es invadido ilegalmente por la policía... El Estado de derecho [es un] corolario y soporte de la ciudadanía y, por lo tanto, [un] elemento central de la democracia.*

*Fuente: G. O'Donnell*

El Estado también enfrenta dificultades importantes a la hora de proteger a sus ciudadanos de la violencia ordinaria, tal como lo muestra la alta tasa de homicidios dolosos para la región (25,1 muertes por cien mil habitantes), la tasa mas alta del mundo. La violencia doméstica contra las mujeres es, asimismo, un problema que sufren todos los países del mundo, pero que tiene efectos acentuados en contextos de pobreza y de privación socioeducativa, como los que predominan en muchos países de América Latina.

Respecto a las garantías al debido proceso, algunos indicadores reflejan que las violaciones de los derechos de los acusados y los presos son severas. La región cuenta con una tasa de presos sin condena del 54,8% y una población carcelaria que para el año 2000 excedía la capacidad instalada en un 38,2%. El acceso a la justicia sufre serias limitaciones, especialmente en el caso de ciertos grupos étnicos y sociales para los que no se aplica el principio de igualdad ante la ley.

El ejercicio de los derechos ciudadanos está condicionado por el origen o condición social de la persona. En muchos países existe una tensión no resuelta entre concepciones de ciudadanía colectiva y ciudadanía individual, pues existe una real desventaja para grupos subalternos tales como los pobres, los inmigrantes, los indígenas. Las percepciones ciudadanas ratifican estas desigualdades.

**LA PERCEPCIÓN CIUDADANA  
ACERCA DE LA IGUALDAD  
ANTE LA LEY**

**PERCEPCIÓN SOBRE LA IGUALDAD  
LEGAL DE GRUPOS ESPECÍFICOS,  
2002**

Pese a los avances registrados en América Latina en la aprobación de normas constitucionales y legales para el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en desventaja social, las percepciones ciudadanas en esta materia sugieren que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley.

De acuerdo con los datos de Latinobarómetro 2002, la mayoría de las personas creen que los ricos siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos, con pocas variaciones entre sub-regiones y países. Por otra parte, mayorías similares opinan que los pobres, los inmigrantes y los indígenas experimentan serias desventajas legales. Esta situación está presente tanto en países con largas tradiciones democráticas como en aquellos de reciente transición a la democracia, así como en países con niveles distintos de logros en el Índice de Desarrollo Humano. Las percepciones ciudadanas sobre la situación legal de las mujeres son marcadamente mejores. En todos los países la mayoría de las personas cree que, hoy en día, las mujeres siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos. Esta mayoría oscila entre un mínimo de 54,8% en México y Bolivia y un máximo de 78,4% en Uruguay.

Para examinar en conjunto las percepciones sobre la capacidad de las personas pertenecientes a grupos vulnerables para hacer valer sus derechos se creó el indicador de percepción sobre la igualdad legal (ver [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)). En todos los países latinoamericanos, sólo una minoría de personas tiene la percepción de que los grupos vulnerables siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos (en ninguno la proporción supera el 31%). El puntaje promedio del índice de percepción de igualdad legal en los países de América Latina tiende a ser bajo (2,19 puntos de 5 puntos posibles: mínimo. 1 punto).

País	Siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos (1)			
	Mujer	Indígena	Pobre	Inmigrante
Argentina	69,7	9,1	7,9	21,4
Bolivia	54,8	21,2	13,9	38,5
Brasil	78,3	34,3	20,1	47,6
Chile	68,9	33,5	19,9	27,2
Colombia	70,3	22,1	18,1	24,1
Costa Rica	59,8	23,2	13,7	21,3
Ecuador	60,4	40,2	25,2	30,6
El Salvador	72,0	32,3	32,4	30,9
Guatemala	65,3	38,7	24,8	18,7
Honduras	69,8	34,6	23,5	25,1
México	54,8	7,5	5,6	9,9
Nicaragua	60,3	23,5	17,7	25,1
Panamá	65,6	10,5	10,7	21,0
Paraguay	71,5	15,0	10,9	54,1
Perú	61,9	16,0	11,6	55,4
República Dominicana	76,4	11,5	22,2	40,2
Uruguay	78,4	17,1	21,8	39,3
Venezuela	73,7	28,2	26,1	30,3
Centroamérica y México (2)	66,4	22,2	18,9	23,3
Región andina	63,8	27,8	19,2	36,2
Mercosur y Chile	71,2	19,2	14,6	36,2
<b>Región</b>				
América Latina	67,0	23,1	17,8	30,8

Notas: El número de mujeres, indígenas, pobres e inmigrantes varía entre 18.040 y 19.489;

(1) Se incluyen las respuestas dadas a las alternativas "siempre" y "casi siempre" que se ofrecían en la pregunta.

(2) Incluye República Dominicana.

Fuente: Procesamiento de la pregunta p24u de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p24u: "Y siempre pensando en cómo funcionan las cosas en este país, ¿diría usted que en la práctica—una mujer, un indígena, un pobre, un inmigrante— logra hacer valer sus derechos siempre, casi siempre, casi nunca o nunca?"), en Latinobarómetro 2002.

## C. LA CIUDADANÍA SOCIAL

### DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

<i>Dimensión</i>	<i>Cuestiones relevantes</i>
Necesidades básicas	Salud y educación
Integración social	Empleo, pobreza y desigualdad

El alcance de la ciudadanía social es un tema polémico. Mientras existe consenso respecto de cuáles son los derechos políticos y civiles, no ocurre lo mismo en cuanto a los derechos sociales. Si bien pueden llegar a ser reconocidos por muchos de los Estados, es frecuente el divorcio entre su vigencia formal y su implementación práctica. La satisfacción de los derechos sociales es un proceso de construcción permanente.

Para efectos analíticos, el Informe distingue dos dimensiones de la ciudadanía social. Una, que puede llamarse de “necesidades básicas”, donde ante todo se incluyen la salud y la educación; y otra denominada “integración social”, donde se examina la situación del empleo, de la pobreza y de la desigualdad.

Las constituciones de América Latina consagran el derecho a la salud y a la educación, pero otras dimensiones del bienestar (vivienda, seguridad social...) reciben tratamientos desiguales, tanto reales como formales, en los distintos países. Ese orden de prioridades se corresponde con los objetivos de desarrollo que emanan de la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2000.

*Salud.* La tasa de mortalidad infantil es alta (33,34 muertes por mil nacimientos durante el quinquenio 1995-2000), pero mucho menor de lo que era hace unos años (55,91 en el quinquenio 1980-1985). La esperanza de vida al nacer aumentó en cinco años, de 64,7 a 69,7 años entre ambos períodos. Aunque la desnutrición infantil crónica, medida por la baja talla respecto de la edad, disminuyó en 4 puntos durante los 90, sigue siendo elevada pues afecta a 189 de cada mil niños.

*Educación.* La cobertura del sistema educativo ha venido mejorando hasta una tasa de escolaridad primaria de 92%, secundaria de 55% y terciaria de 27%. El analfabetismo adulto es 12,7%, pero en 1980 era 21,5%. Pero el promedio de escolaridad en la región es 5,2 años, muy por debajo de los países industriales y de las economías emergentes.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

### 1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, así como el de personas que padecen hambre.

### 2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

Velar porque para el año 2015 las niñas y los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

### 3. PROMOVER LA EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015.

### 4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de las niñas y los niños menores de 5 años.

### 5. MEJORAR LA SALUD MATERNA

Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

### 6. COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

### 7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos ambientales.

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable.

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

### 8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados y de los países sin litoral o de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Encarar los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales con el fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.

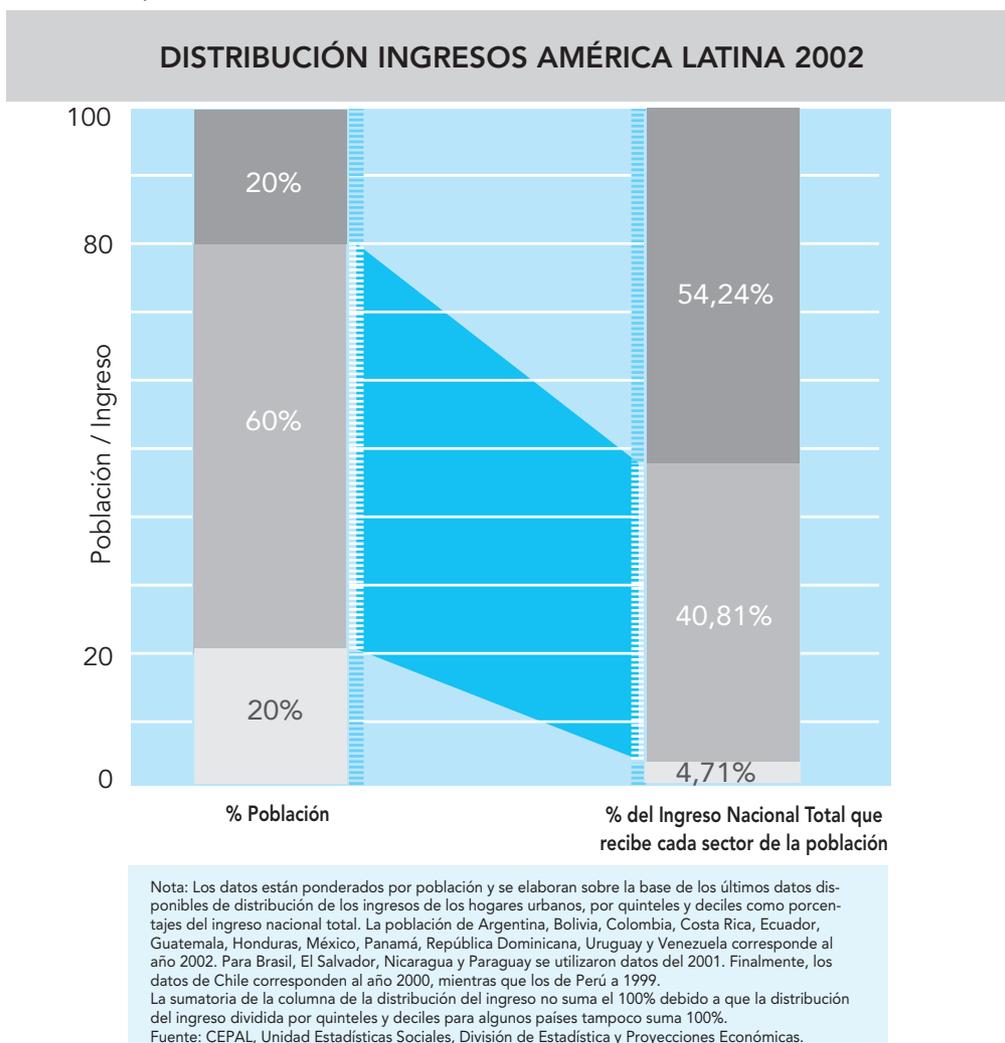
En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Es un resultado esperable teniendo en cuenta que de acuerdo con datos de UNICEF el 60% de los niños de la región califican como pobres.

*Empleo.* En 2002, la tasa de desempleo urbano abierto fue 9,4%. El empleo informal alcanzaba, alrededor de 1999-2000, un 46,3% de la fuerza de trabajo.

*Pobreza.* En el año 2003, vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir el 43,9%, de los cuales 100 millones eran indigentes (19,4%).

*Desigualdad.* El coeficiente Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (siendo 0 igualdad absoluta y 1 total desigualdad), es 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.



Así, tras 25 años de democracia son notorios los progresos en ciudadanía social, especialmente en cuanto a la mejora de los servicios de educación y salud. Pero, por otra parte, es claro que las necesidades insatisfechas que se expresan en los altos índices de pobreza y el desempleo son las grandes deudas sociales en América Latina.

La asociación entre las dimensiones política, civil y social de la ciudadanía es una cuestión que amerita mayor investigación. Con todo, es claro que los grupos que sufren limitaciones para acceder al poder, como los pueblos indígenas y otras minorías, son también los que sufren mayores restricciones en el campo de la ciudadanía social.

En síntesis, el proceso de democratización en América Latina se ha concentrado en la ciudadanía política pero no ha respondido satisfactoriamente al desafío de la ciudadanía social: tenemos gobiernos elegidos –lo cual es en sí mismo un avance muy valioso– pero persisten la pobreza y la desigualdad social, como se infiere de la siguiente comparación entre Europa, Estados Unidos y nuestra región:

<b>AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA, POBREZA Y DESIGUALDAD</b>				
<b>Región</b>	<b>Participación electoral (1)</b>	<b>Desigualdad (2)</b>	<b>Pobreza</b>	<b>PIB per cápita</b>
América Latina	62,7	0,552 (3)	42,2 (6)	3.856 (9)
Europa	73,6	0,290 (4)	15,0 (7)	22.600 (10)
EE.UU.	43,3	0,344 (5)	11,7 (8)	36.100

1. Votantes con base en la población con derecho a voto 1990-2002.
2. Coeficiente Gini. Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad
3. Promedio simple para la década de los noventa. Perry et al., 2004, p. 57.
4. Eurostat, PCM-BDU, diciembre de 2002.
5. Fuentes: OCDE 2002, Social Indicators and Tables.
6. Promedio ponderado por población de los datos de pobreza, CEPAL, 2002b.
7. Eurostat, PCM-BDU, diciembre de 2002.
8. Fuente: US Census Bureau 2001, Poverty in the United States 2002
9. Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2003 (en dólares constantes).
10. Europa occidental (EU15) y EE.UU., PIB per cápita 2002. Fuente OCDE (en dólares corrientes).

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

El déficit de ciudadanía social se ha mantenido a pesar de los esfuerzos de los gobiernos democráticos, y a pesar de las ambiciosas reformas económicas de la última década. En la información que sigue se muestra un contraste entre reformas y realidades. Es también una primera fotografía del déficit democrático de América Latina, un indicio de la clave de las frustraciones, una evidencia sobre la urgencia de construir la democracia de ciudadanía.

## REFORMAS Y REALIDADES

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

(1) Promedio simple (2) Ponderado por población (3) De período a período.

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

Para los datos sobre el PIB la metodología fue la siguiente: a) se sumaron los PIB reales

(base dólares 1995) para los años del período bajo análisis, y se dividió por el número de años en el período;

b) se dividió por la población promedio del período; c) se dividió el PIB per cápita de este período por el del período anterior

sacando luego la raíz geométrica según el número de años en el período analizado. Esto dio la tasa de crecimiento anualizado.

Fuentes: Los datos sobre el Índice de Reforma Económica provienen de Morley, Machado y Petinato, 1999; Lora 2001,

y comunicación con Manuel Marfan, director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, 4 de febrero de 2003. La

metodología y los datos del Índice de Democracia Electoral se presentan en el Compendio Estadístico del Informe. Los otros datos provienen

de múltiples publicaciones de CEPAL, con la excepción de los datos sobre el coeficiente de Gini antes de 1990, cuya fuente

es Deininger y Squire 1998.

Las cifras sobre pobreza, indigencia y el coeficiente de Gini son promedios de sólo algunos años. Los datos sobre pobreza,

indigencia, coeficientes y desempleo urbano no son estrictamente comparables, ya que no todos están basados en

encuestas nacionales.

*Las necesidades insatisfechas  
que se expresan  
en los altos índices de pobreza  
y el desempleo  
son las grandes deudas sociales  
en América Latina.*

*Una proporción sustancial  
de latinoamericanos  
valora al desarrollo económico  
por sobre la democracia y  
estaría dispuesta a dejar de lado  
la democracia en caso de que  
un gobierno no democrático  
pudiera solucionar sus problemas  
económicos.*

## UNA MIRADA DESDE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS

EL APOYO QUE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS DAN A LA DEMOCRACIA ES UN componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo o, por lo menos, la pasividad de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. De ahí la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en América Latina.

### FRAGILIDADES DE LA PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA

Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total de los 18 países	Porcentaje de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes	42,8	38,6
Creer que desarrollo económico es más importante que democracia	56,3	48,1
Apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos	54,7	44,9
No creen que la democracia solucione los problemas del país	43,9	35,8
Creer que puede haber democracia sin partidos	40,0	34,2
Creer que puede haber democracia sin un Congreso nacional	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado al Congreso y los partidos	36,0	32,9
No creen que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo	25,1	14,2

Nota: n varía entre 16.183 (puede haber democracia sin congreso) y 17.194 (la democracia no es indispensable para el desarrollo).  
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Con este propósito, en mayo de 2002 se realizó una encuesta sobre las percepciones ciudadanas de la democracia. Incluyó 18.643 casos, cubriendo una población de más de 400 millones de habitantes en los dieciocho países comprendidos en el Informe.

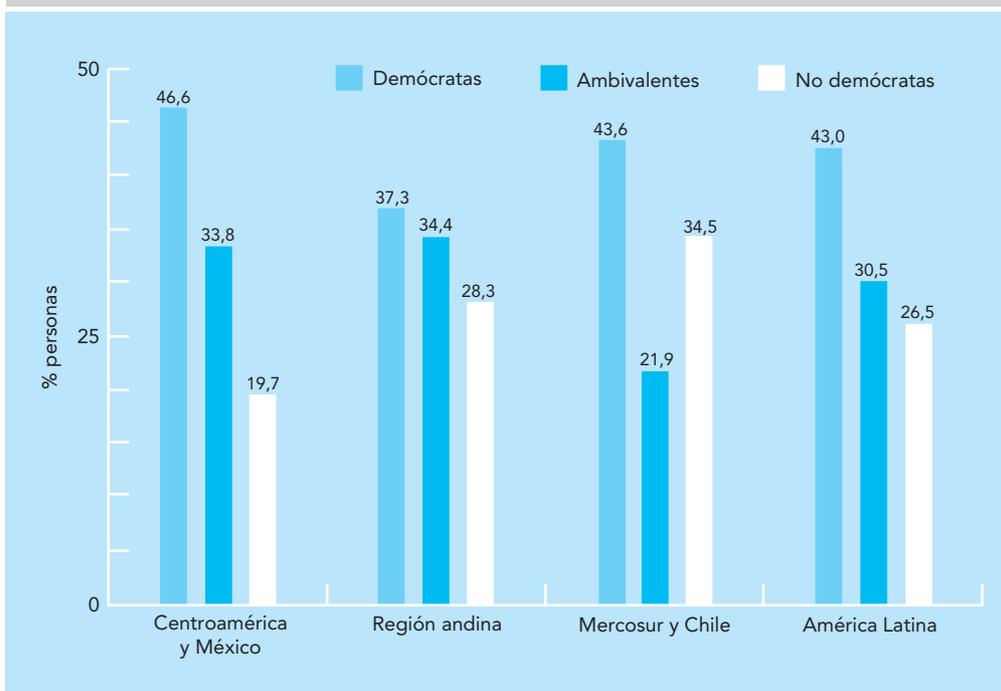
Una primera mirada a las percepciones ciudadanas sobre la base de las encuestas hechas por Latinobarómetro indica que hacia 1996 el 61% de los entrevistados en la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen; hacia 2002 era el 57%. Esa preferencia por la democracia no implica necesariamente un firme apoyo.

Para avanzar en la comprensión de esta situación, el Informe realizó un análisis de las respuestas a once preguntas que reflejan no sólo la preferencia por la democracia, sino también actitudes frente al modo de ejercer el poder en democracia, las instituciones básicas de la misma y diversos temas sociales.

El resultado muestra que muchos de quienes dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas en relación con diversas cuestiones sociales. En el año 2002, casi la mitad (48,1%) de los que prefieren la democracia respecto a cualquier otro régimen también prefería el desarrollo económico a la democracia y un porcentaje semejante (44,9%) estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país. Estas respuestas son un llamado de atención.

El Informe identificó tres orientaciones o perfiles principales en los que se agrupan las opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia la democracia. El balance es ligeramente positivo. Un 43% de los encuestados califica como demócratas, un 26,5% como no demócratas, y el restante 30,5% como ambivalentes. "Demócratas" son las personas que tienen actitudes favorables a la democracia y "no demócratas" son personas con actitudes contrarias a la democracia (por ejemplo, aquellos que apoyarían un régimen que resuelva problemas económicos y sociales aun en el caso que no sea democrático). Los "ambivalentes", cuyas posiciones son ambiguas, se encuentran casi equidistantes entre demócratas y no demócratas. Pero un análisis más detallado muestra que los ambivalentes se encuentran más cerca a los demócratas en cuanto al apoyo a la democracia en comparación con otros fines deseables y al apoyo a las instituciones representativas; en cambio se encuentran más cerca a los no demócratas en lo que hace al modo de ejercer el poder, inclinándose por dar a los presidentes poderes excepcionales. Esta categoría intermedia combina posiciones aparentemente contrarias.

## PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE SUSTENTAN LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA, PROMEDIOS SUBREGIONALES, 2002



Nota: n = 15.216. Las cifras indican porcentajes de la muestra válida.  
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Las personas que sustentan una orientación determinada no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. En particular, la composición social de los demócratas muestra que el apoyo a la democracia se arraiga de un modo bastante parejo en los distintos sectores de la sociedad. Aun así se observan las siguientes relaciones:

- Las personas con educación superior (completa o incompleta) se inclinan a ser demócratas. No hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria.
- Los demócratas han experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres.
- Hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los no demócratas.
- Los no demócratas son, en promedio, personas que perciben haber experimentado una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres. También son los que más tienden a esperar que sus hijos tengan una menor movilidad económica ascendente.

## PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (4)
		Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región andina	% de personas n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Sexo	% hombres	51,50	52,90	50,80	**
	% mujeres	48,50	47,10	49,20	
Edad	% 16 a 29 años	37,60	35,10	38,50	**
	% 30 a 64 años	54,30	56,30	53,30	
	% 65 a 99 años	8,00	8,60	8,10	
	Promedio de edad	38,16	39,24	37,83	
Nivel educativo	% sin estudios	7,20	6,30	8,50	**
	% 1 a 6 años	32,00	30,40	34,20	
	% 7 a 12 años	43,10	41,90	43,20	
	% superior completa o incompleta	17,70	21,40	14,10	
	Promedio de años de estudio	9,33	9,69	8,84	
Nivel económico (2)	% bajo	41,50	40,00	44,80	*
	% medio	49,20	49,50	47,30	
	% alto	9,30	10,50	7,90	
	Promedio de índice nivel económico	4,01	4,12	3,84	
Cohorte (3)	% socializado en régimen autoritario	51,80	48,80	53,30	**
	% socializado en período de transición	11,60	11,90	11,00	
	% socializado en democracia	36,60	39,40	35,70	
	Promedio de años de socialización en no democracia	6,36	6,04	6,49	

**Notas:**

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Con base en el índice económico que se elabora a partir de la tenencia de artefactos y la educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 0 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(3) De acuerdo con el número de años de socialización en los que vivió bajo un régimen autoritario, se determina si una persona fue socializada en democracia, en un período de transición o en un régimen autoritario. Se considera que el número de años de socialización de una persona es de once años (entre los 7 y los 17 años de edad).

(4) Se indica con un (\*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (\*\*) cuando el resultado es significativo al 1%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con dos puntos seguidos (.). Sobre las pruebas realizadas en cada caso, consúltese el Compendio Estadístico del Informe.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas de Latinobarómetro 2002.

De otra parte, mediante el examen de la participación ciudadana puede determinarse cuál de las orientaciones ya examinadas es más activa y así agregar un nuevo elemento de juicio para el estudio sobre el apoyo a –y la vulnerabilidad de– las democracias en la región.

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7,3% del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22,1% adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial en su país. En conjunto, alrededor del 30% de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado.

Casi cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,6%) intervienen en la vida pública de su país mas allá de la participación electoral. Además de votar, contactan autoridades públicas cuando hay problemas que afectan a sus comunidades, participan en manifestaciones públicas y colaboran con tiempo, trabajo o dinero en la resolución de los problemas comunales. Estos son ciudadanos que ejercitan activamente sus derechos.

En América Latina, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países que los ambivalentes y los no demócratas. El 43% de los demócratas realizan otras actividades políticas, tales como contactar autoridades y funcionarios públicos y manifestarse públicamente, además de, casi todos ellos, votar; el 37% de los no demócratas puede clasificarse como activos y también el 39% de los ambivalentes. Una comprobación importante es que no siempre los demócratas son los más participativos.

*Una democracia  
en la cual una proporción  
importante de la ciudadanía decide no  
ejercer sus derechos ni cumplir  
con sus deberes se encuentra  
en problemas.*

**PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002**

Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana						Significancia (2)	
		No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o solo votan con las que realizan acción política sola o combinada)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos.)
<b>Centroamérica y México (1)</b>									
% de personas	n=7.387	7,30	20,20	35,20	6,90	5,00	25,40	..	..
<b>Región Andina</b>									
% de personas	n=5.178	7,90	23,10	34,30	8,00	4,30	22,60	..	..
<b>Mercosur y Chile</b>									
% de personas	n=5.330	6,60	23,80	29,20	11,10	5,20	24,00	..	..
<b>América Latina</b>									
% de personas	n=17.895	7,30	22,10	33,20	8,50	4,80	24,20	..	..
<b>Sexo</b>									
% hombres	48,50	41,80	45,50	46,30	49,00	52,10	55,40	**	**
% mujeres	51,50	58,20	54,50	23,70	51,00	47,90	44,60	**	**
<b>Edad</b>									
% 16 a 29 años	33,10	51,00	28,30	34,90	31,70	49,70	26,80	**	ns
% 30 a 64 años	57,80	38,40	59,80	57,30	58,40	44,60	65,10	**	**
% 65 a 99 años	9,00	10,60	11,90	7,80	9,80	5,80	8,10	**	*
Promedio de edad	39,68	35,78	42,06	38,72	40,58	33,96	40,83	**	**
<b>Nivel educativo</b>									
% sin estudios	9,20	14,10	11,70	9,30	6,90	9,20	6,30	**	**
% 1 a 6 años	35,40	38,50	37,40	37,60	37,60	30,60	31,20	**	**
% 7 a 12 años	39,50	39,80	38,40	39,90	39,90	43,70	37,70	**	**
% superior completa o incompleta	15,90	7,60	12,60	13,20	13,20	16,50	24,80	**	**
Promedio de años de estudio	8,79	7,64	8,23	8,58	8,58	8,97	9,77	**	**

Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana					Significancia (2)		
		No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	Las pruebas se realizan comparando las personas que no votan con las que realizan acción política sola o combinada	Las pruebas se realizan comparando las personas que no votan con las que realizan acción política sola o combinada
<b>Nivel socioeconómico (3)</b>	% bajo	52,80	51,30	47,60	42,90	44,10	35,80	**	**
	% medio	43,20	42,70	45,70	49,30	45,80	51,30	**	**
	% alto	4,00	6,00	6,70	7,80	10,20	12,90	**	**
	Promedio de índice económico	3,45	3,60	3,73	3,95	4,02	4,29	**	**
<b>Agenda no tratada (4)</b>	% Menciona un tema sin tratar	31,40	27,70	14,50	21,70	11,20	13,80	**	**
	% No menciona un tema sin tratar	68,60	72,80	85,50	78,30	88,80	86,20	**	**
<b>Confianza (5)</b>	Promedio de confianza en instituciones y actores	1,84	1,88	1,90	1,96	1,89	1,97	**	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un " \* " cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con una " \*\* " cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica " ns " cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con " . ". Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico del Informe.

(3) Con base en índice económico construido a partir de tendencias de artefactos y educación de jefe de familia. Este índice puede variar entre 0 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(4) Con base en pregunta p27u. "¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?".

(5) Con base en índice de confianza en instituciones y actores, construido a partir de preguntas sobre confianza en " Poder judicial ", " Gobierno ", " Municipios ", " Congresos ", " Partidos políticos " y " Gente que dirige el país ".

• Ciudadano desactivado: No tiene participación política o realiza aquella que, además de esporádica, requiere menor esfuerzo votar. Puede colaborar en actividades sociales.

• Ciudadano activo: Contacta autoridades y participa en manifestaciones públicas, pero sin actividad en todos los ámbitos de participación ciudadana.

• Ciudadano altamente participativo. Está activo en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Fuente: Procesamiento de preguntas de la Sección Propietaria del PNUD y de otras preguntas en Latinobarómetro 2002.

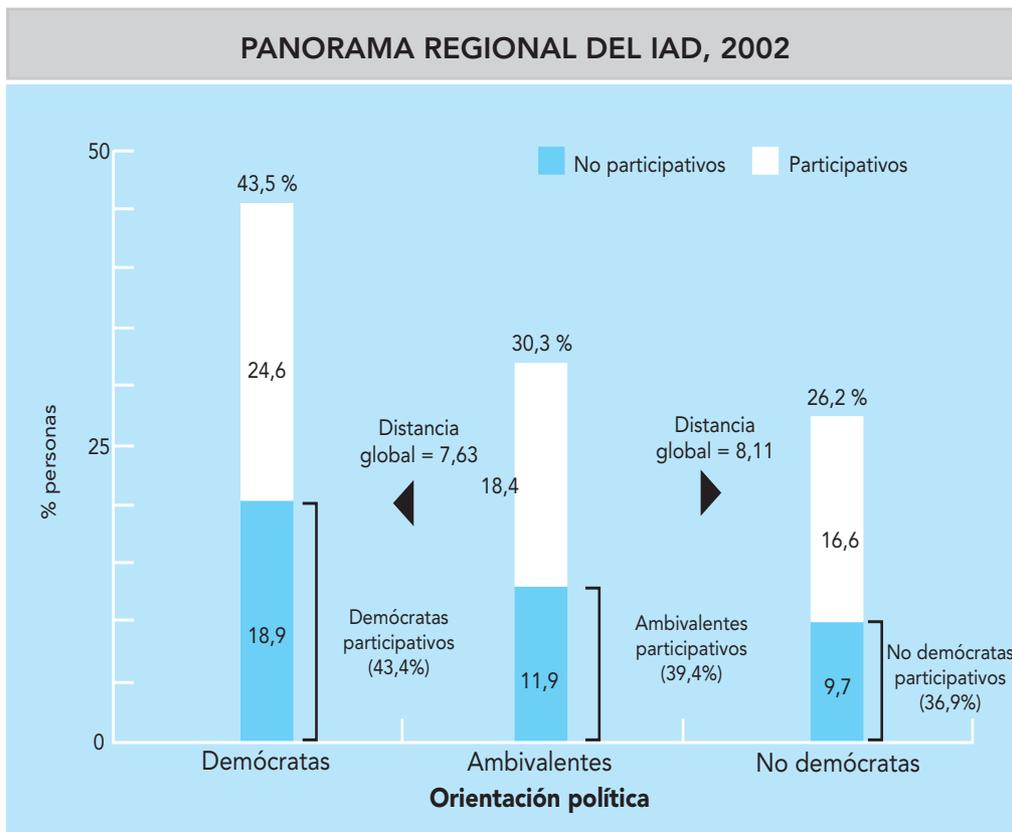
Con base en el análisis anterior se construyó un Índice de Apoyo Ciudadano a la Democracia (IAD). La elaboración del IAD se basa en los siguientes elementos:

- Las orientaciones hacia la democracia.
- El tamaño en cada orientación y, luego, la proporción entre demócratas y no demócratas.
- La distancia promedio en las actitudes entre cada orientación, 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 y la situación de los demócratas y los no demócratas.

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, resume situaciones de equilibrio político 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. En caso de emerger una crisis política severa, el futuro de la democracia podría verse fácilmente comprometido por la precariedad del apoyo ciudadano.

Para América Latina, los valores del IAD confirman la conclusión de que los demócratas están en mejor posición que sus contrarios, los no demócratas. En efecto, el valor de 2,03 para la región es un resultado positivo de respaldo para la democracia. La orientación hacia la democracia no varía considerablemente entre sectores socioeconómicos y entre los adherentes a diferentes partidos políticos. Pero los niveles más bajos de apoyo están asociados con niveles de educación más bajos, menores perspectivas de movilidad social y desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos. A su vez, los ciudadanos que más participan tienden a ser más educados y de mayor nivel económico.

*Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.*



Fuente:Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Resumiendo los resultados de este análisis, encontramos:

- Procesando datos de la encuesta de Latinobarómetro de 2002, quienes tenían una orientación prodemocrática eran el 43% de los entrevistados, siendo la más extendida.
- Cuando se pregunta acerca de la alternativa entre desarrollo económico y democracia, se evidencia una tensión. Muchos parecería que prefieren la primera.
- Los entrevistados pertenecientes a países donde hay menores niveles de desigualdad social tienden a ser más favorables a la democracia.
- Del análisis del perfil de los denominados "no demócratas" surge que esta orientación tiene mayores adeptos entre los sectores con menos educación, los que tienen una socialización proveniente de periodos autoritarios, los que tienen una percepción de baja movilidad social respecto de sus padres y bajas expectativas en cuanto a futura mejoría para sus hijos, y aquellos que tienen mayor desconfianza en las instituciones.
- La mayoría de las ciudadanas y los ciudadanos no está desconectada de la vida política y social de sus países.
- En promedio, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países.

*Perfil de los actores consultados:  
políticos, 51%; empresarios, 11%;  
intelectuales, 14%; sindicalistas, 7%;  
periodistas, 6%; líderes de la  
sociedad civil, 7%; religiosos, 2,5%  
y militares 1,5%.*

## UNA MIRADA DESDE LOS LÍDERES

CON EXCEPCIÓN DE 17 PERSONAS, LOS 231 LÍDERES ENTREVISTADOS COINCIDEN en la opinión de que la democracia avanzó significativamente durante la última década. Por primera vez en la historia del continente, los países de América Latina satisfacen la definición de democracia electoral.

El comentario más frecuentemente ligado a un juicio escéptico sobre el grado de avance o de solidez de la democracia se refiere a las condiciones de pobreza, desigualdad y segmentación social. Como dice un ex presidente consultado: "Hemos alcanzado la república, y aún debemos construir la democracia. La república nos preserva las libertades individuales, evita que nos mate un gobierno despótico, que nos lleve preso (...) pero además de estas libertades llamadas negativas están las otras libertades, las positivas, concentradas en los derechos sociales".

### PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA

<i>Reforma política</i>	45
<i>Aumentar participación</i>	13
<i>Institucionales, partidarias</i>	32
<i>Combatir inequidad</i>	18
<i>Políticas sociales</i>	8
<i>Políticas económicas</i>	10
<i>Educación para la democracia</i>	11
<i>Combatir la corrupción</i>	9
<i>Otros</i>	17

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

La casi unanimidad de los consultados piensa que una mayor participación ciudadana en cualquiera de sus formas fortalece las instituciones democráticas. Como destaca un líder, “la pobreza es difusa, no organizada ... cuanto más se perfecciona el poder democrático, más aumentan las presiones de abajo hacia arriba... Es la prueba que ahora deberemos pasar”.

También hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia. Los líderes consultados tienden a compartir esta idea, aun cuando son escépticos respecto de si los partidos están funcionando adecuadamente como canales de participación ciudadana o si podrían recuperar protagonismo en este terreno.

Según los consultados, la mayor participación por canales distintos de los partidos aparece frecuentemente asociada con otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local. Es a esa escala (el distrito rural, la ciudad, la provincia) donde aparecerían dirigentes capaces de lograr más apoyo popular y donde mejor funcionarían las organizaciones de la sociedad civil que consiguen involucrar a los ciudadanos.

El desplazamiento relativo de la participación hacia el plano local es un hecho positivo, en tanto implica que ciertos espacios institucionales tradicionalmente refractarios al control ciudadano (por ejemplo, los órganos deliberativos locales) están escapando a las antiguas lógicas patrimonialistas y están siendo percibidos como ámbitos efectivos de ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, otros líderes consideran que algunas de las nuevas formas de participación, especialmente aquellas que se presentan como una alternativa de los partidos, no son tan positivas en tanto tienden a desinstitucionalizar la política.

En efecto, “aunque la sociedad civil está aumentando en importancia, nadie tiene todavía muy claro quiénes son y qué representan” (presidente). Luego, la sociedad civil tiene cierta tendencia a negar el valor de la política.

Finalmente, algunos de los líderes consultados señalan que existe una relación de competencia entre partidos políticos y ciertas organizaciones de la sociedad civil. Para muchos de ellos, un aumento de estas formas de participación, cuando se dan en forma simultánea con una crisis o retraimiento de los partidos, hace que crezcan las demandas de corte particularista que dificultan el desarrollo de políticas de gobierno a escala nacional y hasta pueden poner en riesgo la gobernabilidad.

## *Acerca de la sociedad civil*

*[A]fianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto simplemente porque no pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que estos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción.*

*Entre el 30 y el 60% de la población de nuestros países padece alguna forma de exclusión social, negadora de su ciudadanía. Éstos, cuando no logran organizarse y luchar, para volver a incluirse políticamente y a tener alguna perspectiva de cambio en la situación generadora de desigualdad, pobreza y exclusión social, constituyen el enorme contingente de invisibles de nuestras sociedades. Pierden las sociedades civiles y pierde la democracia. Pero si por alguna razón los grupos de invisibles se organizan, gana la sociedad civil y gana la democracia, pues su presencia como actores concretos es la condición indispensable de su inclusión sostenida en la ciudadanía...*

*...[L]os invisibles en las sociedades latinoamericanas...[son] aquellos que no forman parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse, defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público. Son los políticamente destituidos de todo poder real. En aras de la verdad, es necesario reconocer el avance de la ciudadanía formal, aquella con derecho al voto, particularmente en el período de reciente democratización.*

*Cándido Grzybowski, director del IBASE  
(Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico).*

La mayoría de los líderes también opina que han aumentado los controles al poder, lo cual es necesario en una democracia. Sin embargo, existen varias reservas a este respecto. Un poder presidencial considerado excesivo por algunos en gran parte de los países restringe la independencia de los poderes legislativo y judicial. Esta es una crítica hecha por sindicalistas y líderes de la sociedad civil. “Ha habido una especie de centralización del poder en el ejecutivo. Es decir, los otros poderes –el legislativo y el judicial– que deberían funcionar autónomamente (...) tratando de fiscalizar y controlar (...) no lo hacen, se subordinan” (sindicalista).

Pese al aumento de la participación ciudadana y de los controles al poder, los encuestados perciben dos problemas centrales en las democracias latinoamericanas: el papel de los partidos políticos, y la tensión entre poderes institucionales y lo que denominan poderes fácticos.

Los partidos políticos, fundamentales para la democracia, sufren una crisis bastante severa. Muchos de los consultados creen que éstos no están cumpliendo adecuadamente su función, no han tenido éxito en canalizar las demandas ciudadanas, y que por eso surgen organizaciones o movimientos “no políticos” o “antipolíticos” para hacer la política. En opinión de algunos, los partidos se han vuelto propiedad privada de los jefes políticos, han olvidado las ideologías y los programas, suelen dividirse por razones personalistas, no tienen buena capacidad de propuesta o equipos de gobierno coherentes para “resolverle los problemas a la gente”. A su vez, las oposiciones políticas aparecen fragmentadas y su discurso se conforma más en contra de figuras controvertidas que a partir de propuestas programáticas. En general, lejos de expresar una voluntad mayoritaria de la población, según estas opiniones los partidos actúan en función de intereses particularistas y sufren demasiadas presiones de los grupos de poder, tanto legales como ilegales.

Casi todos los líderes reconocen la centralidad de los partidos políticos y los efectos nocivos de su actual desprestigio. Pero no hay acuerdo sobre las causas de la crisis o sobre su remedio. Los dirigentes de la sociedad civil tienden a subrayar problemas como la corrupción, el distanciamiento de los intereses sociales y la búsqueda del poder para intereses particularistas.

Para algunos dirigentes políticos, el problema es de comunicación. Como dijo un líder chileno: “Creo que los partidos no han tenido la capacidad de clarificar ante la opinión pública sus proposiciones, la alternativa que representan, el camino que ofrecen”. Sin embargo, este tipo de

explicaciones no son suficientes para los consultados de países en crisis muy severas; para éstos, no fue la ciudadanía quien le dio la espalda a los partidos, sino los partidos quienes le dieron la espalda a la ciudadanía.

La restricción de los poderes fácticos ha sido un problema tradicional de América Latina: si bien los textos constitucionales otorgan gran peso al ejecutivo y un peso importante al legislativo y al judicial, en el pasado el poder real solía residir en otras instituciones –como las fuerzas armadas– o en grupos no institucionales –como familias con ciertos apellidos. Y aunque las consultas realizadas sugieren algún fortalecimiento del polo institucional, este problema persiste en nuevas formas.

En los últimos años los poderes institucionales se han vuelto más democráticos: esto es, más controlados, menos personalizados y menos amenazados por el poder militar. Pero en relación a su propio pasado, los poderes institucionales se han vuelto más débiles en relación a los poderes fácticos.

Los entrevistados confirman que un fuerte presidencialismo caracteriza a la mayoría de los regímenes democráticos en América Latina. Pero esta apreciación varía por subregión. Los mandatarios de América Central y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder. Según uno de ellos, “todavía la Presidencia tiene un poder muy fuerte”. Y este poder se funda en consideraciones que van más allá de sus atribuciones constitucionales: “Cuando uno tiene un liderazgo fuerte y gana las elecciones arrasadoramente..., no hay cosa alguna en que el Congreso controle al presidente...”. En cambio, los mandatarios del Cono Sur hacen más énfasis sobre la brecha entre el poder formal del presidente y su efectiva capacidad de ejercerlo. Según ellos, la imagen del presidente como “caudillo” o “monarca criollo” no corresponde a la realidad: “El presidente es un tipo bastante limitado en su capacidad, en general”. Se evidencia, por tanto, un debilitamiento de la vieja tradición caudillista en el continente.

Los entrevistados también perciben a las Fuerzas Armadas como un actor menos decisivo en la escena política latinoamericana. Salvo en el caso de “una extrema amenaza, cuando el poder militar va a la calle” (periodista), los consultados tienden a considerar que las fuerzas armadas han perdido peso, ora porque se hayan institucionalizado, ora porque sus divisiones internas les impidan aplicar su poder.

Aun con fuertes poderes formales y el debilitamiento de los militares y aunque con diferencias grandes de país a país, los entrevistados sugieren que el ejercicio del poder está muy limitado por poderes fácticos y factores extraterritoriales.

Una amplia mayoría considera que los empresarios y el sector financiero, así como los medios de comunicación, limitan el poder de los gobiernos. De la alianza, por demás frecuente, entre ambos poderes nace la capacidad de generar opinión, determinar la agenda y moldear la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones.

Se mencionan distintos mecanismos a través de los cuales los empresarios condicionan al gobierno: “Su capacidad de influencia se basa... en el hecho de que financian las campañas electorales” (político); “Como los empresarios toman las decisiones de inversión, y sin inversión no hay crecimiento ni empleo, tienen ahí un poder de veto...” (político). La influencia de este sector es decisiva: “El gran poder fáctico de la incipiente democracia es el poder económico privado. Integrado por los grupos de presión que condicionan la conducta del presidente, de legisladores, jueces y otros funcionarios gubernativos y de la administración pública (ex presidente). Y los efectos son bastante negativos: “Nosotros tenemos una democracia desvinculada del interés general y, fundamentalmente, vinculada a factores fácticos que terminan por oligarquizar la economía del país y cambiar el gobierno democrático por un gobierno plutocrático...” (político).

### ¿QUIÉNES EJERCEN PODER EN AMÉRICA LATINA?

Poderes fácticos	Los grupos económicos/ empresarios/ El sector financiero	149	(79,7%)
	Los medios de comunicación	122	(65,2%)
Poderes constitucionales	Poder ejecutivo	68	(36,4%)
	Poder legislativo	24	(12,8%)
	Poder judicial	16	(8,5%)
Fuerzas de seguridad	Las fuerzas armadas	40	(21,4%)
	La policía	5	(2,7%)
Instituciones políticas y líderes políticos	Partidos políticos	56	(29,9%)
	Los políticos/ operadores políticos/ líderes políticos	13	(6,9%)
Factores extraterritoriales	EE.UU./ La embajada norteamericana	43	(22,9%)
	Organismos multilaterales de crédito	31	(16,6%)
	El factor internacional/ el factor externo	13	(6,9%)
	Empresas transnacionales/ multinacionales	9	(4,8%)

Nota: El total no suma 100% porque se permitieron respuestas múltiples.

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

Algunos entrevistados consideran a los medios de comunicación en forma positiva, ante todo por su papel fiscalizador. “La verdadera vigilancia que se ejerce es la de la prensa” (empresario). Pero los medios a menudo se perciben como un control sin control, como un poder que va más allá de informar: “Forman la opinión pública, determinan las encuestas y, en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad” (político); “Han reemplazado totalmente a los partidos políticos” (político).

Más allá de los empresarios, el sector financiero y los medios de comunicación, los entrevistados resaltan el poder de otros varios actores nacionales y extranjeros. Casi la mitad de ellos considera que las iglesias tienen influencia, aunque decreciente respecto del pasado. También se señala que la expansión de las iglesias evangélicas está minando el poder de las católicas. Muchos mencionan al sindicalismo, y en especial al del sector público, como poder de veto a través de huelgas y movilizaciones, o como actor central al definir la agenda nacional en asuntos laborales.

Buena parte de los entrevistados menciona el peso de poderes ilegales o fuerzas criminales asociadas con el tráfico de drogas, el contrabando y similares. “El narcotráfico compra todo, jueces, fronteras, policías, instituciones enteras... Se trata de un poder agresivo, antidemocrático, terrible, que llega incluso a elegir sus propios representantes al Congreso y otras corporaciones” (funcionario de alto rango).

No menos, los entrevistados resaltan el poder de varios actores extraterritoriales y, en particular, de los Estados Unidos, los organismos multilaterales de crédito y las agencias calificadoras de riesgo: “Sin una visión favorable del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, la economía del país colapsaría a corto plazo, ...[Y] el visto bueno del gobierno de los Estados Unidos ante los organismos multilaterales es esencial” (presidente); “Los gobiernos soberanos están dependiendo de la calificación de una agencia privada de riesgo” (presidente).

*“Tenemos una democracia desvinculada del interés general y, fundamentalmente, vinculada a factores fácticos que terminan por oligarquizar la economía del país y cambiar el gobierno democrático por un gobierno plutocrático” (político).*

Las presiones ejercidas por poderes extraterritoriales son valoradas muy negativamente. “Hemos perdido capacidad de decisión nacional, puesto que los organismos internacionales establecen condicionalidades que atentan contra el propio crecimiento y... en fin, contra la democracia” (presidente). “La política económica no se maneja democráticamente (...) Hay una sola pauta para la región. Y el que quiera salirse de eso tiene que enfrentarse con que no puede hacerlo o, si lo hace, lo hace a su propio riesgo” (alto funcionario). Y se remarca la falta de responsabilidad de los poderes extraterritoriales. “Los organismos multilaterales no son responsables ante el resultado político de las obligaciones que te imponen (...) O sea, viene un burócrata internacional y, siguiendo las directivas de su organismo, marca una línea, y después ese señor cumple su misión y se va...” (presidente).

Resumiendo, los líderes encuestados consideran que América Latina ha dado pasos importantes en el camino hacia la democracia. Por primera vez en la historia, los regímenes políticos de todos los países satisfacen la definición de democracia electoral. Además perciben un aumento de la participación y de los controles al ejercicio del poder y la casi desaparición del riesgo de insubordinación militar. Sin embargo, los entrevistados destacan dos problemas centrales en las democracias latinoamericanas: el papel de los partidos políticos, y la tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos.

Los partidos políticos no están cumpliendo adecuadamente sus funciones, en especial la de canalizar demandas ciudadanas. Además la institucionalización de los procesos de participación social es débil o incipiente, y la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil tiende a ser conflictiva. Los líderes consultados perciben estos problemas con claridad, y no están buscando soluciones fuera de la política sino dentro de ella. Están persuadidos de que es importante tener partidos fuertes, y se preguntan sobre los caminos que permitirán lograr esa meta.

*Para los consultados  
no fue la ciudadanía quien  
le dio la espalda  
a los partidos, sino los partidos  
quienes le dieron la espalda a la ciudadanía.*

A su vez, los poderes fácticos, en particular la cúpula empresarial y financiera, son vistos como fuente de restricciones que limitan la capacidad del gobierno para responder a las demandas de la ciudadanía. Aunque los medios de comunicación son vistos como un control legítimo de los gobernantes, causa inquietud que, a la vez que tienen un creciente papel y responden a intereses económicos, no están sometidos a ningún control y a veces no demuestran un sentido de responsabilidad conmensurable con su influencia. Otra razón para la pérdida de autonomía de los gobiernos tiene que ver con el papel de los Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito. Y también se nota la nueva amenaza representada por los poderes ilegales y en particular el narcotráfico, con sus secuelas de poder paralelo, violencia y corrupción. Los entrevistados concuerdan en ver a la tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos como un grave problema.

### AGENDA FUTURA SEGÚN TEMA

Temas	Número de actores que lo mencionan
<i>Agenda económica</i>	
La reactivación económica, debate sobre uso de recursos productivos (gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	66 (42,3%)
Cuestión fiscal	28 (17,9%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	22 (14,1%)
Deuda externa	13 (8,3%)
Tratados de libre comercio	4 (2,5%)
Papel del FMI, Banco Mundial, BID	1 (0,6%)
<i>Agenda social</i>	
Reforma de la educación/Salud	45 (28,8%)
Pobreza y desigualdad	44 (28,2%)
Desempleo	26 (16,6%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	13 (8,3%)
<i>Agenda política</i>	
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	55 (35,2%)
Reforma del Estado (apertura, modernización, reforma administrativa)	33 (21,1%)
Reforma constitucional	9 (16,0%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	15 (9,6%)
Seguridad democrática (defensa de libertades democráticas, derechos humanos, paz)	15 (9,6%)
La corrupción	10 (6,4%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	9 (5,8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	5 (3,2%)
Relación gobierno-sociedad; conciliación nacional	2 (1,2%)

Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

*El Informe es  
un llamado a la acción.*

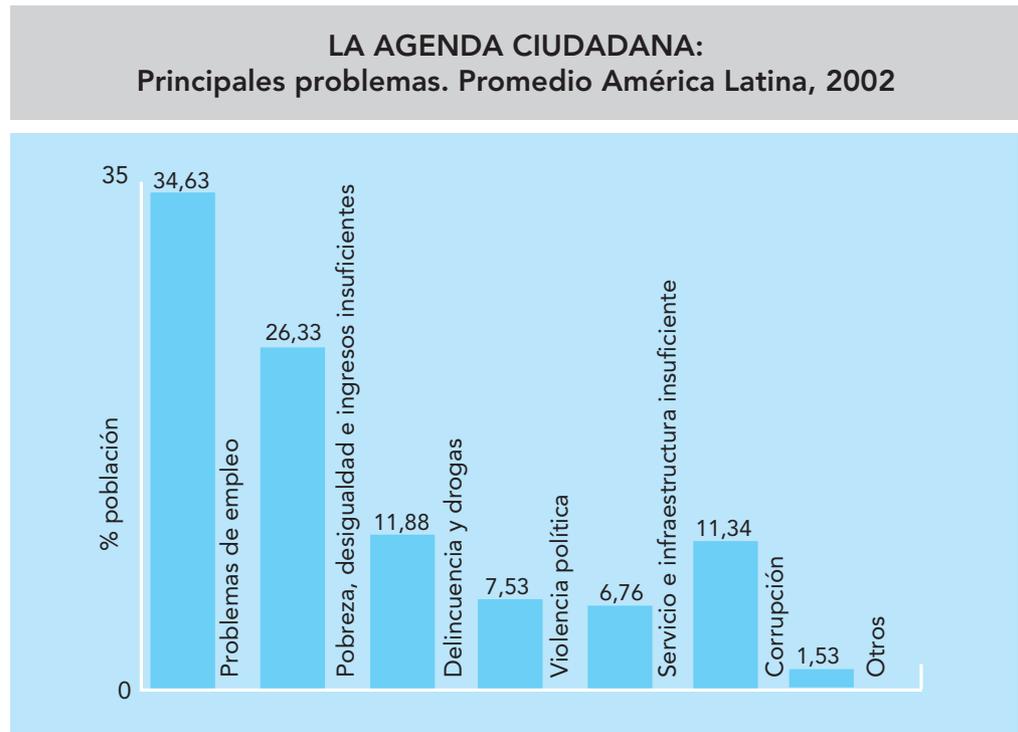
## UNA AGENDA AMPLIADA PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

EL INFORME LLEGA A LA CONCLUSIÓN DE QUE EL LOGRO DEL DESARROLLO democrático está íntimamente vinculado con la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos. Así, es esencial revisar las políticas y acciones implementadas al presente, aprender de las experiencias históricas recientes, auscultar las realidades sociales emergentes y explorar nuevos caminos. Ello posibilitará abrir el horizonte a fórmulas para recrear el debate acerca de la política, y el lugar de la política misma en América Latina, atendiendo a la gran diversidad de realidades y homogeneidad de problemas en la región.

Durante casi dos décadas, pero particularmente en los años 90, la agenda latinoamericana ha incluido el fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización. Sin embargo, aunque abordaron aspectos sustantivos de estas cuestiones, el debate marginó otros que, a la luz del análisis realizado, deben volver a ponerse en el centro de la discusión.

El Informe es un llamado a la acción. Supone un compromiso real con la democracia, su fortalecimiento y expansión. A este fin, la intención es promover el debate y contribuir a revivir el pensamiento latinoamericano sobre la democracia. La consigna utilizada en nuestro trabajo: los problemas de la democracia se resuelven con más democracia, contiene la idea que más democracia implica más ciudadanía y que esa demanda –más ciudadanía– ha sido insuficientemente discutida en los países centrales, en los organismos multilaterales y en las propias sociedades latinoamericanas a la hora de buscar las claves de la sustentabilidad y desarrollo democráticos. Los problemas del desarrollo democrático aparecen en una amalgama donde se conjugan los límites del Estado con las exigencias del crecimiento económico y sus resultados frecuentemente generadores de

desigualdades; con la impotencia de la política para encarnar las aspiraciones de la ciudadanía; con las tensiones de sociedades fracturadas; con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión; con la evidencia de una globalización que acota el espacio de la democracia al escamotear del campo de la voluntad ciudadana los temas centrales que atañen al futuro de la sociedad.



Fuente: PRODDAL, Latinobarómetro 2002.

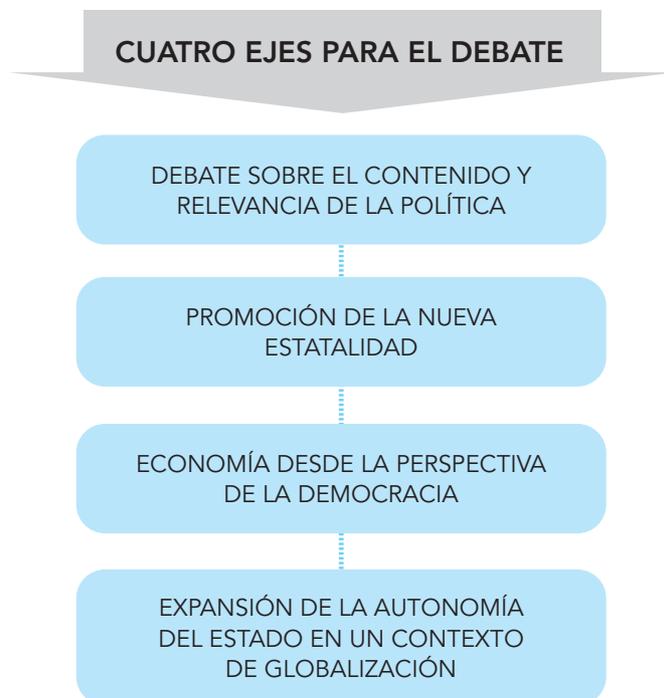
Por tanto, es preciso identificar con claridad los problemas que nos afectan, debatir en torno a ellos y construir los caminos políticos y sociales necesarios para concretar el desarrollo de nuestras democracias.

El Informe sostiene que las democracias latinoamericanas están incompletas por el lado de la ciudadanía civil y, fundamentalmente, social. Que luego de largos años y arduas luchas políticas y sociales, hemos conseguido gozar de los derechos políticos democráticos pero aún carecemos de una ciudadanía democrática plena. Es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. Y ello por dos razones básicas: a) porque la calidad de la democracia es limitada sin derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales; b) porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos y la valoración social de la democracia (relevancia) pueden verse afectadas si la ciudadanía no se expande.

Para producir el paso de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía es central considerar la cuestión del poder del Estado y su capacidad para democratizar, para construir ciudadanía. De ahí que el Informe sostiene la necesidad de ampliar el debate político en la región y propone un debate en torno a una Agenda Ampliada de Reformas Democráticas que, partiendo de recuperar el espacio de la política para la democracia, posibilite la reflexión y la discusión pública sobre las cuestiones centrales del desarrollo democrático.

Los grandes temas que componen esta agenda son cuatro:

- a) Renovar el contenido y la relevancia de la política y sus instituciones, recuperando un debate amplio sobre el Estado, la economía y la globalización. La relevancia de la democracia para los ciudadanos no se resuelve solamente concentrándose en la reforma de los partidos políticos. Aunque ésta es una condición necesaria, se requieren además nuevos caminos que nos acerquen a una democracia participativa, mediante los cuales las organizaciones de la sociedad civil puedan expandir su papel en el proceso democrático.



- b) La necesidad de una nueva estatalidad: una discusión sobre el papel del Estado para fortalecer la democracia. Esto no se reduce a la cuestión del tamaño del Estado. Se trata de la capacidad necesaria del Estado como condición para la ampliación de la democracia.

- c) Una mirada a la economía desde la democracia, procurando alumbrar la diversidad posible de políticas económicas y su impacto sobre el desarrollo democrático. Los déficit socioeconómicos son déficit de la democracia: la pobreza y la desigualdad no son sólo “problemas de la sociedad” sino también desafíos de la democracia. Las cuestiones de la economía deberían ser recuperadas como parte de los contenidos de la política. En esas cuestiones se juega lo esencial de las carencias notorias de la ciudadanía social. Una política que le diera la espalda a ese debate caería en una crisis de representación, porque no daría cuenta de uno de los principales problemas de los latinoamericanos.

*Poder democrático  
es la capacidad  
de actuar de modo efectivo frente a los  
problemas  
de expansión de la ciudadanía.  
El poder democrático  
se construye fundamentalmente  
en la estatalidad.*

- d) Los espacios de autonomía que las democracias latinoamericanas requieren para su expansión en el contexto de la globalización actual. Primero, al tiempo que ha promovido la democracia, la globalización ha impuesto restricciones, incluso a los Estados más fuertes y desarrollados. Segundo, paradójicamente, la globalización, mientras ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica, dejó en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo. Tercero, existe una importante distancia entre constatar los límites que impone la globalización y aceptar la pasividad de los gobiernos frente a ella. Cuarto, es peligroso caer en el fatalismo frente a la globalización, sosteniendo que la asimetría de fuerzas es tal que no hay lugar para políticas autónomas. La cuestión de cómo aumentar la capacidad de autonomía en la definición y solución de los grandes problemas que nos afectan no sólo atañe a cada país, sino también a la región en su conjunto. Para ello cobra sentido y urgencia el renacimiento político de los esfuerzos regionales.

## DATOS DESTACADOS POR EL INFORME

ESTE ANEXO PRESENTA UNA SELECCIÓN DE DATOS DEL INFORME. SE PRESENTAN LOS DATOS y, donde es pertinente, se ofrece una breve interpretación o explicación. También se presenta información sobre la fuente de cada dato.

### 1. Los nuevos índices desarrollados en el Informe: el IDE y el IAD

#### *El Índice de Democracia Electoral - IDE*

El promedio del Índice de Democracia Electoral (IDE) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985 y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93 (PNUD indicadores).

- Logro: Hace veinticinco años, la mayoría de los dieciocho países incluidos en el Informe tenían gobiernos autoritarios. Hoy todos estos países cumplen con los criterios básicos de una democracia electoral.
- Desafío: Subsisten problemas en la región andina y con respecto a intentos de desplazar del poder a gobernantes electos de formas que no siguen estrictamente las reglas constitucionales.
- Explicación: El IDE reúne mediciones que responden a las siguientes cuatro preguntas: ¿Se reconoce el derecho al voto? ¿Son limpias las elecciones? ¿Son libres las elecciones? y ¿Son las elecciones el medio de acceso a cargos públicos? El valor del IDE varía entre 0 y 1, el 1 indicando la presencia de una democracia electoral plena.

### *El Índice de Apoyo a la Democracia - IAD*

El promedio del Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) para América Latina en 2002 arrojó un valor de 2,03 (PNUD, Encuesta).

- Logro: El IAD apunta a un resultado positivo para la democracia, ya que indica que los demócratas están en mejor posición que los no demócratas.
- Explicación: El IAD reúne mediciones de la cantidad de, la distancia entre, y el nivel de activismo de, los demócratas, ambivalentes y no demócratas, tres grupos de ciudadanos que tienen distintas orientaciones o actitudes hacia la democracia. El IAD tiene un valor que ronda 1 cuando existe una situación de equilibrio político entre las orientaciones demócrata y no demócrata, subiendo a medida que el balance es más positivo para los demócratas, y bajando a medida que les es más desfavorable.

## 2. El estado de la democracia

### *La ciudadanía política*

- Los dirigentes sobre la democracia. Un 6% de los dirigentes consultados dice que en su país existe una "democracia plena", un 66% dice que en su país existe una democracia "con pocas o algunas limitaciones"; un 17% piensa que en su país hay "numerosas limitaciones", y otro 8% opina que su país "no es una democracia" (PNUD, Ronda de consultas, 2002/2003).
- Políticos y promesas electorales. Un 64,6 % de los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina dicen que los gobernantes no cumplen sus promesas electorales porque mienten para ganar las elecciones (PNUD, Encuesta, sección propietaria de Latinobarómetro 2002).
- Las mujeres en el parlamento. Las mujeres han incrementado su nivel de representación de 8 a 15,5% desde fines de la década de los 80 hasta el presente (PNUD, Indicadores basados en Unión Interparlamentaria).
- La crisis de los partidos. Un 59% de los políticos consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su función y sólo un 18% de los políticos consultados cree que los partidos están cumpliendo adecuadamente su función (PNUD, Ronda de consultas, datos 2002/2003).

- Tolerancia hacia la corrupción. El 41,9% de los encuestados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que “las cosas funcionen” (PNUD, Encuesta, sección propietaria de Latinobarómetro 2002).
- El clientelismo. El 31,4% de los encuestados declara conocer uno o más casos de clientelismo (PNUD, Encuesta, sección propietaria de Latinobarómetro 2002).
- Los poderes fácticos. El 79,7% de los dirigentes consultados en América Latina resalta la influencia sobre los gobiernos de los empresarios y el sector financiero. Un 65,2% hace hincapié en el poder de los medios de comunicación (PNUD, Ronda de consultas, 2002/2003).

#### *La ciudadanía civil*

- Percepción sobre la igualdad legal de grupos específicos. Un 67% de los encuestados dicen que las mujeres siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos, pero la cifra correspondiente para inmigrantes es de 30,8%, para indígenas es de 23,1%, y para pobres es de un 17,8% (PNUD, Encuesta, sección propietaria de Latinobarómetro 2002).
- Homicidios dolosos. La tasa alta de homicidios dolosos para América Latina a fines de la década de los 90 era 25,1 por 100.000 habitantes, el promedio regional más alto del mundo (PNUD, Indicadores, Organización Mundial de la Salud).
- Población carcelaria. El número promedio de presos en América Latina en el 2000 es de 145 por 100.000 habitantes, muy por debajo de los 686 presos por 100.000 habitantes de Estados Unidos. Sin embargo, un 54,8% de la población carcelaria son presos sin condena, mientras que la cifra comparable para Estados Unidos es de 18,8% (PNUD, Indicadores, basados en Centro Internacional para Estudios Penitenciarios).

#### *La ciudadanía social*

- El IDH. El promedio regional (no ponderado) del Índice de Desarrollo Humano (IDH) subió de 0,683 en 1980 a 0,715 en 1990 a 0,762 en 2001 (PNUD).

- Salud y educación. La desnutrición infantil (baja talla para la edad) bajó del 23,1%, a fines de la década de los 80, al 18,9%, a fines de la década de los 90 (PNUD indicadores, basados en Organización Mundial de la Salud). La mortalidad infantil bajó de 46,1 muertes de cada 1.000 nacimientos, en los años 1985-90, a 33,3 en los años 1995-2000 (PNUD, Indicadores, basados en ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales). El analfabetismo en mayores de 15 años bajó del 21,5%, en 1980, al 12,7%, en 2000 (PNUD, Indicadores, basados en UNESCO).
- Pobreza. En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43,9%) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza (PNUD, Indicadores, CEPAL).
- Desigualdad. El coeficiente de Gini para América Latina es de 0,552, mientras que la cifra para Europa es de 0,290 y para EE.UU. de 0,344 (PNUD, Indicadores, CEPAL, Banco Mundial y otros). Los números más altos del coeficiente de Gini indican mayor desigualdad. Un coeficiente Gini de 0,25-0,35 es relativamente "razonable". Números mayores que 0,55 representan una desigualdad extrema.
- Desempleo y trabajo informal. La tasa de desocupación abierta en América Latina fue del 9,4% en el 2002, el nivel más alto en dos décadas. Un 46,3% de los empleos no agrícolas están en el sector informal en el 2001 (PNUD, Indicadores, Organización Internacional del Trabajo y CEPAL).

### 3. El apoyo ciudadano a la democracia

Preferencia por la democracia como régimen. En 2002 el 57% de las ciudadanas y los ciudadanos de América Latina prefería la democracia respecto a cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1% prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país (PNUD Encuesta, elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002).

- Desafío: Buena parte de las personas que manifiesta una preferencia por la democracia tienen actitudes contradictorias. Sin embargo, es importante recalcar que éstas son respuestas a situaciones hipotéticas y abstractas. Además, es un signo positivo que una

mayoría de los ciudadanos y las ciudadanas apoyan la democracia aún cuando los déficit en el rendimiento de la democracia han sido variados.

Orientaciones (o conjuntos de actitudes) hacia la democracia. En el 2002 un 43% de los ciudadanos tenía actitudes democráticas, un 30,5% actitudes ambivalentes y un 26,5% actitudes no democráticas (PNUD Encuesta, elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002).

- Explicación: Estas cifras se derivan de respuestas a once preguntas acerca de la preferibilidad de la democracia sobre otras formas de gobierno, la democracia en comparación con otros fines deseables, las instituciones básicas de la democracia y el modo de ejercer el poder.

#### 4. El modelo económico

El Índice de Reforma Económica. El Índice de Reforma Económica pasa de 0,58 en los años ochenta a 0,83 para el período 1998-2003, indicando la introducción de reformas orientadas al mercado (PNUD, Indicadores, CEPAL).

- Explicación: El Índice de Reforma Económica reúne mediciones de: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.

Apoyo ciudadano a la intervención del Estado en la economía. Un 70,3% de los encuestados respalda la intervención del Estado en la economía y sólo un 26.4% prefiere al mercado (PNUD encuesta, elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002).



El PNUD agradece a aquellas personas y organizaciones sin cuya generosa colaboración la publicación del Informe no hubiera sido posible, especialmente a la Unión Europea, en particular a Chris Patten, comisario de Relaciones Exteriores; Eneko Landaburu, director general; Fernando Valenzuela, director general adjunto; Tomas Dupla del Moral, director de América Latina, Dirección de Relaciones Exteriores, y Fernando Cardesa, director de América Latina de EuropeAid, como a todos los funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la Oficina de Cooperación EuropeAid que colaboraron en este proyecto.

## EQUIPO DEL PROYECTO

### DIRECTOR DEL PROYECTO

*Dante Caputo*

### CONSULTORES

**Marco teórico:** *Guillermo O'Donnell, con los comentarios de Bruce Ackerman, Andrew Arato, Renato Boschi, Fernando Calderón, Catherine Conaghan, Julio Cotler, Larry Diamond, José Eisenberg, Manuel A. Garretón, David Held, Céli Regina Jardim Pinto, Jennifer McCoy, Adalberto Moreira Cardoso, Juan Méndez, José Nun, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine, Laurence Whitehead.*

**Indicadores:** *Gerardo Munck coordinó el equipo integrado por David Altman, Jeffrey A. Bosworth, Jay Verkuilen y Daniel Zovatto.*

**Estudio de opinión:** *Jorge Vargas coordinó el equipo integrado por Miguel Gómez Barrantes, Tatiana Benavides, Evelyn Villarreal y Lorena Kikut, para el diseño y análisis de la encuesta Latinobarómetro/PRODDAL 2002.*

**Ronda de consultas:** *Diego Achard, Augusto Ramírez Ocampo, Edelberto Torres Rivas, Gonzalo Pérez del Castillo, Claudia Dangond, Raúl Alconada Sempé, Rodolfo Mariani, Leandro García Silva, Adriana Raga, Luis E. González, Gonzalo Kmeid, Pablo da Silveira, y un equipo dirigido por Hilda Herzer e integrado por Verónica De Valle, María M. Di Virgilio, Graciela Kisilesky, Adriana Redondo y María C. Rodríguez.*

**Coordinador Países Andinos:** *Augusto Ramírez Ocampo, con la colaboración de Claudia Dangond, Elisabeth Ungar y Amalfy Fernández.*

**Coordinador Países del Istmo Centroamericano y República Dominicana:** *Edelberto Torres Rivas, con la colaboración de Claudio Luján.*

**Coordinador Países MERCOSUR:** *Dante Caputo y Raúl Alconada Sempé.*

**Coordinador institucional:** *Gonzalo Pérez del Castillo.*

## **PERSONAL DEL PROYECTO EN BUENOS AIRES**

*Oficial de Programa PNUD: Rosa Zlachevsky*

*Equipo técnico: Leandro García Silva, Rodolfo Mariani y Thomas Scheetz.*

*Equipo de apoyo: María Eugenia Bóveda y Fabián de Achaval.*

*Apoyo y difusión: Milagros Olivera.*

*Colaboradores especiales: Fabián Bosoer y Daniel Szabón.*

*Difusión del Informe: Milena Leivi, Sandra Rojas, Emilio Sampietro.*

## **ASESORES**

*José Luis Barros Horcasitas, Fernando Calderón, Alberto Couriel, Joaquín Estefanía, Gustavo Fernández Saavedra, Enrique Ganuza, Manuel Antonio Garretón, Edmundo Jarquín, Marta Lagos, Marcos Novaro, Vicente Palermo, Arturo O'Connell, Guillermo O'Donnell, Carlos Ominami.*

## **CONSULTORES**

*Gloria Ardaya, Horacio Boneo, Sebastián Campanario, Eva Capece, Julio Godio, Luis Eduardo González, Juan Carlos Herrera, Néstor Lavergne, Norbert Lechner, Silvia Lospennato y Luis Verdesoto.*

## **GRUPO DE LECTORES DEL INFORME**

*Carmelo Angulo, Víctor Arango, Marcia de Castro, Juan Pablo Corlazzoli, Juan Alberto Fuentes, Enrique Ganuza, Freddy Justiniano (Coordinador), Thierry Lemaesquier, Carlos Lopes, Carlos F. Martínez, Magdy Martínez, Myriam Méndez-Montalvo, Gerardo Noto, William Orme, Stefano Pettinato, Juan Rial, Harold Robinson, Martín Santiago, Luis Francisco Thais.*

## **INSTITUCIONES QUE COLABORARON EN LA ELABORACIÓN Y DISCUSIÓN DEL INFORME**

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), Club de Madrid, Círculo de Montevideo, Corporación Latinobarómetro, Fundación Chile XXI, Universidad de Bolonia, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y Asociación Civil Transparencia (Perú).*

## **AUTORES DE ARTÍCULOS SOBRE TEMAS DE LA AGENDA**

*Manuel Alcántara, Raúl Alconada Sempé, Willem Assies, Natalio Botana, Fernando Calderón, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Jean-Paul Fitoussi, Eduardo Gamarra, Marco Aurelio García, Manuel Antonio Garretón, César Gaviria, Julio Godio, Felipe González, Rosario Green, Cándido Grzybowski, Osvaldo Hurtado, Enrique Iglesias, José Antonio Ocampo, Celi Pinto, Lourdes Sola, Augusto Ramírez Ocampo, Rubens Ricupero, Joseph Stiglitz, Cardenal Julio Terrazas y Francisco Thoumi.*

## **PARTICIPANTES EN LA RONDA DE CONSULTAS**

**Argentina:** *Raúl Alfonsín, Jaime Campos, Elisa Carrió, Jorge Casaretto, Víctor De Genaro, Fernando De la Rúa, Juan Manuel De la Sota, Jorge Elías, Rosendo Fraga, Aníbal Ibarra, Ricardo López Murphy, Juan Carlos Maqueda, Joaquín Morales Solá, Hugo Moyano, Adolfo Rodríguez Saa, Rodolfo Terragno, Horacio Verbitsky y Oscar Vignart.*

**Bolivia:** *Esther Balboa, Carlos Calvo, Carlos Mesa, Gustavo Fernández Saavedra, Martha García, Fernando Mayorga, Jaime Paz Zamora, Jorge Quiroga Ramírez, Edgar Ramírez, y Gonzalo Sánchez de Losada.*

**Brasil:** *Frei Betto, Carlos Bresser Pereira, José Marcio Camargo, Fernando Henrique Cardoso, Suely Carneiro, Marcos Coimbra, Fabio K. Comparato, Paulo Cunha, Joaquim Falcao, José Eduardo Faria, Ruben César Fernandes, Argelina Figueiredo, Luis Gonzaga Belluzo, Oded Grajew, Cándido Grzybowski, Helio Jaguaribe, Miriam Leitao, Ives Martins, Filmar Mauro, Henrique Meirelles, Delfim Netto, Jarbas Passarinho, Joao C. Pena, Celso Pinto, Márcio Pochmann, Joao Paulo Reis Velloso, Clovis Rossi, Maria Osmarina Marina Silva de Lima, Pedro Simon, Luiz E. Soares, Luiz Suplicy Hafers, Vicentinho, Arthur Virgilio y Sergio Werlang.*

**Chile:** Andrés Allamand, Patricio Aylwin, Benito Baranda, Edgardo Boeninger, Eduardo Frei, Juan Pablo Illanes, Jorge Inzunza, Ricardo Lagos, Norbert Lechner, Arturo Martínez, Jovino Novoa, Ricardo Nuñez, Carlos Ominami, y Carolina Tohá.

**Colombia:** Ana Teresa Bernal, Belisario Betancur, Héctor Fajardo, Guillermo Fernández de Soto, Luis Jorge Garay, Hernando Gómez Buendía, Julio Roberto Gómez, Carlos Holguín, Fernando Londoño, Antonio Navarro, Sabas Pretelt de la Vega, Jorge Rojas, Ernesto Samper, Francisco Santos, Horacio Serpa, Álvaro Valencia Tovar y Luis Carlos Villegas.

**Costa Rica:** Oscar Arias, Leonardo Garnier, Eduardo Lizano, Elizabeth Odio Benito, Ottón Solís, Albino Vargas y Samuel Yankelewitz.

**Ecuador:** Rodrigo Borja, Marena Briones, Joaquín Cevallos, José Eguiguren, Ramiro González, Susana González, Lucio Gutiérrez, Osvaldo Hurtado, Miguel Lluco, Alfredo Negrete, Jaime Nebot, Benjamín Ortiz, Alfredo Palacio, Rodrigo Paz, Gustavo Pinto, Mesías Tatamuez Moreno, Luis Verdesoto y Jorge Vivanco.

**República Dominicana:** Manuel Esquea Guerrero, Leonel Fernández Reyna, Antonio Isa Conde, Carlos Guillermo León, Hipólito Mejía y Jacinto Peynado.

**El Salvador:** Armando Calderón Sol, Gregorio Rosa Chávez, Humberto Corado, David Escobar Galindo, Mauricio Funes, Salvador Samayoa, Héctor Silva y Eduardo Zablah Touché.

**Guatemala:** Marco Vinicio Cerezo, Marco Augusto García, Gustavo Porras, Alfonso Portillo, Rosalina Tuyuc y Raquel Zelaya.

**Honduras:** Isaías Barahona, Rafael Leonardo Callejas, Miguel Facusse, Carlos Flores Facusse, Ricardo Maduro y Leticia Salomón.

**México:** Sergio Aguayo, Luis H. Álvarez, Manuel Arango, Raúl Benítez, Gilberto Borja Navarrete, Luis Felipe Bravo Mena, Felipe Calderón Fournier, Cuauhtémoc Cárdenas, Jorge G. Castañeda, Eugenio Clariond, Rolando Cordera, Santiago Creel, Felipe de Jesús Cantú, Juan Ramón de la Fuente, Carlos Elizondo, Vicente Fox, Amalia García, Francisco Hernández, Santiago Levy, Carmen Lira, Soledad Loaeza, Andrés Manuel López Obrador, Roberto Madrazo, Lorenzo Meyer, Arturo Montiel, Arturo Núñez, José Francisco Paoli Bolio, Mariano Palacios Alcocer, Beatriz Paredes, José Luis Reina, Jesús Reyes Heróles, Rosario Robles, Juan Sánchez Navarro, Sergio Sarmiento, Bernardo Sepúlveda, Luis Telles, César Verduga, José Woldenberg y Ernesto Zedillo.

**Nicaragua:** Carlos Fernando Chamorro, Violeta Granera, Wilfredo Navarro Moreira, René Núñez Tellez, Sergio Ramírez Mercado y José Rizo Castellón.

**Panamá:** Miguel Candanedo, Norma Cano, Guillermo Endara, Angélica Maytín, Martín Torrijos y Alberto Vallarino.

**Paraguay:** Martín Almada, Nelson Argaña, Nicanor Duarte Frutos, Pedro Fadul, Ricardo Franco, Cristina Muñoz, Enrique Riera, Milda Rivarola, Humberto Rubin, Miguel Abdón Saguier y Aldo Zucolillo.

**Perú:** Julio Cotler, Jorge Del Castillo, Carlos Ferrero Costa, Lourdes Flores Nano, Gastón Garatea Vori, Diego García-Sayán, Juan José Larrañeta, Roberto Nesta, Valentín Paniagua, Rafael Roncagliolo, Javier Silva Ruete, Luis Solari de la Fuente, Alejandro Toledo y Alan Wagner.

**Uruguay:** Diego Balestra, Jorge Batlle, Héctor Florit, Luis Alberto Lacalle, José Mujica, Romeo Pérez, Juan José Ramos, Julio María Sanguinetti, Liber Seregni y Ricardo Zerbino.

**Venezuela:** José Albornoz, Alejandro Armas, Carlos Fernández, Eduardo Fernández, Guillermo García Ponce, Alberto Garrido, Janet Kelly, Enrique Mendoza, Calixto Ortega, Teodoro Petkoff, Leonardo Pisani, José Vicente Rangel, Cecilia Sosa, Luis Ugalde y Ramón Velásquez.

## PARTICIPACIONES ESPECIALES

Belisario Betancur, ex presidente de Colombia; Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador; Kim Cambell, ex primer ministro de Canadá y presidente del Club de Madrid; Aníbal Cavaco Silva, ex primer ministro de Portugal; Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil; Eduardo Frei, ex presidente de Chile; Felipe González, ex presidente del gobierno español; Antonio Guterres, ex primer ministro de Portugal; Osvaldo Hurtado, ex presidente de Ecuador; Valentín Paniagua, ex presidente de Perú; Jorge Quiroga Ramírez, ex presidente de Bolivia; Carlos Roberto Reina, ex presidente de Honduras; Miguel Ángel Rodríguez, ex presidente de Costa Rica; Ernesto Zedillo, ex presidente de México; Julio María Sanguinetti, ex presidente de Uruguay y presidente de la Fundación Círculo de Montevideo; César Gaviria, secretario general de la OEA; Enrique Iglesias, presidente del BID; José Antonio Ocampo, ex secretario general de la CEPAL y actual subsecretario general de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales; Fernando Valenzuela, director general adjunto de Relaciones Exteriores de la Unión Europea; Guillermo de la Dehesa, ex secretario de Estado de Economía de España; Miguel Ángel Fernández-Ordoñez, ex secretario de Estado de Economía de España; Ernesto Garzón Valdés, presidente Club de Tampere; Antonio Álvarez-Couceiro, secretario general del Club de Madrid; Fernando Carrillo-Flórez, consejero principal Oficina BID en Europa; Lucinio Muñoz, adjunto al secretario general del Club de Madrid y Jacques Le Pottier, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Toulouse Le Mirail.

## PARTICIPANTES EN SEMINARIOS Y REUNIONES

*En el diseño del compendio estadístico y la construcción de índices presentaron comentarios: Kenneth Bollen, Fernando Carrillo-Flórez, Michael John Coppedge, Freddy Justiniano, Fernando Medina, John Mark Payne, Adam Przeworski, Arodys Robles Soto, Michael Smithson, Jay Verkuilen, Gemma Xarles y Daniel Zovatto. En una reunión para revisar el Índice de Democracia Electoral aportaron sus conocimientos Horacio Boneo, Gerardo Munck, Hernando Gómez Buendía, Freddy Justiniano, Juan Fernando Londoño, Myriam Mendez-Montalvo, Simón Pachano, Juan Rial, Elisabeth Spehar, María Herminia Tavares de Almeida y José Woldenberg.*

*En el análisis del estado actual y las perspectivas de la democracia en América Latina participaron: Héctor Aguilar Camín, Raúl Alconada Sempé, Soledad Alvear, Julio Angel, Sergio Bitar, Dante Caputo, Jorge Castañeda, Marcelo Contreras, Nicolás Eyzaguirre, Álvaro Díaz, Marco Aurelio García, Manuel Antonio Garretón, Gabriel Gaspar, Rodolfo Gil, Alonso González, Eduardo Graeff, Katty Grez, Jorge Heine, José Miguel Insulza, Ricardo Lagos, Ester Levinsky, Thierry Lemaesquier, Edgardo Lepe, Rodolfo Mariani, Elena Martínez, Guttemberg Martínez, Gonzalo Martner, Jorge Levy Matosso, Heraldo Muñoz, José Antonio Ocampo, Carlos Ominami, Verónica Oyarzún, Augusto Ramírez Ocampo, Juan Ramírez, Jorge Reyes, Camila Sanhueza, Julio María Sanguinetti, Joseph Stiglitz, Federico Storani, Juan Gabriel Valdéz e Isabel Vásquez.*

*En la discusión sobre la crisis de la política, junto con el Círculo de Montevideo, participaron: Carmelo Angulo, Danilo Arbilla, Dante Caputo, Antonio Álvarez Cruceiro, Joaquín Estefanía, Aníbal Fernández, Eduardo Frei, Felipe González, Osvaldo Hurtado, Elena Martínez, Bartolomé Mitre, Alfredo Negrete, Andrés Oppenheimer, Rodrigo Pardo, J. C. Pereyra, Rafael Poleo, Julio María Sanguinetti, Martín Santiago, Javier Solanas y Ernesto Tiffenberg.*

*En el análisis sobre democracia y Estado contribuyeron con su participación: Diego Achard, Giorgio Alberti, Raúl Alconada Sempé, Antonio Álvarez Couceiro, José Luis Barros, Rodrigo Borja, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Elisa Carrió, Marcelo Contreras Nieto, Alberto Couriel, Sonia Draibe, Gilberto Dupas, Gustavo Fernández Saavedra, Walter Franco, Manuel Antonio Garretón, Rodolfo Gil, George Gray Molina, Edmundo Jarquín, José Carlos Libanio, Rodolfo Mariani, Elena Martínez, Marcus Melo, Arturo O'Connell, Guillermo O'Donnell, Beatriz Paredes, Celi Pinto, Eduardo Piragibe Graeff, Marcio Pochmann y Lourdes Sola.*

*En el debate sobre sociedad civil y narcotráfico participaron: Carlos Basombrío, Fernando Calderón, Eduardo Gamarra, Luis Jorge Garay, Gonzalo Perez del Castillo, Elías Santana, Edelberto Torres Rivas, Franciso Thoumi y Luis Verdesoto.*

En la discusión sobre democracia y multiculturalismo nos acompañaron: Álvaro Artiga, William Assies, Santiago Bastos, Antonio Cañas, Julieta Castellanos, Isis Duarte, Galo Guardián, Francesca Jessup, Carlos Benjamín Lara, Carlos Mendoza, Arodys Robles Soto, Ignacio Rodríguez, Gonzalo Rojas, Manuel Rojas, Leticia Salomón, Edelberto Torres Rivas, Jorge Vargas y Agatha Williams.

En el análisis sobre democracia y economía participaron: Alberto Alesina, Carlos Amat y León, José Luis Barros, María Elisa Bernal, Tim Besley, Dante Caputo, Alberto Couriel, Ricardo French-Davis, Enrique Ganuza, Innocenzo Gasparini, Rebeca Grynspan, Eugenio Lahera, Oscar Landerretche, Thierry Lemaquesquier, Manuel Marfán, Juan Martín, Elena Martínez, Gonzalo Martner, Oscar Muñoz, Arturo O'Connell, José Antonio Ocampo, Carlos Ominami, Torsten Persson, Jorge Schvarzer, Andrés Solimano y Guido Tabellini.

En el análisis sobre democracia y globalización, junto con el Club de Madrid, participaron: Andrés Allamand, Antonio Alvarez-Couceiro, Rodrigo Borja, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Carrillo-Flórez, Aníbal Cavaco Silva, Tarcisio Costa, Miguel Darcy, Guillermo de la Dehesa, Miguel Ángel Fernández-Ordóñez, Eduardo Frei, Ernesto Garzón Valdés, Felipe González, Antonio Guterres, Carlos Lopes, Elena Martínez, Lucinio Muñoz, Carlos Ominami, Beatriz Paredes, Jorge Quiroga Ramírez y Fernando Valenzuela.

En la discusión sobre condiciones para la estabilidad de las instituciones democráticas en Centroamérica participaron: Alberto Arene, Miguel Ángel Barcárcel, Rafael Guido Béjar, Marcia Bermúdez, Miguel Antonio Bernal, Roberto Cajina, Antonio Cañas, Zenayda Castro, Carlos Cazzali, Elvira Cuadra, Jorge Chediek, Francisco Díaz, Mirna Flores, Dina García, Jorge Giannareas, Ricardo Gómez, Valdrack Jaentschke, Francesca Jessup, Walter Lacayo, Semiramis López, José Raúl Mulino, Isabela Orellana, Alfonso Peña, Kees Rade, Juan Carlos Rodríguez, María del Carmen Sacasa, Gabriela Serrano, Alex Solis, Héctor Hérmilo Soto, Edelberto Torres Rivas, Arnoldo Villagrán, Knut Walter.

## REUNIÓN CON EL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU

Participaron en la reunión con el secretario general de la ONU, Sr. Kofi Annan, en Nueva York el 12 de noviembre de 2002, Belisario Betancur, ex presidente de Colombia; Kim Campbell, presidente del Club de Madrid (ex primer ministro de Canadá); Eduardo Frei, ex presidente de Chile; Jorge Quiroga Ramírez, ex presidente de Bolivia; Carlos Roberto Reina, ex presidente de Honduras; Julio María Sanguinetti, ex presidente de Uruguay; Ernesto Zedillo, ex presidente de México; Zéphirin Diabré, administrador asociado del PNUD; Shoji Nishimoto, administrador auxiliar y director de Desarrollo de Políticas, PNUD; Elena Martínez, administradora auxiliar y directora regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD; José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y actual subsecretario general para Asuntos Económicos y Sociales de la ONU; Danilo Türk, secretario general asistente, Departamento de Asuntos Políticos (DPA); Marta Maurás, directora de la Oficina del Secretario General Adjunto (EOSG); Michael Moller, director de Asuntos Humanitarios, Políticos y de Mantenimiento de la Paz (EOSG); Angela Kane, directora División para las Américas y Europa (DPA), Freddy Justiniano, coordinador del Programa Regional, DRLAC/PNUD; y el siguiente personal del proyecto: Dante Caputo, Gonzalo Pérez del Castillo, Edelberto Torres Rivas y Augusto Ramírez Ocampo.

## REUNIÓN CON EL ADMINISTRADOR DEL PNUD

Participaron en la reunión con el Administrador del PNUD, Mark Malloch Brown, el 4 de noviembre de 2003, Elena Martínez, administradora auxiliar y directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD; Victor Arango, especialista en Comunicaciones para América Latina y el Caribe, Oficina del Administrador; Magdy Martínez-Solimán, jefe de Oficina, Práctica de Gobernabilidad, BDP/PNUD; William Orme, jefe de Comunicaciones, Oficina del Administrador; Stefano Pettinato, asesor en Políticas, Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD; Carmelo Angulo, representante Residente del PNUD en Argentina; Dante Caputo, director del Proyecto; Freddy Justiniano, coordinador del Programa Regional, DRLAC, PNUD; Myriam Méndez-Montalvo, asesora de gobernabilidad del Programa Regional, DRALC, PNUD; Leandro García Silva, consultor Seguimiento Técnico y Académico del Proyecto; y Luis Francisco Thais, consultor del Programa Regional, DRALC, PNUD.

**Apoyo en la preparación de reuniones y seminarios:** Isabel Vásquez, del Círculo de Montevideo; Katty Grez y Verónica Oyarzún, de la Fundación Chile XXI; Ángeles Martínez e Irene Fraguas, del Club de Madrid; Bernardita Baeza, Carolina Ries y Valerie Biggs de CEPAL.



IDEAS Y APORTES: LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA  
se terminó de imprimir el sábado 19 de junio de 2004  
en la ciudad de Bogotá, Colombia,  
en los talleres de Panamericana Formas e Impresos S.A.

