

LAS DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA

4.1. VISIÓN CLÁSICA DE LA DEMOCRACIA: EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Definir qué se entiende por democracia no debería ser una ardua tarea, ante los innumerables aportes conceptuales planteados desde hace más de 2000 años surgidos desde toda clase de vertiente teórica y perspectiva ideológica; sin embargo, es uno de los conceptos que más divergencias y controversias sigue planteando.

Sin pretender desarrollar un exhaustivo tratado académico reflejamos a continuación los conceptos principales que sustentan el marco teórico del IDD-Lat.

Giovanni SARTORI¹, es uno de los teóricos que más se detuvo en el *análisis de la definición de democracia*. Distingue **tres aspectos** que deben considerarse cuando se define a la democracia:

A- La democracia como principio de legitimidad, que se apela al concepto de la **democracia participativa**

B- La democracia como sistema político, que refiere una **democracia representativa**

C- La democracia como ideal,

A- La democracia como principio de legitimidad postula que **el poder deriva del pueblo** y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos. Samuel HUNTINGTON² recuerda que si se apela a *las fuentes de autoridad*, la connotación más recurrida es la democracia como “gobierno del pueblo”, aunque el órgano gobernante en una democracia no se puede definir en una forma tan amplia.

SARTORI considera que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. No se aceptan autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Puede apelarse a la figura de la **Democracia Participativa**, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos.

Uno de los pilares de la Democracia Participativa es el respeto a derechos considerados básicos de la población: los derechos civiles y políticos.

El respeto a los derechos civiles implica: el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros.

El respeto a los derechos políticos implica: elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etc.

Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

B- La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Se apela al concepto de la **Democracia Representativa** que entiende que **el poder se transmite por medio de mecanismos representativos**.

¹ Giovanni SARTORI (1987), *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial. Madrid. 1987.

² Samuel HUNTINGTON (1991), *La Tercera Ola. La democratización a final del siglo XIX*

Señala SARTORI, que el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que las democracias sean indirectas, gobernadas por representantes.

C- La democracia como un ideal. La democracia como es en la realidad, no es **la democracia como debería ser**. Se define a la democracia en cuanto a los fines que persigue. La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanto más democracia se tiene.

HUNTINGTON considera útil definir un gobierno democrático en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple. Pero los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Los fines que persigue la democracia pueden ser el Bienestar Humano, la Igualdad, la Justicia, los Derechos Humanos, la Realización del Individuo, la Libertad, el Bien Común, etc., etc. La dificultad de este enfoque es que cada autor presenta *su propio listado de fines*.

La **democracia** es un régimen político, es un sistema político y es un fin. Considerar la medición del **desarrollo democrático** privilegiando o excluyendo uno de estos tres aspectos, resulta un esfuerzo incompleto. Nuestra definición de democracia combina o fusiona estos tres enfoques.

Abordamos la medición del **desarrollo democrático** desde una visión sistémica. Buscamos un conjunto de indicadores lo más objetivos posibles que definen el comportamiento de los actores del régimen, de las instituciones y procesos que integran el sistema y el nivel de cumplimiento de sus fines.

Hoy se distinguen más de 550 subtipos de democracia y se siguen incorporando atributos que sirven para señalar “qué es lo que se entiende por democracia” y “cómo se vive la democracia” en distintas sociedades.

El aporte más significativo en cuanto a la estandarización de la definición de democracia, lo realiza **Robert DAHL**, quien adopta una “definición procedimental” estableciendo un cierto número de atributos que una democracia debe presentar. Las definiciones de carácter procedimental se detienen en el análisis de los **procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera**.

De modo que es DAHL³ quien establece una serie de “*criterios esenciales de un orden político democrático*” que, como reconoce Arend LIJPHART⁴, gozan hoy de gran apoyo.

³ Robert DAHL (1989), “*La Poliarquía*”, Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original:1971) .

⁴ Arend LIJPHART (2000), “*Modelos de Democracia*”, Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original:1999).

1. *el derecho de voto;*
2. *el derecho a ser elegido;*
3. *el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos;*
4. *elecciones libres y justas;*
5. *libertad de asociación;*
6. *libertad de expresión;*
7. *fuentes alternativas de información*
8. *instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.*

LIJPHART, al igual que otros autores, como Samuel HUNTINGTON⁵, que han analizado la “transición democrática”, considera que debe considerarse el **período de tiempo** o *durabilidad* de la democracia, ya que ésta debe estar *razonablemente consolidada* o al menos no debe ser una experiencia efímera y de corta duración. LIJPHART ilustra que el funcionamiento continuo de procedimientos democráticos no necesariamente está asegurado en el tiempo.

David COLLIER y Steven LEVITSKY⁶ realizaron una revisión de 150 trabajos recientes sobre democracia, que les permitió identificar los mencionados 550 subtipos de democracia. Establecen que cuando se dice que un Estado es democrático, significa que hay acuerdo sobre el *concepto encapsulado de democracia*, es decir, que se considera a la democracia no en abstracto sino desde una perspectiva integradora, relacionándola con conceptos inherentes a gobierno; gobernanza, gobernabilidad, política, orden político, sociedad, momento, sistema y régimen.

En resumen, hay acuerdo absoluto en vincular a la democracia con “características o atributos básicos” que deben manifestarse en el tiempo. Nosotros consideramos que las definiciones procedimentales, como la formulada por DAHL son válidas y muy útiles a la hora de identificar una democracia.

Las definiciones procedimentales se formulan desde dos perspectivas:

1. Las que se detienen en considerar *un mínimo de requisitos*, al estilo de Joseph SCHUMPETER⁷, para quien democracia es “*el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo*”. A decir de HUNTINGTON, SCHUMPETER debe rescatarse por ser el primero en contribuir a la teoría clásica de la democracia distinguiendo los términos de “la voluntad del pueblo” y “bien común”.
2. Se puede ampliar los requisitos democráticos yendo más allá de los requisitos “institucionales” del régimen, a este tipo de definiciones de democracia COLLIER y LEVITSKY las denominan *Tocquevilleanas*, dado que Alexis de TOCQUEVILLE⁸ sólo concebía a la democracia en función de las interrelaciones sociales cuya resultante eran las sociedades abiertas, libres y plurales.

En este sentido, COLLIER y LEVITSKY rescatan las definiciones que cuestionan la *democraticidad* de los Estados en contextos de extrema inequidad social.

Francisco WEFFORT⁹, considera que “para que un país sea considerado democrático debe contarse con algún nivel de igualdad social”.

⁵ Samuel HUNTINGTON (1994), *Op. Cit.*

⁶ David COLLIER & Steven LEVITSKY (2000) “*Democracia ‘con adjetivos’: innovaciones conceptuales en estudios comparativos*”, Chicago Working Papers, 2000.

⁷ Joseph SCHUMPETER (1968) “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*”, Ed Aguilar Madrid (Edic. original:1946)

⁸ Alexis de TOCQUEVILLE “*La Democracia en América*”, Ed. Guadarrama, Madrid (Edic. original: 1835).

⁹ Francisco WEFFORT (1992) “*New Democracies, Which Democracies?*” Working Paper No. 198, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1992.

Guillermo O'DONNELL¹⁰, después de las elecciones en Brasil en 1989, considera que el aparato legal del Estado brasilero no garantizaba de manera adecuada los derechos de los ciudadanos con una protección justa e igualitaria en sus relaciones sociales y económicas. Si bien esto no afectaba de manera directa el funcionamiento del régimen, sí tenía implicancias para la democracia de largo plazo. Reconoce a Brasil como un régimen democrático pero no un Estado democrático. O'DONNELL establece estándares altos y bajos para la democracia y declara que Brasil solo conoce los bajos.

COLLIER y LEVITSKY, presentan una interesante clasificación de características o atributos básicos que sirven para esbozar una definición de democracia.

Definición en base a un <i>mínimo procedimental</i>	Definición en base a un <i>mínimo procedimental expandido</i>	Definición o concepción <i>maximalista</i>
1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles	1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar	1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar 6. Igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas; control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas.

- los primeros **tres atributos** son considerados requisitos básicos de una democracia, por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos;
- los primeros **cuatro atributos**, son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un *mínimo procedimental*;
- las definiciones que consideran un *mínimo procedimental expandido* requieren de los primeros **cinco atributos**,
- finalmente, las *definiciones o concepciones maximalistas* (o multinivel) de democracia requieren de los **seis atributos**. Este tipo de definiciones, también llamadas *multidimensionales* son propias para caracterizar democracias estables de países industrializados.

No son pocos los autores que consideran democráticos a algunos regímenes aún estando ausente “alguno de los seis atributos anteriormente mencionados”, pero COLLIER y LEVITSKY son contundentes al advertir que si el atributo ausente es alguno de los tres primeros, se está ante **regímenes no democráticos**. **Según estos autores:**

- Si el atributo perdido es el de las **libertades civiles**, podremos estar ante la presencia de algún subtipo de democracia, como la *Democracia Limitada* (en términos de O'DONNELL / SCHMITTER) o la *Democracia Formal* (según DIAMOND).
- Si el atributo perdido es que los **gobernantes electos no tienen efectivo poder para gobernar**, podrá visualizarse una *Democracia Tutelada* (PRZEWORSKI) o una *Democracia Militarizada* (RUBIN).

¹⁰ Guillermo O'DONNELL (1993) “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems”. *World Development* 21, N°. 8.

Como se ve hasta aquí, hay un fuerte pronunciamiento en considerar a los **atributos del régimen** como la variable clave para la delimitación de la democracia, pero para muchos “esto sólo no alcanza”. Las críticas se centran en que desde estas perspectivas sólo se define una **DEMOCRACIA FORMAL**. COLLIER y LEVITSKY observan que “la mera existencia o persistencia de los ‘procedimientos’ democráticos básicos no es garantía de la existencia de un amplio rango de resultados políticos, económicos y sociales que asociamos con la democracia. Muchas nuevas democracias en muchas partes del mundo (América Latina, este de Europa) sobreviven, pero no crecen”.

Sostenemos que para definir a una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático como también deben distinguirse los atributos que dan cuenta de la **DEMOCRACIA REAL**, que es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático. Bajo este criterio resultan fundamentales entonces: el “*respeto a las libertades civiles*”, el “*efectivo poder para gobernar*” y la “*calidad institucional*”.

4.2. ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA QUE MIDEN EL NIVEL DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Atributos de la Democracia Formal (Institucionalidad del régimen)	Atributos de la Democracia Real
1. ELECCIONES LIBRES 2. SUFRAGIO UNIVERSAL 3. PARTICIPACIÓN PLENA	4. RESPETO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS 5. EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL 6. EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR: Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar (equidad social) Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

- Los atributos **1, 2 y 3** miden el **desempeño del régimen democrático**.
- Los atributos **4 y 5** miden **desempeño del sistema democrático**.
- El atributo **6** mide los **finés socialmente consensuados que dan sentido a la democracia**.

Creemos que la medición de estos atributos servirá para determinar el **nivel de desarrollo democrático** tanto del régimen, como del sistema, del cumplimiento de sus fines de cara a la sociedad. El desafío de la construcción de un *Índice de Desarrollo Democrático (IDD)* para América Latina es determinar la incidencia de estos atributos en los países seleccionados de la región.

Los seis atributos enunciados permiten hacer un seguimiento tanto de aquello que es propio de las instituciones como de las actividades gubernamentales.

1. **ELECCIONES LIBRES:** se considera “libre” una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.
2. **SUFRAGIO UNIVERSAL:** este derecho no puede ser negado a una minoría y/o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.

3. **PARTICIPACIÓN PLENA:** no deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la *competición política* que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres primeros atributos constituyen una “condición de entorno básico” para la *democracia formal*, y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la *democracia real*.

4. **RESPECTO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS:** el respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la *competición de la ciudadanía* en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto “ciudadanos” y no sólo en tanto “electores”.
5. **EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL:** se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.
6. **EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR (POR PARTE DE LOS GOBERNANTES ELECTOS):** en un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares; en procesos de “consolidación democrática” y en “democracias estables” importa la gobernabilidad y los *outcomes* de la administración, entendidos como las *políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social*, como así también *políticas que aseguren eficiencia económica*. Esta última mide indirectamente la interacción con el contexto internacional.

Estos tres últimos atributos operacionalizan el concepto de *democracia real*. En ellos se puede apreciar integralmente la *governabilidad del régimen (governability)* e indirectamente permiten revisar las *cuotas de legitimidad o deslegitimación* en tanto hay un seguimiento de la acción del gobierno (*governing*) y la *evaluación de su autoridad y liderazgo*.

A esta altura hacemos nuestro el interrogante que formulara Jorge VARGAS CULLEL¹¹ : ¿qué es, en general, una buena democracia?, quien además señala: “*el uso del concepto de calidad de la democracia en investigaciones comparativas no está exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. En principio, las democracias pueden tener alta o baja calidad. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática. En cambio, las democracias de baja calidad podrían ser, real o potencialmente, regímenes políticos más inestables (...). Las aspiraciones democráticas de la ciudadanía en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro. Sin embargo, tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada. En este caso lo son porque refieren a la manera como en distintos países la ciudadanía interpreta y vive la democracia. Y este es un asunto de gran importancia cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un régimen político cumple con los requisitos poliárquicos*”.

¹¹ Jorge VARGAS CULLELL, Coordinador del Proyecto de Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica. “La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica: una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Reinención de la Política y la Ciudadanía: La Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano”, realizado por el IIG, Barcelona, 22 y 23 de enero de 2001.

Creemos que medir la calidad de la democracia es medir el desarrollo democrático de un país. Consideramos que “a mayor calidad de la democracia, mayor desarrollo y a mayor desarrollo mayor democracia”.

Arend LIJPHART¹² en “*Modelos de Democracia*” analiza el desempeño de las democracias a través de indicadores macro que miden “calidad de la democracia”. Sostiene que se encuentra mayor calidad en la democracia cuando las políticas públicas se orientan de manera *más benigna y benévola*”.

De este modo LIJPHART presenta los siguientes indicadores de calidad democrática:

1. **Representación de las mujeres** (representación parlamentaria femenina, representación femenina en el gabinete). LIJPHART considera que *“estas son medidas importantes de la calidad de la representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general”*.

2. **Igualdad política**, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (medida por medio de la relación ricos-pobres). LIJPHART coincide con DAHL al reconocer una fuerte asociación entre la distribución como medida *indirecta de desigualdad*, puede considerarse al grado de alfabetismo, *“ya que a mayor porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos en la sociedad los recursos intelectuales básicos”*

3. **Participación electoral**. Según LIJPHART *“muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados”*.

4. **Satisfacción con la democracia**. Sólo puede medirse a través de encuestas que consulten a los ciudadanos *si están satisfechos con la forma en que funciona democracia en su país, es decir, si hay más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes*.

5. **Proximidad (o distancia) gobierno-votante**. *Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano*.

6. **Responsabilidad y Transparencia**. *Se mide a través del índice de corrupción*.

7. **Requisito del gobierno de la Mayoría**. LIJPHART rescata a John Stuart Mill quien reconoce que el gobierno de la mayoría es el requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

El aporte de LIJPHART constituye el primer esfuerzo en cuanto la conceptualización y operacionalización de la calidad democrática. La mayoría de los indicadores, por él propuestos, forman parte del Índice de Desarrollo Democrático que presentamos más adelante.

Creemos que en el Siglo XXI, el desafío tanto para los teóricos de la democracia, como para los gobernantes, es resolver la cuestión de **la valoración de la democracia como un modo de vida, como un fin o ideal que debe buscarse**, entendiéndola como un Sistema Político, con características procedimentales propias, que tiende a fines socialmente consensuados en referencia a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

¹² Ver LIJPHART, Op Cit, Capítulo 16.

La democracia latinoamericana tiene identidad propia y ha configurado fines comunes, como se verá más adelante. La democracia latinoamericana tiene prácticas particulares y una historia que modeló instituciones, cuya calidad intentamos medir.

DESARROLLO – DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

4.3. LA NOCIÓN DE DESARROLLO

El concepto **desarrollo** desde una perspectiva procedimental está vinculado con una fuerte carga valorativa positiva, asociado a ideas de “progreso” o “crecimiento”. Se supone que pueden diseñarse políticas o planificarse cursos de acción que tiendan a una mayor prosperidad y/o bienestar. El desarrollo estaría orientado a la consecución de fines considerados como deseables. Desde esta perspectiva el desarrollo puede planificarse.

El desarrollo así entendido puede estudiarse y hasta convertirse en un **campo teórico** para la comunidad académica: **planificación del desarrollo o economía del desarrollo**; puede materializarse en **acciones concretas** de **ayuda al desarrollo** o **institucionalizarse** en agencias y organismos internacionales como la OCDE.

El **desarrollo** tiene una dimensionalidad que permite establecer criterios de mayor o menor desarrollo o de más o menos desarrollo. Pueden fijarse estándares de desarrollos que pueden (y deben) alcanzarse. De acuerdo al nivel de estándares alcanzados puede hablarse de **desarrollo** y **subdesarrollo**.

Pueden plantearse **políticas** para **salir del subdesarrollo** o hasta diseñar un **corpus de pensamiento político y teórico** como el **desarrollismo latinoamericano elaborado por Daniel Prebish desde la CEPAL en los años '60**.

Desde esta perspectiva cuantitativista se estableció que el desarrollo **podía ser medido** de acuerdo al **crecimiento de la economía** y así el **PIB per capita** se convirtió en el indicador fundamental del desarrollo.

“Se asumía, explícita o implícitamente, que todo incremento del producto agregado, es decir, el incremento del producto nacional bruto per capita, reduciría la pobreza y elevaría el nivel general de bienestar de la población. Esta suposición se enraizaba en la concepción utilitaria que presumía que el incremento de la producción implicaba incremento de rentas y éste mayor utilidad y bienestar económico individual y social. En realidad la conexión entre incremento del producto y reducción de la pobreza se creía tan fuerte que se llegó a pensar que bastaba concentrarse en el crecimiento para conseguir el objetivo económico y social del desarrollo. El crecimiento de ser un medio para conseguir el desarrollo pasó a ser considerado como su finalidad prevalente. Existió, desde luego debate, pero éste giró en torno a cómo acelerar el crecimiento y, más minoritariamente, en cómo distribuir más equitativamente los bienes o frutos del crecimiento”. Keith Griffin (1999)¹³

4.4. LA NOCIÓN DEL DESARROLLO DESDE LOS '80

En los '80 comienza a hablarse de la necesidad de un **desarrollo humano**. Hasta entonces las estrategias de desarrollo y la ayuda al desarrollo apuntaban y se

¹³ Keith GRIFFIN, “*Human Development: Origins, Evolution and Impact*”, paper preparado para la conferencia del 10º aniversario de HEGOA, Instituto para el Estudio del Desarrollo y de la Economía Internacional, Bilbao, España, 1999.

centraban en el crecimiento de la economía. La asistencia técnica y préstamos internacionales se orientaban a la organización de un **desarrollo de la economía** de libre mercado o a la dinamización de un sector de esa economía, pero se ignoraba el **desarrollo de la sociedad**.

Fue la voz del Papa Juan Pablo II, en 1987, una de las primeras en alzarse a favor de un cambio en la concepción que hasta entonces se tenía del desarrollo. En la Carta encíclica *Sollicitudo rei socialis*, desarrolla el concepto de “la promoción del **desarrollo humano integral**”:

*“Es importante, además, que las mismas Naciones en vías de desarrollo favorezcan la autoafirmación de cada uno de sus ciudadanos mediante el acceso a una mayor cultura y a una libre circulación de las informaciones. Todo lo que favorezca la alfabetización y la educación de base, que la profundice y complete, como proponía la Encíclica *Populorum Progressio*, 82 -metas todavía lejos de ser realidad en tantas partes del mundo- es una contribución directa al verdadero desarrollo”¹⁴.*

Desde entonces, el Santo Padre no ha dejado de enfatizar que “el desarrollo humano nunca es simplemente una cuestión técnica o económica. Es, ante todo, una cuestión humana y moral”¹⁵

Desde el mundo académico y desde organismos internacionales, como las Naciones Unidas a través de su Programa para el Desarrollo (PNUD); u organismos multilaterales de ayuda financiera, como el BID o el Banco Mundial, comenzaron a reconocer que no se puede hablar de países desarrollados o subdesarrollados *ignorando el grado de desarrollo de sus sociedades*. Aún desde ámbitos muy tradicionales en el estudio del desarrollo, como lo es la CEPAL, se sigue vinculando la noción de *crecimiento* con el de *desarrollo*, pero la innovación es que ahora se propone considerar el crecimiento de las naciones dentro de un marco de **equidad social**.

El **desarrollo humano** “desafía el supuesto de que el desarrollo depende fundamentalmente de la expansión del capital físico, es decir, de la inversión en plantas y equipamiento. Se enfatiza ahora la importancia de la acumulación de capital humano que implica fundamentalmente invertir en educación, salud, investigación y desarrollo, nutrición... Una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes es substituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades de la gente...” **Keith Griffin (1999)**

4.5. DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

El concepto de democracia ha sido asociado insistentemente al de desarrollo. Para muchos **la democracia industrial** sirve como ejemplo a seguir o modelo al cual muchas otras democracias deben tender, y las características de estas democracias son aquellas que presentan los Estados *desarrollados* de Europa central o Estados Unidos.

Pero también es cierto que mucha ayuda para el desarrollo se canalizó a regímenes dictatoriales o autocráticos, sin ningún cuestionamiento previo.

En los '90 tras el fracaso de muchos planes de ayuda para el desarrollo, de muchas reformas trucas y una abultada deuda externa, quedó claro que el desarrollo tenía que atender tres dimensiones claramente diferenciadas: la social, la económica, y la política. Hay consenso en que el grado de desarrollo ya no sólo puede medirse por el monto de inversiones, del capital físico que se introduce en los aparatos productivos, la envergadura del capital financiero o el grado de desarrollo tecnológico de un país. El fallo que se detectó en muchos países es que la ayuda financiera solo contribuía a consolidar

¹⁴ Juan Pablo II, “Carta encíclica *Sollicitudo rei socialis*”, del 30 de diciembre de 1987.

¹⁵ Juan Pablo II, Exhortación Apostólica Postsinodal “*Ecclesia in Asia*”.

instituciones inadecuadas que inexorablemente necesitaban “desarrollarse”. El concepto de desarrollo humano exige un mínimo de **desarrollo institucional** donde se evidencien comportamientos responsables en los funcionarios; control en la corrupción; abolición de prácticas clientelísticas; desarrollo de una burocracia profesionalizada; controles en las decisiones públicas; contrapesos en el poder de los ejecutivos; desarrollo efectivo de los poderes del Estado; respeto por el estado de derecho y las reglas vigentes como también garantía de los derechos civiles básicos. Como se sabe, muchos de estos requisitos sólo son posibles en un contexto democrático.

Hoy en el mundo académico y político se sostiene que no se puede hablar de desarrollo en sociedades desiguales, autoritarias e inequitativas; para algunos, ya no se concibe el desarrollo sin democracia. Hoy se reconoce que el **desarrollo humano** sólo es asequible en contextos democráticos y puede sustentarse en el tiempo en sociedades impregnadas de cultura democrática.

“La democracia, aunque continúa siendo un valor en sí misma, resulta una meta cuya realización es inseparable de la de conseguir un crecimiento firme y sostenido y de la de avanzar en cohesión y equidad social. En las condiciones particularmente inquietantes de América Latina, la consolidación y avance de la democracia sólo puede plantearse y lograrse desde una teoría y una estrategia integral de desarrollo”.
(Prats Catalá, J :1999)¹⁶

Puede coincidir con Prats Catalá en que **equidad y democracia no son sólo “conceptos” con los que se asocia el desarrollo a principios de un nuevo milenio, sino que deben considerarse metas e instrumentos del desarrollo.** Esta nueva dimensión del desarrollo es considerada en trabajos recientes del BID, del Banco Mundial y el PNUD, instituciones que a la luz de un nuevo marco teórico han procedido a revisar y modificar sus índices de desarrollo y gobernabilidad.

Recientemente, los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica rescatan esta perspectiva, asocian el **desarrollo** de los pueblos a la noción de **democracia y equidad social**. En el texto de la Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana reconocen que Iberoamérica *“comparte valores culturales semejantes y un propósito común de fortalecer el Estado de Derecho y la democracia y de estrechar los lazos de cooperación en la búsqueda del desarrollo sostenible y la equidad social así como una mayor y más eficaz participación en un mundo globalizado”¹⁷*

Merecen ser rescatados dos artículos de la mencionada declaración: el **Artículo 3** que focaliza el concepto de **governabilidad democrática** (que se desarrollará más adelante); y el **Artículo 22**, que se pronuncia sobre la necesidad de orientar la ayuda al desarrollo en el Siglo XXI hacia dos *desafíos globales* que también nosotros identificamos como verdaderos problemas para el desarrollo democrático de la región; **la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones a fin de alcanzar una mayor calidad democrática.**

“Art. 3: En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de Derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana

¹⁶ Joan PRATS I CATALÁ (1999), *“La democracia: dimensión política del desarrollo humano”* Discurso pronunciado en el taller “ahora las instituciones. Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina. 18 y 19 de octubre 1999. México DF.

¹⁷ Declaración de Bávaro, República Dominicana, XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 15 y 16 de noviembre, 2002 Bávaro, República Dominicana,

y la justicia social. Al mismo tiempo **destacamos la importancia de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamental, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras entidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública.**

Art. 22: Reconocemos que el mantenimiento de la cooperación internacional técnica y financiera es esencial para los países de renta y desarrollo intermedios como complemento de sus esfuerzos en el **fortalecimiento institucional del sistema democrático y en la lucha contra la pobreza.** Por ello, instamos a la Comunidad Internacional, particularmente a los países donantes y a las instituciones financieras internacionales, a tener en cuenta para la definición de sus programas de ayuda, no solo los indicadores macroeconómicos nacionales y sus variaciones, sino fundamentalmente los indicadores locales de desarrollo humano y social, para **que la Ayuda Oficial al Desarrollo pueda orientarse con transparencia, eficiencia y eficacia** a la erradicación de la pobreza por parte de los países receptores en aquellos casos donde se requiera.” (Declaración la XII Cumbre Iberoamericana)

4.6. LA INTEGRALIDAD DEL CONCEPTO DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Hoy se considera que la democracia es una condición esencial para promover el desarrollo humano de las sociedades. Se ha señalado que no se concibe el desarrollo económico y social de la población fuera de contextos democráticos, pero a su vez, no todas las sociedades cuentan con democracias fuertes, estables y desarrolladas.

Consideramos al **desarrollo democrático como un proceso en sí mismo**, no lo consideramos una sumatoria de los conceptos “desarrollo” y “democracia”, sino un concepto que integra y potencia la significación de cada uno de ellos.

Coincidimos con la definición que sostiene el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático creado por el Parlamento de Canadá.

*“El **desarrollo democrático** considera que la **democracia** engloba a la vez, los aspectos normativos o institucionales del proceso de gobernabilidad y la praxis social, así como la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de las prioridades y de las orientaciones que guían las políticas gubernamentales. Por **desarrollo**, entendemos un proceso político de toma de decisiones, tanto por el Estado como por los actores de la sociedad civil, que conduce a una movilización efectiva de los recursos económicos, sociales y culturales en favor de un proceso equitativo de creación y de distribución socialmente negociadas de la riqueza y del poder, proceso que busca respetar el registro completo de los derechos humanos. El ser humano es el sujeto central del desarrollo. En la **expresión "desarrollo democrático"**, se privilegia con frecuencia uno de los términos, en detrimento del otro. Se tiene la tendencia a considerar el desarrollo democrático referido a la estructura y el funcionamiento de las instituciones del gobierno. El desarrollo democrático es más frecuentemente considerado como el reforzamiento del poder de los sectores marginalizados de la sociedad y de su participación en las decisiones económicas que les conciernen. Como ya lo hemos dicho, la preocupación del Centro es privilegiar una acercamiento holístico de los dos términos del concepto, así como los lazos significativos que les unen, como innovación para enriquecer el debate”.*

Como proceso, el **desarrollo democrático** puede ser evaluado y mensurado a través de sus cuatro dimensiones o componentes:

- El respeto a principios democráticos básicos de representación política: elecciones libres – sufragio universal – participación plena de la ciudadanía. Para nosotros esta trilogía constituye la condición básica y necesaria de la democracia.
- El respeto por derechos civiles y políticos (que incluye los derechos humanos).
- Una adecuada calidad institucional y eficiencia política, que incluye el efectivo control público de los gobernantes, el diálogo y la consulta con las organizaciones de la sociedad civil y la contención de todos los sectores de la comunidad.
- Una adecuada gobernabilidad, o ejercicio efectivo del poder para gobernar, que se traduce en la capacidad desplegada para aumentar los estándares de bienestar de la sociedad.

El desarrollo democrático, desde la perspectiva sistémica ve al ciudadano común como actor y beneficiario de la democracia. Así entendido, la construcción de un pleno desarrollo democrático **es responsabilidad de todos**.

El **desarrollo democrático** es un proceso por el cual **el sistema** logra acercarse más a **sus fines**. Véase que:

- Un buen **régimen democrático** no asegura un buen funcionamiento del **sistema democrático**.
- Un buen funcionamiento del sistema democrático no siempre asegura una democracia plena.
- Un buen funcionamiento del **sistema democrático** debe tender al **cumplimiento de los fines** que dan sentido a la democracia.

La evolución de este proceso es el que pretende medir el IDD-Lat.

CUESTIONES TEÓRICAS QUE SE RELACIONAN CON DESARROLLO DEMOCRÁTICO

4.7. DESARROLLO - GOBERNABILIDAD - GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Muchos estudios, especialmente el de KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN, investigadores del Banco Mundial, han estudiado la relación “**desarrollo-gobernabilidad**”¹⁸. Han identificado los indicadores que permiten medir más y mejor gobernabilidad. Consideran que existe una importante relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social. Pero a su vez, observan que hay reversibilidad en esta relación causal, ya que a mayor desarrollo económico y social, mejor gobernabilidad.

Lo que no se ha estudiado lo suficiente es la relación “**desarrollo-gobernabilidad democrática**”. Esto es así porque la evidencia empírica muestra muchas situaciones en que un desarrollo sostenido y creciente es posible en contextos no democráticos, aunado a la práctica de muchos organismos de ayuda al desarrollo que en el pasado no hacían distinciones entre brindar ayuda a gobiernos autoritarios o democráticos.

Joan PRATS CÁTALA¹⁹ relaciona ambos conceptos remitiéndonos a la noción que ya analizamos de **desarrollo humano**: “*Si adoptamos una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento y hasta como desarrollo económico y*

¹⁸ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY y Pablo ZOIDO-LOBATÓN (2002), “*Governance Indicator II*”. Policy Research Working Paper, Banco Mundial, Washington.

¹⁹ Joan PRATS CATALÁ (2001), “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico*”, documento publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo N°10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.

social, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, no ha dependido de la naturaleza democrática o autocrática del régimen político, sino de la forma o tipo de gobernabilidad en que se han concretado. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano sin lucha por el progreso en la democracia y su gobernabilidad. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas del crecimiento de calidad”.

Así, para PRATS el crecimiento no depende del régimen político, sino de la institucionalidad económica y las garantías de protección. No basta con mantener elecciones libres, dado que se sabe que puede haber crecimiento “sin democracia”, pero no puede haberlo “sin gobernabilidad”.

Es por esta razón que nos interesa desarrollar el concepto de **gobernabilidad democrática** enfatizando las capacidades de la *governability* y no sólo las de la *governance*. La gobernabilidad democrática supone el respeto de las características mínimas de una democracia, donde el desempeño de todos los actores aseguren un *crecimiento sostenible* basado en políticas que tiendan a *más calidad, más representatividad, a más inclusión, más control de la acción del gobierno, a más equidad, a una genuina disminución de brechas.*

4.8. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD

Tanto a *governance* como a *governability* se la traduce al castellano como **gobernabilidad**, la Real Academia Española, propone su uso como sinónimos, pero hay acuerdo en que aluden a conceptualizaciones diferentes, por lo que conviene detenemos en lo polisémico de su significado.

A partir de la década del '90 se presenta un serio debate en torno a los conceptos de *governability* y *governance*, y hoy se asiste, desde el mundo académico, al desarrollo de una teoría sobre la *governance*, como en otros tiempos se asistió al desarrollo de una teoría sobre el Estado o la democracia. Lo cierto es que en la mayoría de los desarrollos en idioma inglés *governance* es el concepto que más difusión tiene.

En la década del '80 múltiples estudios centraron su interés en la eficacia y eficiencia de la gestión de gobierno, abriendo un campo muy importante para el estudio de las políticas públicas, donde se focalizaba el análisis tanto en las **acciones de los gobiernos (GOVERNING)** como así también en la **capacidad de gobernar**.

OSBORNE y GAEBLER publicaron en 1992 su obra “La reinención del Gobierno”, donde no cuestionan los límites del Estado en cuanto a más o menos gobierno (más o menos Estado) sino cuestionan al Estado en su capacidad de brindar mejor o peor *governance*. Para ellos “*governance* es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad”²⁰.

PRATS CATALÁ hace una interesante distinción entre estos conceptos, citando a KOOIMAN, considera que el concepto **GOVERNING** (gobierno) hay que referirlo a “coordinar, orientar, influir, equilibrar la interacción entre los actores políticos y sociales (...) puede verse como intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico”.

A **GOVERNANCE** recomienda traducirlo como **gobernanza**, y lo define como “la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los

²⁰ OSBORNE y GAEBLER (1992), “*Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*”, Ed Paidós,

esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes”. El concepto de “*governance*” es básicamente una herramienta analítica y normativa.

Desde la perspectiva analítica, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes.

Desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva”.

PRATS CATALÁ, también cita a HYDEN, quien entiende a la *governance* como un atributo del régimen político, “*es la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de governance significan lo mismo*”. Aquí, *governance* es sinónimo de **funcionamiento de la estructura institucional**, de coordinación de las acciones de las organizaciones y de los individuos. Es un concepto íntimamente relacionado al del *governing*. En tanto la gobernabilidad será mayor o menor en cuanto su nivel de institucionalización (el tiempo de duración de sus reglas y procedimientos).

Respecto a **GOVERNABILITY**, este concepto, se aparta un poco de lo que es el núcleo del gobierno o *governing*. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad no depende solo de la capacidad de un gobierno sino de una red de actores donde el Estado es un actor más y junto a otros de la sociedad civil, toman decisiones y resuelven los conflictos.

Aquí se asocia el concepto de gobernabilidad a la capacidad de producir desarrollo o bienestar. Si bien es cierto que la gobernabilidad se refiere a la manera en la cual el poder es ejercido referido al manejo de recursos (económicos y sociales) y abarca el comportamiento de las instituciones, es fundamental en la definición de gobernabilidad detenerse en la capacidad del gobierno para formular, fiscalizar de modo eficaz la implementación de políticas correctas.

Capacidades tales como inclusión, responsabilidad, participación, transparencia, rendición de cuenta, predictibilidad y capacidad de respuesta son inherentes a esta definición de gobernabilidad; estas capacidades no son exclusivas al gobierno o al Estado, en una sociedad plural y abierta un número importante de ellas pueden ser ejercidas por actores sociales tales como los partidos políticos, la iglesia, organismos internacionales o las ONGs.

<i>Gobernabilidad (governance)</i>	<i>Gobernabilidad (governability)</i>
Capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad.	Capacidad de producir desarrollo o bienestar. El Estado es un actor estratégico que constituye una red de gobernabilidad.
Institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir la falta de cohesión social.	El Estado junto a otros actores de la sociedad civil, toman decisiones y resuelven los conflictos.
Gobernabilidad = grado de “ley y orden” existente. Conjunto de prácticas e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad.	Gobernabilidad = capacidad de producir desarrollo o bienestar.
Incluye el proceso mediante el cual los gobiernos son elegidos, fiscalizados y reemplazados.	Incluye capacidades tales como inclusión, responsabilidad, participación, transparencia, rendición de cuenta, predictibilidad y capacidad de respuesta.

Debemos insistir una vez más, que en la mayoría de los trabajos en lengua inglesa se recurre en exclusivo al concepto “governance” para referirse a “governabilidad”, lo que a nuestro juicio conlleva a confusiones conceptuales y a caracterizaciones parciales.

Consideramos que la gobernabilidad es una cuestión relevante para el desarrollo democrático en América Latina, de ahí la necesidad de establecer límites y contribuir a la claridad conceptual.

4.9. GOVERNABILIDAD EN EL MUNDO GLOBAL Y EN AMÉRICA LATINA

Detenernos en los conceptos de gobierno y gobernabilidad es esencial para abordar integralmente la noción de desarrollo democrático. En América Latina, a partir de los '80, las jóvenes democracias que comenzaron a transitar los procesos de *transición* y más tarde *consolidación* democrática no eludieron la reflexión sobre la necesidad de un buen gobierno y de mayor gobernabilidad.

Se estableció que tanto el ejercicio del gobierno como la gobernabilidad del sistema debían encaminarse al logro de un mayor desarrollo económico y social; y que éste sólo podía ser concebido en una democracia estable. La preocupación central en la región fue (y en muchos países sigue siendo) cómo articular la democratización de la sociedad con altas dosis de gobernabilidad²¹.

A nivel global, también en los '80 surge una preocupación por la gobernabilidad del sistema internacional. El nuevo paradigma tecno o Info global, hace que tras las tecnologías de la información y las comunicaciones emerja una sociedad que poco conoce de fronteras nacionales y que genera nuevas reglas que se imponen a los Estados, que deben enfrentar nuevos problemas de gobernabilidad. Recientemente la Organización de los Estados Americanos en su Declaración de Santiago advertía que “la gobernabilidad democrática demanda la profundización de los procesos de modernización del Estado, incorporando las nuevas tecnologías, con el fin de elevar los niveles de eficiencia, probidad y transparencia en la gestión pública. En el marco de una economía global, la gobernabilidad democrática nos obliga a poner en el centro de nuestra atención la gestión responsable de los asuntos públicos como elemento fundamental para un desarrollo sostenible de nuestros países con equidad social, étnica y de género²².”

Concomitantemente al surgimiento y vertiginoso avance de la *sociedad de la información*, se produce un realineamiento del poder internacional que coloca a Estados Unidos como actor internacional hegemónico, aún constituyendo alianzas estratégicas como el G8. Se asiste al nacimiento de un nuevo orden mundial, cuya preocupación central es cómo hacer más gobernable el mundo, en una economía globalizada pero con países que presentan estándares aún muy alejados de los que requiere la funcionalidad del sistema internacional.

Se deciden desde organismos multilaterales el envío de fondos para que los gobiernos introduzcan *paquetes de reformas o medidas de ajuste* que apunten a la **liberalización del comercio internacional**, **desregulaciones** y **privatizaciones**, la **estabilidad macroeconómica** y el **control del gasto público**, medidas que posibilitarían a los países en desarrollo introducirse en el *nuevo orden internacional*. A nivel de reformas políticas, hay un pronunciamiento a favor de la universalización de la democracia liberal.

²¹ Nos referimos a la “Gobernabilidad del Sistema Político” bajo “Regímenes Democráticos”.

²² 33ª Asamblea de la OEA: *Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas- Junio de 2003*

Con las experiencias de América Latina en los '80 y de los países de Europa del Este en los '90, se abrió el camino a la consideración que el desarrollo no podía ser entendido de igual manera en contextos democráticos como autoritarios. Hay acuerdo en considerar que la gobernabilidad global, exige un entorno democrático.

4.10. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Muchos son los desafíos a los que se enfrenta la Democracia en América Latina. Su debilidad y vulnerabilidad institucional es grande a nivel nacional y local. La tarea pendiente es que tanto gobiernos como grupos de interés y ciudadanos comunes comprendan los vínculos claves que existen entre ellos y elaboren en conjunto reformas que aseguren la adopción de medidas concertadas en pro de una mejor democracia.

El constituir una **democracia real** que asegure el pleno desarrollo humano, nos remite a una reflexión sobre las **características y valores predominantes de la sociedad**. En tal sentido, Amitai ETZIONI señala la importancia de las interacciones sociales, las que adquieren lazos fuertes y duraderos que afectan tanto los comportamientos de las personas como el diseño de las políticas públicas. Para ETZIONI *una buena sociedad* es aquella que equilibra al Estado, el mercado (sector privado) y la comunidad. El Estado debe diseñar políticas públicas orientadas a “fomentar las comunidades”, y no debe asumir el control de actividades que bien pueden ser desarrolladas por ellas. *“Más que la maximización de orden o de autonomía, lo que una “buena sociedad” requiere es un equilibrio cuidadosamente mantenido entre derechos individuales y responsabilidades sociales, entre individualidad y comunidad. En tanto para los individualistas lo relevante es la persona libre, para los social conservadores es el conjunto de virtudes sociales plasmado en la sociedad o el Estado”*.²³

Podemos sostener que hay “desafíos globales” que en muchas sociedades constituyen hoy serios “problemas para la democracia”. Pretendemos que el **Índice de Desarrollo Democrático** que presentamos, capte la variabilidad que en Latinoamérica presentan los problemas identificados como *los de mayor relevancia*.

- Uno de ellos es **la disminución de las brechas entre riqueza y pobreza**. La lucha contra la pobreza es el reto más acuciante que se presenta a la humanidad. Una sociedad podrá ser considerada democrática en tanto sus indicadores hablen de equidad en el acceso a **estándares mínimos de bienestar**. En cuanto más extendido esté el bienestar en la sociedad, más nos alejamos de situaciones de pobreza crítica. La gobernabilidad se entiende aquí desde la perspectiva de la *governability*.
- **La falta de institucionalidad democrática** suele ser vista hoy como otro desafío global. La **calidad institucional** es tan fundamental como la propia existencia de las instituciones. La transparencia en las acciones de gobierno, la ausencia de enclaves de corrupción, el grado en que los gobernantes rinden cuenta de sus actos de gobierno, son elementos clave para que las sociedades se aseguren un buen gobierno. En este sentido, el libre ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia son condicionantes estructurales que hacen a la dimensión de la *governance* que antes vimos.

Creemos que **el funcionamiento de las democracias** en América Latina cada vez tienen más que ver con el modo en que estos dos grandes problemas se atienden o se resuelven. No puede interpretarse, ante el descontento ciudadano que miden distintas encuestas de opinión, que la región está presta a caer en los modelos autoritarios del pasado. En esas mismas opiniones se aprecia una **adhesión tácita a la democracia** y se reconoce el valor de las instituciones democráticas, pero lo que la sociedad señala es que esas **instituciones no funcionan**. Los gobernantes electos por voto popular, no

²³ Amitai ETZIONI (1999), “La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática”. Ed. Paidós, Bs. As. 1999.

encuentran el rumbo, **no escuchan las demandas** (o el clamor) de sus pueblos, y no usan el poder para realizar una eficaz labor de gobierno, con la resultante **incapacidad para aumentar los estándares de bienestar** de su población. Se percibe que la *agenda* de la sociedad, pocas veces coincide con la *agenda* del gobierno. A esta situación, debe sumarse que en general, la sociedad de los países latinoamericanos no logra organizarse para tener un rol más activo en la democracia.

Hoy es muy difícil operacionalizar en América Latina la performance o la **calidad de la democracia**. Los estudios y mediciones de gobernabilidad ponen el acento en el funcionamiento institucional o el desempeño del gobierno. De lo que no hay suficiente evidencia empírica es del **desempeño de la sociedad democrática**, que se organiza y ejerce controles sobre los gobernantes, que **participa exigiendo** de ellos “*más responsabilidad*” y que hagan debidas “*rendiciones de cuenta*”.

EL PORQUÉ DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICE SÓLO PARA AMÉRICA LATINA

América Latina vivió cambios sustanciales en las últimas décadas. Esos cambios tuvieron un efecto "terremoto", que dejará su impacto durante mucho tiempo. El fenómeno mundial del fin de la Guerra Fría, el fin de las dictaduras militares en las Américas y la consecuente llegada de la democracia a través de elecciones libres y transparentes, hubieran debido mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región y facilitar la tarea de gobernar para sus líderes. En buena parte de los países de la región, los cambios políticos y económicos no han resultado en los cambios estructurales y duraderos necesarios para lograr esos objetivos. En consecuencia, la gran mayoría de los gobiernos de la región se han encontrado en los últimos años en graves dificultades. Por ello, no hay que extrañarse que, a pesar de la ausencia de golpes y juntas militares, mandatarios tan disímiles como Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Jorge Serrano (Guatemala), Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad (Ecuador), Raúl Cubas (Paraguay) y Alberto Fujimori (Perú), hayan tenido que dejar sus cargos antes de terminar sus mandatos.

La causa de estos fenómenos son complejos y diversos; sin embargo sostenemos que es posible identificar vectores institucionales, culturales, sociales y económicos comunes para ese comportamiento.

Para facilitar la lectura de los indicadores propuestos hemos listado al conjunto de los países seleccionados de Sur a Norte: Argentina; Chile; Uruguay; Paraguay; Brasil; Bolivia; Perú; Ecuador; Colombia; Venezuela; Panamá; Costa Rica; Nicaragua; El Salvador; Honduras; Guatemala y México.

4.11. SINGULARIDAD DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Sostenemos que las democracias latinoamericanas presentan una singularidad histórica y características específicas que las hacen propias y originales, con algunas similitudes pero también con grandes diferencias respecto de las democracias de los países centrales. Los desafíos de estas democracias son propios y singulares.

Sin embargo, es habitual que cuando se piensa en América Latina desde los grandes centros mundiales, se lo haga a partir de la experiencia histórica propia de las democracias desarrolladas, desconociendo que los métodos y recetas para la expansión democrática tienen, para la América Latina, otro contenido y presentan dilemas distintos.

En los últimos veinte años del siglo pasado la democracia llegó a ser el régimen político de casi todos los países de la región. Nunca había tenido tal continuidad ni difusión

geográfica. Pero ese súbito florecimiento y expansión tiene sus fragilidades, riesgos y desafíos que no son idénticos a los de las democracias centrales ni a los de los períodos de transición democrática en la región.

Hace 25 años, muy pocos países de los que forman parte de la América Latina continental, a excepción de Cuba, podían ser clasificados como democráticos. Un cuarto de siglo después, todos estos países cumplen con los requerimientos, por lo menos básicos, del régimen político que implica una democracia.

4.12. DIFERENCIAS SUSTANCIALES CON EL RESTO DE LAS DEMOCRACIAS

Es bueno rescatar la siguiente reflexión que hacía en Honduras una persona muy sencilla que decía: *"Si Ud. toma un hondureño y lo compara con un japonés, probablemente el hondureño no es peor. Pero tome dos hondureños y compárelos con dos japoneses; probablemente la diferencia será más o menos la de la renta per capita entre los dos países"*.

El recorrido de las democracias latinoamericanas también tiene sus particularidades sociales e históricas:

- **Derechos Civiles y Sociales: particularidad en la secuencia de despliegue de los planos de ciudadanía**

1. En las democracias noroccidentales europeas el acceso a los derechos políticos de la ciudadanía y la construcción del régimen democrático acaeció con posterioridad a algún grado de desarrollo de los derechos civiles (y sociales). Por lo tanto, **en las democracias europeas la vigencia del Estado de Derecho, los derechos civiles en general e incluso algunos sociales, precedieron la consolidación de los derechos políticos y la instauración democrática. En cambio, en América Latina, los derechos políticos precedieron en general a los derechos civiles y sociales.**

Ante un entorno político, social, histórico y geográfico diferente, limitar nuestra visión de la democracia al régimen democrático, puede llevarnos a suponer, contrariando toda evidencia, que las etapas de consolidación son similares, que las curvas a sus enfermedades son parecidas o los riesgos de quiebre semejantes.

Esta particularidad en la secuencia de despliegue de los planos de ciudadanía en América Latina, también otorga singularidad a las democracias de la región, como otra manifestación de la necesidad de atender y entender a las democracias de América Latina en su originalidad.

2. En Latinoamérica existe una insuficiente difusión de la ciudadanía en todos sus planos, pero centralmente en los planos civil y social que tiene consecuencias sobre el conjunto de las dimensiones de la democracia como organización social.

3. Las desigualdades socioeconómicas históricas en la región afectan el estado de la democracia por dos vías: dificultades para expandir la democracia más allá de su dimensión de régimen; y dificultades para expandir la ciudadanía en todos sus planos.

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social.

4. Hasta la década de los '90, la resolución de las crisis entre los factores de poder en las sociedades latinoamericanas era con golpes de estado a través de la intervención de las Fuerzas Armadas. Hoy no sólo se intenta resolverlas de ese modo. Una característica de las sociedades latinoamericanas actuales es la solución de crisis institucionales dentro del mismo sistema y a veces, forzando el normal funcionamiento de las instituciones. Por eso el Índice de Desarrollo Democrático contempla los factores de desestabilización institucionales como un componente necesario y actual para medir la calidad institucional de las democracias latinoamericanas.

En el IDD si algún país resolviera sus crisis a través un golpe de estado con intervención de las Fuerzas Armadas, no formaría parte del conjunto de países medidos en la región, por carecer de los pilares básicos de un régimen democrático: elecciones libres y participación popular. Entendemos que tratar de incluir como un componente del IDD-Lat la periodicidad de los gobiernos civiles y de facto es caer en una vieja mirada hacia América Latina.

5. Los países latinoamericanos han sido escenario en las últimas décadas de muchas transformaciones e innovaciones institucionales que, en su mayoría involucraron aspectos técnicos. En la mayoría de los casos esas reformas no contemplaron o no involucraron a la política. Así surgieron a imagen y semejanza de otras democracias, instituciones y funciones destinadas a perfeccionar su funcionamiento pero, en la mayoría de los casos, sólo han logrado engordar las burocracias sin por ello alcanzar el objetivo de una mayor eficiencia institucional y, menos aún, una mayor difusión social de los comportamientos democráticos.

En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estará destinado al fracaso si no se tienen en cuenta las particularidades propias ni se involucra a la política.

6. América Latina sigue conformada por países en desarrollo, con grandes sectores sociales ubicados por debajo de la línea de pobreza, altos niveles de concentración del ingreso y con el nivel de desigualdad más pronunciado del mundo (Ver cuadro 1). Sin embargo es notorio que, a pesar de las dificultades existentes, por primera vez una región en desarrollo está -en su totalidad- organizada políticamente de forma democrática. Las democracias pobres de la región obligan a pensar la economía y la democracia en términos propios, para no caer en la equivocación de creer que la democracia tiene más resistencia de la que en realidad cuenta, o que las transformaciones económicas pueden hacerse independientemente de lo que siente y expresa una sociedad determinada.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Tasas anuales de variación									
Actividad económica y precios									
Producto interno bruto	3.3	5.2	1.1	3.7	5.2	2.3	0.5	3.9	0.4
Producto interno bruto por habitante	1.6	3.4	-0.5	2.1	3.5	0.7	-1.1	2.3	-1.1
Precios al consumidor ^b	872.4	328.7	26.0	18.6	10.7	10.0	9.7	9.0	6.1
Porcentajes									
Desempleo urbano abierto	6.6	6.6	7.5	8.0	7.6	8.1	8.9	8.4	8.4
Resultado fiscal / PIB ^c	-1.7	-2.0	-1.7	-1.6	-1.3	-2.2	-3.0	-2.8	-3.3
Deuda externa total desembolsada / PIB ^c	37.5	35.0	36.4	34.8	33.1	37.0	43.0	37.6	39.0
Deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	263.5	245.3	226.1	211.8	198.5	223.6	218.3	177.7	178.0
Miles de millones de dólares									
Sector externo									
Exportaciones de bienes y servicios	194	223	266	295	328	327	342	407	392
Importaciones de bienes y servicios	215	251	278	305	361	381	364	420	412
Balanza comercial de bienes y servicios	-21	-27	-12	-10	-33	-54	-22	-13	-20
Balanza de la cuenta corriente	-45	-52	-37	-38	-65	-88	-55	-46	-51
Balanza de las cuentas de capital y financiera ^d	70	42	29	68	85	69	49	61	33
Balanza global	17	-15	-20	30	20	-18	-6	15	-18

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Estimaciones preliminares. ^b Variación de diciembre a diciembre. ^c Estimaciones sobre la base de cifras en dólares a precios corrientes. ^d Incluye errores y omisiones.

7. Se observa también en general, que el particular arreglo constitucional presidencialista de los países de América Latina constituye una singularidad de la región con implicancias para el funcionamiento y durabilidad de sus democracias.

Vale señalar que la mayoría de las democracias consolidadas del mundo tienen regímenes parlamentario. Arendt LIJPHART²⁴ contabiliza desde principio de los años '50 a hoy, que existen 21 países con vigencia ininterrumpida de la democracia y sólo dos de ellos tienen un régimen presidencialista: Estados Unidos y Costa Rica.

- **Cuestiones históricas: Particularidad de la institucionalidad latinoamericana**

Coincidimos con Douglas C. NORTH²⁵, en su interpretación de las diferentes pautas históricas seguidas por Inglaterra-Estados Unidos, por una parte, y por España-Portugal., por otra. Nos dice que *“la colonización latinoamericana fue fundamentalmente obra de Castilla, que se configuró institucionalmente como una monarquía fuertemente centralizada, apoyada en una potente burocracia civil, militar y religiosa, con un Parlamento inexistente o debilitado, sin poder judicial independiente y con un grado muy elevado de interferencia en la economía y supeditación de ésta a los intereses del Estado. Con la pérdida de los Países Bajos y el declive de la renta de Indias, la Corona española entró en una espiral de bancarrotas que trató de resolver apretando la tuerca burocrática de los impuestos, las confiscaciones y la inseguridad en los derechos de propiedad. Las actividades económicas productivas estaban claramente desincentivadas. En su lugar, el ejército, la iglesia, la burocracia civil o la judicatura sometida a la Corona, resultaban las opciones organizativas realmente incentivadas. La Corona y sus burocracias, apoyados por los detentadores de monopolios o patentes reales y por los monopolios gremiales, formaban la coalición que impidió el desarrollo no sólo del Parlamento y de un Derecho superior a la voluntad real, sino del incentivo necesario para*

²⁴ Arendt LPJPHART, Op. Cit.

²⁵ NORTH, D.C. (1989), Structure and Change in Economic History, Norton, New York.

*la libre empresa, al no estar definidos legalmente ni asegurados judicialmente los derechos de propiedad ni el respeto de los contratos. **El fuerte intervencionismo económico y el poder arbitrario impidieron en el mundo hispánico el surgimiento de un sociedad civil autónoma y potente, dejando permanentemente frustrada y pendiente la revolución liberal.***

Las instituciones británicas se desarrollaron en claro contraste con el cuadro anteriormente descrito. Su traslado a las colonias norteamericanas produjo una historia económica caracterizada por un sistema político federal, de frenos y contrapesos, de sometimiento del poder al Derecho, y una estructura básica de derechos de propiedad, todo lo cual incentivó a largo plazo el desarrollo de la contratación, la producción y el intercambio, es decir, la creación de mercados y el desarrollo económico.

La historia económica latinoamericana, en cambio, ha perpetuado la tradición centralizada y burocrática de su herencia hispano-portuguesa.

Las pautas institucionales divergentes establecidas por Inglaterra y España-Portugal en el Nuevo Mundo no han convergido, a pesar de los diversos intentos de imitación o traslación institucional, siempre fracasados”

4.13. LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA

Partimos del convencimiento de que la **democracia no es un fin en sí mismo sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo; que es necesario reconocer el decisivo valor de la política en el logro del buen desarrollo de la democracia.**

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

4.14. LA EXCLUSIÓN COMO CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL EN AMÉRICA LATINA

- En América Latina y el Caribe hay entre 33 y 40 millones de indígenas divididos en unos 400 grupos étnicos, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema.
- Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%).
- La población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña en la región alcanza unas 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región. Con relación a su ubicación geográfica, se ubican especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%).

La exclusión social es un concepto multidimensional que tiene, al menos, cuatro características.

- Algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano. Hay grupos que no tienen el mismo acceso a la educación, a la salud y a otros servicios, incluso si uno solo

toma en cuenta las diferencias económicas de ingresos. Es claro que existe una discriminación en los accesos, debida a otros factores que pueden ser parte de una definición de la exclusión social.

- El acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como de las informales. Aun para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas.
- La exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público.
- La exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos.

Obviamente, **estas cuatro características están interrelacionadas**. De alguna manera, la exclusión de las dos últimas puede explicar el porqué algunos grupos de personas son excluidos de las dos primeras.

En América Latina, el concepto de exclusión ha sido utilizado con algunas variaciones en diferentes contextos para explicar los fenómenos de marginalidad y pobreza que se observan en el continente. Sin embargo, una de las limitaciones encontradas por los distintos autores ha sido que no existe un marco teórico como tampoco los instrumentos metodológicos apropiados al contexto latinoamericano. Sólo nos encontramos con una serie de explicaciones aisladas de cada una de las dimensiones o factores que intervienen en la generación de la marginalidad desigualdad y pobreza.

En este contexto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración del grupo social afectado con su medio. La dimensión temporal indica que la exclusión es el resultado de un proceso en el tiempo.

Desde el punto de vista político, la introducción de la perspectiva de la exclusión social tiene un valor muy importante, precisamente porque se concentra en los procesos institucionales y no solo en sus resultados concretos, como la persistencia de la pobreza e inequidad. En términos muy simples, la fuerza del enfoque de exclusión social consiste en que a partir del entendimiento de los factores de riesgo y, procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar una matriz de políticas tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social. Al mismo tiempo, el enfoque de exclusión social toma en cuenta la capacidad transformadora de los sujetos sociales. Es decir, considera la capacidad de aquellos que han llegado a una situación de exclusión para desarrollar acciones que les permitan recobrar o acceder a los derechos que los definen como ciudadanos.

La desigualdad socioeconómica induce exclusión sociopolítica. También es evidente que el deterioro de las condiciones socioeconómicas y las disposiciones de bajos umbrales de equidad social, no aumenta la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático y eventualmente puede conducir a su enajenación y a la aceptación de opciones autoritarias. La concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y los principios democráticos y esto puede conducir a otros fenómenos como la ampliación de las dificultades para la agregación de intereses y la mayor probabilidad de que el Estado experimente aumentos en la presión de intereses específicos, la corrupción y la ineficiencia.

La exclusión social, más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a una escala de degradación (pobreza, desigualdad, marginalidad), por ello constituye un punto central en la medición del IDD-Lat.

4.15. DESAFÍO DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

La gran cuestión no es la de cómo importar las instituciones, sino la de cómo hacer evolucionar las instituciones propias hacia sistemas institucionales renovados que incentiven la eficiencia política y económica y la equidad social conforme a los propios parámetros valorativos nacionales.

Afortunadamente se extiende, positiva y ampliamente, la conciencia de este déficit institucional por toda América Latina. Y también se extienden las respuestas: las estrategias nacionales de desarrollo institucional como componente inevitable del fortalecimiento de la democracia.

Durante la década de los noventa el régimen democrático ha ido perdiendo crecientemente legitimidad en algunos países de América Latina. O'DONNELL²⁶ se refiere a esta problemática como un proceso de *muerte lenta* que representa un mayor peligro que lo que él denomina *muerte súbita*, con la que hace referencia a la interrupción del régimen democrático. En esta sintomatología de *muerte lenta* aparecen, según O'DONNELL, trazos muy típicos: primero, una creciente deslegitimación del poder político, cuyo descrédito ha adquirido niveles sin precedentes: los cuadros partidarios son cada día más marginales de la vida política, lo que determina que una parte importante de la población no se sienta representada. En segundo lugar, prevalece en la población la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la Nación. Es decir, un Estado que ya no es verosímil como un agente de políticas de bien público, lo cual produce una distancia entre un Estado, cada vez más desguarnecido, y la población.

El tercer síntoma es que aparece lo que se denomina *la reducción de la arena política*; es decir, la política se convierte cada vez más en un juego muy pequeño de trenzas sin que se perciba que esas políticas están orientadas a algún tipo de bien público. Este comportamiento le resta calidad a la democracia, situación que podría llegar a un punto en el cual gran cantidad de la población quede a merced de cualquiera que proponga retornar al bien público aunque carezca de valores democráticos.

En ciertos casos prevalece una democracia truncada, una democracia que no llega a constituir ciudadanos, razón por la cual algunos autores hablan de *ciudadanía de baja intensidad*. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social.

En efecto, según la CEPAL, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar lazos de solidaridad desde el Estado o desde la propia sociedad civil.

Las características actuales de la democracia en la región no construyen lo que se ha denominado ciudadanía toda vez que los derechos sociales y los civiles son precarios. Sin embargo, se mantienen los derechos políticos, que es uno de los espacios que dispone la población para exigir representatividad política y aumentar su participación.

²⁶ O'Donnell, G. (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós, 1973]; (1992), "¿Democracia delegativa?", Cuadernos del CLAEH 61: 5-20 ; (1996), "Otra institucionalización", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 305-330, Buenos Aires: Paidós, 1997.

Ello a su vez requiere un liderazgo que impulse y oriente los cambios pero también, y sobre todo, un incremento significativo de la responsabilidad individual y de las redes de compromiso cívico. Estos aspectos son fundamentales para enfrentar el significativo incremento de la desigualdad y de la exclusión que viene registrándose especialmente durante la década de los noventa, en lo que constituye, sin duda, la mayor carencia de la agenda neoliberal.

Joan PRATS (1999)²⁷ sostiene que *va generándose entre los distintos actores de la región la percepción de que la mayor debilidad de las sociedades latinoamericanas frente a los retos del desarrollo actual no procede tanto de una carencia de recursos naturales, económicos o humanos como de la inadecuación e ineficiencia de las instituciones que condicionan la productividad de esos recursos.*

Reconocemos que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el simple cambio electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social.

Fernando CARRILLO-FLOREZ²⁸, sostiene que *“en América Latina utilizamos lo que se entiende por democracias electorales, es decir, democracias que tienen como punto de partida elecciones libres y periódicas que hasta cierto punto cumplen con los cánones formales de carácter institucional. Aquí se ha creído que por el mero hecho de avanzar en el derecho a sufragio de los ciudadanos ya la democracia está consolidada. Realmente la tarea es mucho más compleja y profunda que eso.*

El paso de una democracia formal a una democracia real es muy complejo. Exige instituciones democráticas sólidas, que es lo que no ha tenido América Latina recientemente, instituciones políticas para la democracia real y no sólo para la democracia formal. Y el tema de los derechos de las personas, no sólo el de los derechos políticos, aparece como el primer gran desafío”.

Cuando se analizan y comparan niveles de desarrollo, el énfasis ha pasado de centrarse en los déficits económicos en los años setenta a la preocupación por los déficits sociales. Hoy se entiende que está fallando la funcionalidad de las instituciones políticas y que el desarrollo político es el punto de partida para el desarrollo económico y social.

En la XXXIII Asamblea de la OEA la Declaración de Santiago sostiene que *“el fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de las demandas de los ciudadanos en una democracia representativa es esencial para el funcionamiento del sistema político democrático. El firme propósito de promover la plena participación de la ciudadanía en el sistema político, para aumentar la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, incluyendo el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil”.*²⁹

²⁷ Joan Prats cita a Osborne y Gaebler, (1992); Metcalfe, (1993) y Koifman, (1993) en *“Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular,”* Colección de Papers N.2, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 1997 p 4.

²⁸ Ex ministro de Justicia de Colombia y actualmente asesor principal del BID. (2001) Conferencia *“Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe”.*

²⁹ 33ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos- Junio de 2003- *Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*