



Con las elecciones realizadas en América Latina durante el año 2006 se ha reavivado la discusión sobre la democracia. Coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panficchi, apareció el libro *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (Ciesas, FCE, Universidad Veracruzana, México, 536 páginas). Habría que recordar que hacía dos años el PNUD había difundido su informe sobre la democracia en América Latina. Esta región es presentada viviendo una profunda

paradoja, pues aunque cuenta con gobiernos formalmente democráticos el crecimiento económico es insuficiente, aumentan sus niveles de pobreza, sufre graves desigualdades, y se ha ido incrementando la insatisfacción ciudadana con la democracia. La democracia se ha instalado en sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad; los derechos civiles básicos no están asegurados, y la pobreza y la desigualdad muestran que en esto América Latina es de lo más deficitaria en el mundo. Durante los últimos 15 años la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región. Aunque la democracia electoral se ha ido extendiendo, sus raíces no son profundas. Existe una alta proporción de latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso socioeconómico.

Este informe va acompañado de una amplia discusión sobre la democracia. Parte de que un gobierno del pueblo implica que las decisiones que afecten a todos deben ser tomadas realmente por todos. Se tienen que someter a debate y decisión colectiva las materias que afectan el destino colectivo. Se requiere que el Estado tenga más instrumentos y poder para poder cumplir los mandatos de los ciudadanos. El PNUD articula los derechos civiles (las garantías contra la opresión), los derechos políticos (que ven las decisiones públicas) y los derechos sociales (que tienen que ver con el acceso al bienestar). El ciudadano debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, económicos, sociales y culturales pues todos ellos conforman un conjunto articulado e indivisible.

El informe se pronuncia por una democracia de la ciudadanía alcanzada por la ampliación de la política. En la definición de los términos aclara que entiende por desarrollo humano el aumento de las opciones de las personas para que puedan mejorar su vida. Siguiendo a Amartya Sen podemos definir al desarrollo humano como la expansión de las libertades reales de que goza un pueblo. El PNUD se pronuncia por expandir la ciudadanía social, reducir la pobreza y la desigualdad; por promover activamente el debate y dejar atrás el autoritarismo; por ser críticos de nuestra democracia, pero también por custodiarla y perfeccionarla. Se constata que existe una aguda crisis de la política y de los políticos. Habría que aceptar que la democracia no es una construcción idílica, pues tiene que ver con intereses, pasiones y luchas por el poder. El informe se encuadra en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y del desarrollo humano. El desafío es convertir una democracia de electores en una democracia de ciudadanos. Lo destacable de la formulación de este

informe es que no se queda en los límites mínimos de la formalidad democrática, pues realiza la evaluación de la democracia no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos. No se reduce al acto electoral, sino que examina la eficiencia, la transparencia y equidad de las instituciones públicas, así como una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y que reconozca y abogue por los derechos de todos. Los derechos democráticos tienen que ver con la libertad de opinión, de expresión, de conciencia, de religión, de asociación y de reunión; con la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas; con el imperio de la ley incluida la protección jurídica de los derechos; con el sufragio universal e igual, elecciones periódicas y libres; con la elección de un medio de gobierno por medios constitucionales, y el acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública; con la participación política, instituciones de gobierno transparentes y responsables. El PNUD trasciende gran parte de la teoría contemporánea de la democracia que, al restringirse a caracterizarla como régimen político, refleja y refuerza una concepción general de lo que la política trata, y consecuentemente expulsa la democracia y la política de cualquier relación activa frente a la gran injusticia expresada en la carencia extendida de derechos sociales y también civiles. El informe del PNUD convoca a ver la democracia como una inmensa experiencia humana, ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual, por lo que constituye una experiencia permanentemente inconclusa.

La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano porque por medio de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. La democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social en especial para quienes más sufren: los pobres, las minorías étnicas y culturales.

La democracia imperante no es la social sino la electoral. Las grandes mayorías padecen severas privaciones materiales. Esto pone en grave riesgo los precarios avances en el terreno electoral. Se plantea que el debate sobre la estabilidad democrática debe incluir la pobreza y la desigualdad, y se propone buscar las vías para resolver la tensión entre economía y democracia. La combinación entre libertad política y libertad económica en contextos de pobreza y desigualdad puede propiciar el debilitamiento de la democracia y aun de la economía. El desarrollo de una democracia se mide por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan. Para el PNUD lo electoral es fundamental para la democracia, pero no suficiente. El desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral. Se requiere la democracia social. Pero si en esta última hay un grave déficit, la democracia electoral enfrenta serios problemas.

No sólo los partidos sino los gobiernos no pueden responder a las demandas de la ciudadanía, porque los gobiernos se encuentran al servicio de las empresas privadas; el poder del dinero se convierte rápidamente en poder político, y el dinero financia las campañas electorales a cambio de favores. La estrecha vinculación entre grupos económicos y medios de comunicación es otro de los impedimentos para la democracia. La política económica no es manejada democráticamente. La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil al que pueden infiltrar. La corrupción es una grave lacra.

Después de años de reformas las graves carencias de la ciudadanía no han sido resueltas. Los *déficits* de la ciudadanía social son los más notorios. La economía es una cuestión de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder.

Para el PNUD la democracia entendida en forma minimalista, como la posibilidad de ejercer el derecho del voto periódicamente para elegir gobernantes, dentro de un marco donde esté plenamente vigente el estado de derecho, no sólo es importante sino una condición *sine qua non* para poder calificar a un régimen de democrático. Pero el informe del PNUD considera que debe ampliarse el horizonte de la democracia perfeccionando no sólo los mecanismos institucionales de la política y la implementación efectiva de los derechos civiles para todos los ciudadanos, sino atendiendo a la expansión efectiva de la ciudadanía social. La democracia es severamente afectada porque importantes decisiones quedan fuera del alcance del control de los ciudadanos. Esto tiende a poner en cuestión nada menos que la relevancia que la democracia realmente tiene para los ciudadanos, lo cual a su vez tiene mucho peso en la lealtad de éstos a aquélla. El informe invita a discutir cómo se pueda avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro de la política cómo el ciudadano (y más precisamente, la comunidad de ciudadanos) pueda participar en las decisiones sustanciales.

La ciudadanía social se refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. Los derechos a la salud y a la educación son considerados componentes básicos de la ciudadanía social. A su vez, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad se han reconocido como aspectos que obstaculizan la integración de los individuos en la sociedad. En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales.

El PNUD hace ver que los ciudadanos que sufren exclusiones en una dimensión de la ciudadanía son los mismos que sufren exclusiones en otras dimensiones. La pobreza material de los ciudadanos incide negativamente en las oportunidades de educación, en las cuestiones nutricionales y de salud, en las oportunidades de empleo, en la capacidad para ejercer y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales. La educación, la salud y el empleo requieren de alimentación, vivienda y vestimenta. Todos ellos, a su vez, habilitan la libertad, el progreso y la justicia. Por debajo de ciertos mínimos de derechos sociales el concepto mismo de ciudadanía queda interpelado por la realidad. El panorama es aún más complejo si se tiene en cuenta que la expectativa de mejoría en algunos de estos temas suele estar vinculada a la evolución de alguno o de algunos de los otros aspectos. Existen exclusiones sociales superpuestas. Las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos. Esta situación muestra *déficits* estructurales en materia de ciudadanía social.

Los estudios comandados por Guillermo O'Donnell que dieron pie a la elaboración del informe sobre la democracia en América Latina difundido por el PNUD fueron un hito importante porque concibieron la democracia desde una perspectiva integral; pero no profundizaron en otros debates sobre la construcción de la democracia, en particular los énfasis en la democracia participativa y deliberativa y en la visualización de cómo en diferentes espacios de la vida cotidiana se está reconstruyendo una democracia de amplio

aliento. Quienes han dado ese paso importante en el estudio de la democracia han sido Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi con el equipo de investigadores que encabezaron. El libro aborda estudios situados en Brasil, Perú, Argentina, Chile y México. Además de una introducción que aborda cuestiones teóricas innovadoras, 16 investigadores escriben 10 capítulos divididos en dos partes. Estos autores han recalcado que para entender la democracia hay que ir mucho más allá de lo electoral para entender como se constituyen nuevas esferas de la vida pública. Tienen en cuenta lo avanzado en cuanto a la insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de inclusión política, de eficacia gubernamental y de justicia social. En el libro se alaba que el informe del PNUD haya criticado las formulaciones elitistas de la democracia, que haya llamado la atención de que sin una ciudadanía integral (con acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales) la democracia electoral sería muy precaria y totalmente manipulable. Pero los investigadores participantes en este libro visualizan muchos experimentos que quedaron ciegos para el informe del PNUD en cuanto a la profundización e innovación democrática por medio de la ampliación del campo de la política. Hay una resignificación de la democracia. En este nuevo libro se visualizan trayectorias y proyectos políticos. Los proyectos democráticos extienden y generalizan el ejercicio de los derechos. Los autores se esfuerzan en captar cómo se van abriendo espacios públicos con capacidades decisorias. Desde una perspectiva gramsciana se oponen a aislar a la sociedad civil respecto de la sociedad política. Indagan indicios de lo participativo que va abriendo espacios por medio de deliberación cívica en espacios públicos. El libro tiene muchos méritos. Además de insistir en que la sociedad civil no es homogénea, también llama la atención de que el Estado tampoco es un ente administrativo homogéneo e indiferenciado. Los investigadores que han escrito este libro muestran cómo lo público no puede reducirse a lo estatal. Plantean que los espacios públicos son instancias deliberativas que dan voz a nuevos actores, y que los gobernantes no pueden monopolizar las decisiones. Argumentan que el espacio público es esa arena en donde se critica y se argumenta. Hay capacidades para incidir en el poder político a partir de exigencias puntuales. Esto produce una nueva relación entre la sociedad civil y la sociedad política. Otra crítica pertinente de los autores tiene que ver la discusión que permite no limitar a la sociedad civil al denominado tercer sector. Un aporte destacable es la crítica certera a la categoría de capital social. Como el eje articulador de esta noción es la confianza se llama la atención de que las instituciones son un fenómeno radicalmente diverso al orden interpersonal. Los investigadores participantes en este libro dan en el blanco al resaltar que asociaciones de promoción de afinidades deportivas, recreativas y religiosas no tienen la capacidad de construir una cultura de cooperación generalizada. Es demoledor el argumento de que reconocer al otro no se puede reducir a interactuar solamente con quienes tienen similares afinidades en el deporte o en lo religioso. Hay que ver qué efectos producen cada una de las asociaciones. Así nos llevan al boliche estadounidense para hacernos ver que el concepto de capital social es muy débil, porque no tiene la capacidad explicativa de la vida social más allá de expresiones localistas. El libro argumenta que la vida social en sociedades complejas exige reciprocidad generalizada y apego a la ley entre otras características que no emergen naturalmente de la confianza interpersonal.

Otro de los grandes aportes del libro es el planteamiento, discusión y profundización del concepto de proyecto. Sus capítulos van mostrando cómo los proyectos políticos son construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas políticas particulares. El libro va conduciendo al lector para que pueda descubrir cómo los actores, al formular y defender sus proyectos, van revelando un aprendizaje relacionado con una combinación conflictiva y hasta contradictoria de principios

operativos. Al ir presentando las experiencias estudiadas, los coordinadores encuentran que hay puntos de interconexión entre agentes de la sociedad civil con personajes del aparato estatal precisamente por la complejidad de ambos campos, pero que permite esa clase de nexos, por la coincidencia de proyectos. Cuando éstos van por la vía democratizadora, se abren espacios para la reconstrucción de una democracia de gran aliento. Los proyectos son esa gama de futuribles ante un abanico amplio de posibilidades. Los proyectos no son simples recetas de actuaciones, sino que se originan en significaciones culturales profundas. Tienen que ver con la crítica de lo que es y con la propuesta de lo que se defiende que debe ser. Los autores captan que hay varios proyectos en pugna, y los examinan y catalogan. Los proyectos sufren redefiniciones. Los autores también profundizan en las múltiples trayectorias de los actores en diversas formas orgánicas que pueden tener comunicaciones. El libro es muy rico. Incita a la discusión con nuevas categorías y sugerentes formulaciones, y convoca a acciones consecuentes.