

# La democracia en América Latina

Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

## CONTRIBUCIONES PARA EL DEBATE

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



Publicado para el Programa de las Naciones  
Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

430203

recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las  
D, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. Es una publicación  
elaborada por encargo del PNUD. Este libro es el fruto de las contribuciones  
de prestigiosos expertos y del equipo del Informe sobre la Democracia

Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2004

Alfaguara, S.A., 2004  
37) Buenos Aires  
m.ar

**Editorial:** Fernando Esteves  
**Editorial:** Mercedes Sacchi  
**Distribuidora:** Fischer América Argentina  
**Diseño:** Schavelzon/Ludueña. Estudio de diseño  
**Ilustración:** Graciela Pérez Aguilar  
**Impresión:** Alejandra Mosconi  
**Composición:** Carolina Tosi, Omar Lobos

ISBN: 978-92-804-27-07-04

---

Naciones Unidas para el Desarrollo  
América Latina : hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos :  
debate. - 1ª. ed. - Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.  
1 CD ROM

---

!  
se indica la ley 11.723  
Argentina  
diciembre de 2004

Este libro fue elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.  
Se considera que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan  
la opinión de la Unión Europea.

Los derechos reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden  
reproducirse ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema  
de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico,  
electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,  
por escrito de la editorial.

Si se hubiera podido llevar a cabo sin la generosa colaboración  
de las instituciones y organizaciones, a las que se expresa agradecimiento.

## ■ Prefacio

RICARDO LAGOS ESCOBAR\*

Siempre hay buenas razones para reflexionar sobre la democracia y la ciudadanía en América Latina; las circunstancias actuales, sin embargo, hacen más urgente este ejercicio. Ha habido ya demasiados casos en los que el proceso democrático ha peligrado y la insatisfacción con los resultados económicos y sociales tiende a dirigirse contra el sistema político.

Para pensar hoy la democracia tenemos la perspectiva que da la experiencia de dos décadas de su restablecimiento y consolidación en la región, así como la consideración de las aceleradas transformaciones globales que están dando forma al mundo actual. Ambas son examinadas por los autores de este libro y sus principales conclusiones pueden ser consideradas con provecho por todos quienes participamos en el sistema político democrático.

Parece conveniente agregar una perspectiva de más largo plazo; la del cumplimiento de los objetivos que tuvieron nuestros países al independizarse, hace ya casi doscientos años. Cómo entonces nos pusimos a la altura de las mejores ideas de esos tiempos, cómo nos desviamos de ese camino y cómo podemos retomar hoy los mejores caminos que nos señalan nuestros tiempos.

La lucha por la independencia fue un rayo entre nosotros, cuyo trueno aún podemos escuchar, si prestamos atención. Las ideas de entonces —libertad, república, libre comercio, integración— aún resuenan en nosotros. Ellas siguen siendo una promesa cumplida sólo en parte, siguen siendo ideales a los que todavía nos interpelan nuestros padres y madres de la patria.

\*Presidente de la República de Chile

ideas y objetivos de su independencia, nuestro continente se  
r en las corrientes del pensamiento ilustrado de la época. Con  
ió una puerta para ir de lo que éramos a lo que podíamos  
. La puerta sigue abierta, pero no hemos avanzado lo sufi-  
poder cruzarla.

3, porque equivocamos el camino muchas veces respecto de  
esos objetivos. Hemos tenido autoritarismo, pérdida de li-  
rma o interna, falta de integración de nuestras sociedades y  
ra tardía y con frecuencia mal hecha respecto de la econo-  
cional. Nuestros países no se integraron sino que, incluso,  
guerra entre ellos.

uencia varió más la forma que la sustancia oligárquica de  
ciudades, incluso cuando la hacienda dejó de ser un hecho  
para convertirse en un hecho cultural y psicológico. Ello  
:stras repúblicas, nuestras libertades y nuestro crecimiento  
La violencia se hizo endémica en algunas partes y el mun-  
, una realidad que prefirió ignorar moralmente nuestro siglo  
a lo largo de este tiempo ni reconocido ni integrado, sino  
o a la espera de su disolución.

veces copiamos sólo lo accesorio, la moda y las costumbres,  
nuestra manera de pararnos frente al mundo, de crear, de  
llamos muchas veces en caminar al mismo paso que la con-  
aundo, cuyos objetivos y principios se han profundizado a lo  
años. Hoy hablamos del respeto a todos los derechos huma-  
o a la libertad; hablamos de la democracia que, además de las  
blicas, incluye la activa participación de la ciudadanía; ya  
s sólo del libre comercio, sino de integrarnos del mejor mo-  
ociedad globalizada, a la que queremos humanizar; la inte-  
onal de hoy incluye infraestructura y energía, pero también  
n macroeconómica. Nos fuimos quedando atrás respecto de  
ormas que el pensamiento ilustrado iba tomando.

te todo el mundo esté o haya estado ordenado de acuerdo  
sino que ellas estaban ahí, para mostrar un camino de pro-  
rial y espiritual. Ellas son una medida con la que evaluar  
itos y nuestros fracasos.

io, visiones esquemáticas cerradas y excluyentes nos nubla-  
muchas veces. La Guerra Fría, algo lejano y ajeno a nuestra

realidad, nos dividió y favoreció la intervención extranjera entre noso-  
tros. Los derechos humanos han sido violados muchas veces, en prácti-  
camente todos nuestros países. El medio ambiente de este Nuevo Mun-  
do ha sido severamente amenazado en muchas partes. Una muy mala  
distribución del ingreso ha sido la fatídica variable que explica una par-  
te demasiado grande de los destinos individuales y comunitarios; algu-  
nos reciben siempre más y otros reciben siempre menos, más allá de las  
contingencias y de los cambios en otros aspectos de la realidad.

En la última parte del siglo XX nuestra historia regional fue, quizás,  
dura como nunca. Se faltó a la democracia, se violaron los derechos  
humanos, con una profundidad tal que aún estamos recobrándonos  
de ello.

Este cúmulo de injusticias no pudo dejar indemne nuestro cora-  
zón. El fatalismo, la amargura, la sensación de que la injusticia es to-  
dopoderosa, se generalizaron. Y, como señalara bien Octavio Paz, nos  
fuimos adentrando en el laberinto de nuestra propia soledad, pero no  
porque fuera inevitable, sino por la forma en que los poderosos mol-  
deaban nuestras sociedades.

Y aquí estamos, en este permanente amanecer que nunca parece lle-  
gar a mediodía. Hoy existen más latinoamericanos pobres que nunca  
en nuestra historia, la democracia está débil, el crecimiento es menor  
al que ya tuvimos. Estamos desunidos adentro, sin voz común hacia  
afuera. No logramos negociar en conjunto nuestro ingreso en la socie-  
dad global.

Sin embargo —lo ha dicho bien Gabriel García Márquez—, los lati-  
noamericanos seguimos existiendo, aumentamos en número y man-  
tenemos la esperanza, esa que nos permite replantear nuestro camino  
cada cierto número de años.

Porque cada uno de nuestros países ha tenido o tiene episodios de  
esperanza, en los que se trabaja duro por acercar la tierra al cielo, por  
cruzar la puerta de la modernidad, como decimos hoy. La historia de  
nuestros países está llena de hombres y de mujeres, de movimientos  
sociales y de partidos, que han tratado de hacer las cosas de otro mo-  
do. De esfuerzos familiares, de campesinos, de clases medias, de jóve-  
nes soñadores, de mujeres que exigían su derecho a votar. Todos ellos  
forman parte de la historia, de ese entramado de relaciones humanas  
en la Tierra.

entamente, América Latina ha dejado de ser caracterizada  
es despóticos que segaron la vida de decenas de miles de per-  
caron las libertades de millones. Hemos aprendido de tan  
periencias y el respeto a los derechos de las personas y las  
democráticas que los garantizan se han afianzado en Amé-  
lurante estas décadas. Podríamos coincidir en que nuestras  
se han consolidado en el ámbito institucional, aun cuando  
staca en varios trabajos de este libro— en este campo hay aún  
aces por impulsar y obstáculos por superar.

urgo, como lo ponen de manifiesto las contribuciones de  
ción y el reciente informe del PNUD (*La democracia en  
ina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*), es  
de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su  
éxito y, por lo tanto, donde enfrentamos los mayores de-  
checho no debería sorprendernos, ya que la ciudadanía es el  
dos los demás procesos. En efecto, ¿de qué sirven las bue-  
os actores sociales no las llevan a la práctica?

e ciudadanía, afirmada históricamente en oposición a los  
tamentales del Antiguo Régimen, igualó en derechos y res-  
les a los seres humanos, haciendo abstracción de las diver-  
igualdades que han seguido existiendo. Esta es una idea ge-  
revolucionaria y cuyo correlato moral es evidente: se  
jurar en la realidad esta igualdad, hay que pasar de la teoría  
Con mayores oportunidades, con protección social, con un  
colectivo que respete la diversidad y se enriquezca con ella.  
modo se abriría paso en la historia mundial el orden pro-  
dernidad, atravesado desde el comienzo por la tensión en-  
de igualdad y universalidad de los seres humanos que fun-  
ocracia, por una parte, y la desigualdad de propiedades y  
desigualdad de oportunidades, por otra.

el siglo XX, junto al desenvolvimiento del Estado demo-  
cial de derecho, la ciudadanía se fue extendiendo por enci-  
ras sociales, étnicas y de género, en el mundo y en nuestra  
mismo, se extendió el reconocimiento de los derechos y de  
a condición involucra: ya no sólo derechos civiles y polí-  
también derechos económicos y sociales, derechos cultura-  
ambientales.

Esta noción exige cierta intervención del Estado en la vida econó-  
mica y social con el propósito de procurar a todas las personas las pres-  
taciones y servicios que requieren para la satisfacción de sus necesida-  
des básicas, concebidas como derechos. Es lo que conocemos como  
bienes públicos y nuestro listado regional de prestaciones es insatisfac-  
torio, porque, ¿qué bienes aseguran realmente nuestras sociedades a  
todos los ciudadanos?

Hacer efectivo el acceso a esos bienes supone, junto a un enorme  
esfuerzo de toda la sociedad en pos del crecimiento y la moderniza-  
ción de la economía que haga posible su financiamiento, de una de-  
mocracia de ciudadanos y ciudadanas que vele por que los frutos de  
ese esfuerzo se distribuyan según criterios de equidad y humanidad.

En ese sentido, llegar a nuestra meta exige perfeccionar una de-  
mocracia institucional y un sistema de mercados competitivos, pero  
se necesita más.

Tenemos que ser capaces, a la vez, de lograr que el acceso y los be-  
neficios del crecimiento económico, de la inserción internacional, de  
la democracia, del desarrollo tecnológico, lleguen a todos. Que los ciu-  
dadanos y ciudadanas de nuestros países tengan opciones reales de par-  
ticipación en la sociedad.

Hace cien años, las oligarquías en nuestra región desconocían la  
existencia de la cuestión social. En la actualidad, hay también quienes  
prefieren eludir los problemas y niegan, por ejemplo, la existencia de  
una cuestión indígena. Sin embargo, los países que han tenido y ten-  
drán éxito en el mundo contemporáneo son aquellos que no niegan  
sino que asumen los problemas y contradicciones del carácter comple-  
jo de las sociedades modernas, desarrollando políticas públicas que  
permiten enfrentar los peligros que entraña esa realidad y conducir las  
tensiones en un sentido de progreso.

Reconocer esas lecciones de la historia mundial contemporánea, y  
de la propia historia reciente de nuestra región, es el camino para en-  
frentar el círculo vicioso del desencanto, el descontento y la margina-  
ción ciudadana de la democracia, por una parte, y las insuficiencias del  
ámbito público para generar políticas de progreso no sólo económico  
sino también social.

La comprensión de ese círculo vicioso por los liderazgos políticos  
y el reconocimiento de que no se trata de un proceso normal, sino de

un desvío en la trayectoria de desarrollo, el que puede convertirse en una seria amenaza a la propia continuidad del proceso democratizador, es uno de los caminos que puede llevar a la recuperación para la ciudadanía activa de los que hoy se han convertido en espectadores más o menos distanciados del ámbito público.