

## **El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad\***

**DANTE CAPUTO**

Organización de los Estados Americanos

DCaputo@oas.org

A fines de 2001, después de una década de reformas económicas en América Latina, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) impulsó un proceso de debate sobre la democracia en la región. El objetivo era generar un espacio en el que latinoamericanas y latinoamericanos del mundo de la política y la academia pudiesen reflexionar y elaborar propuestas para fortalecerla. Aunque América Latina ha tenido por décadas un centro de pensamiento latinoamericano para generar ideas acerca de la economía con impacto en la agenda pública, la Cepal (Comisión Económica para América Latina), no había una institución similar para la política. Esta ausencia era aún más notable en un contexto político regional que ponía de relieve la necesidad de fomentar un pensamiento latinoamericano sobre nuestras democracias.

Después de largos años de dictaduras en las décadas de los sesenta y setenta, la región inició un proceso de transiciones a la democracia. Removidos los gobernantes autoritarios y después de que la sobrevivencia de los regímenes democráticos dejara de ser una cuestión de constante preocupación, se abrió una nueva etapa histórica en la vida política de la región. Ya a principios de los 2000 se empezaba a vislumbrar que en esta nueva fase, de postransición, los desafíos y riesgos de las democracias no eran los del pasado.

El proceso que inició el PNUD a fines de 2001 ha tenido varios frutos importantes. Entre ellos, dos informes sobre la democracia en América Latina que son el producto de las reflexiones de latinoamericanos y preparados por los más altos organismos intergubernamentales que trabajan sobre temas políticos. El primer informe, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004), fue preparado por el PNUD y lanzado en 2004. El segundo informe, *Nuestra democracia* (PNUD y OEA, 2010) es el producto de una colaboración entre la OEA (Organización de los Estados Americanos) y el PNUD, y se ha hecho público en octubre de 2010 en el Foro de la Democracia Latinoamericana, organizado con-

---

\* El autor agradece especialmente los comentarios del profesor Gerardo Munck y la cooperación de Nicolás Caputo. La responsabilidad sobre lo que aquí se presenta es exclusivamente del autor.

juntamente con el Instituto Federal Electoral en la ciudad de México. Estos informes presentan discusiones teóricas, análisis de datos y propuestas para la agenda política. Se alimentan de lo mejor de la academia pero no está destinada exclusivamente a ella ni son centralmente textos académicos. En ambos casos la preparación y la difusión han involucrado decenas de reuniones con líderes políticos y sociales<sup>1</sup>.

En este artículo presento algunas de las ideas y argumentos medulares de estos informes. En la primera sección empiezo con una discusión de una apuesta teórica clave: la necesidad de articular una visión más amplia de la democracia que la que es común en muchos círculos. A continuación introduzco algunos datos para identificar los “déficits democráticos” de mayor peso en la América Latina contemporánea. Cada país contiene cuestiones propias que no suceden necesariamente en el resto. Pero existen problemas similares: crisis de representación, debilidad estatal, desigualdad de riqueza y de poder, pobreza y, en algunos casos, repúblicas truncas.

En el resto del artículo esbozo ideas para enfrentar estos “déficits democráticos”. En la tercera sección presento algunas ideas generales para enmarcar una discusión responsable y constructiva acerca de metas para la acción política. Con ese propósito, introduzco la idea de lo realizable y lo exigible, y los conceptos de democracia exigible y de sociedad de bienestar. El reto político es evitar una crisis de legitimidad debido al bajo nivel de derechos ciudadanos que el Estado garantiza y una crisis de sustentabilidad provocada por la demanda de un nivel de derechos ciudadanos más allá de lo máximo realizable. En la cuarta sección elaboro el argumento que una clave para comprender los escollos que se enfrentan para reducir los “déficits democráticos” y para desarrollar la democracia son las cuestiones del Estado y del poder. En otras palabras, introduzco la tesis que la elaboración de reformas, propuestas y estrategias orientadas a desarrollar la democracia deberían tomar como punto de partida el reconocimiento de la centralidad de la cuestión del Estado y del poder, y deberían asumir plenamente las múltiples implicaciones de este punto clave pero frecuentemente ignorado. Finalmente, presento una breve conclusión<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La preparación del primer informe incluyó una ronda de consulta con 231 líderes políticos y sociales de América Latina, incluyendo 41 presidentes y vicepresidentes en función o pasados. Uno de los insumos en la preparación del segundo informe ha sido una interacción con más de 850 referentes de casi todos los países latinoamericanos.

<sup>2</sup> Por razones de espacio, obviamente no puedo desarrollar los argumentos que presento en gran detalle. Además, no puedo introducir mucha información empírica que es muy relevante a los argumentos que elaboro. En otras palabras, este artículo no pretende sustituir la lectura más extensiva de los informes.

## **I. La apuesta teórica: ¿cómo pensar la calidad de la democracia?**

Durante los años de dictadura en América Latina, en la década de los setenta y ochenta, el gran desafío político para los latinoamericanos preocupados por la democracia era remover a los gobernantes autoritarios e instalar gobiernos surgidos de elecciones competitivas. Aunque hacía falta pensar acerca de las estrategias políticas conducentes a lo que se dio en llamar las transiciones a la democracia, no fue necesario tener discusiones teóricas extensas sobre la democracia. La clave era apreciar la democracia y no considerarla, como en épocas anteriores había sido el caso, como algo carente de valor en sí mismo.

A medida que más países hicieron sus transiciones desde gobiernos autoritarios, y a medida que el temor a una vuelta al autoritarismo se disipó, América Latina entró en una nueva etapa política, la postransición. En esta fase histórica se volvió imprescindible pensar de forma mucho más cuidadosa acerca de la democracia. Los límites de una visión minimalista de la democracia se hacían más evidentes. Y tomó creciente relevancia la necesidad de articular una concepción de lo que vino a llamarse “la calidad de la democracia”, referida centralmente al objetivo básico de la democracia, mejorar el bienestar de la población.

Para evitar malentendidos, es importante insistir que estas discusiones acerca de los límites de una visión minimalista de la democracia no eran parte de una búsqueda de un modelo político sin elecciones competitivas. Ese es el punto de partida de esta discusión: la firme aceptación de que la realización de elecciones competitivas es una condición necesaria para la democracia. Las ideas que comenzaron a desarrollarse se referían a que la democracia involucra más que elecciones competitivas, y era de particular interés teórico definir qué elementos más eran necesarios incluir en una discusión acerca de la democracia, esto es, cuáles eran las otras condiciones necesarias, además de las elecciones competitivas, de la democracia.

La concepción de la calidad de la democracia que se presenta en *Nuestra democracia* (PNUD y OEA, 2010: 25-27, 31-38, 44-46), como aporte a esta discusión teórica, propone que la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad que posee tres rasgos en los que fundamenta su legitimidad:

- Su *origen* en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado. Lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.

- Su *ejercicio* organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado Democrático de Derecho. Se refiere a cómo se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas.

- Su *finalidad*, es decir, garantizar, materializar y extender la efectiva realización de los derechos ciudadanos en las esferas política, civil y social, entendidos a su vez de acuerdo a la clásica definición de Thomas H. Marshall<sup>3</sup>. La calidad de la democracia está directamente vinculada a su capacidad para crear ciudadanía. Se trata, en definitiva, de pasar del derecho escrito al vivido<sup>4</sup>.

Esta concepción se distingue en particular por reintroducir la finalidad de la democracia, un disfrute generalizado de los derechos, en la discusión y tiene implicaciones importantes tanto para la identificación de “déficits democráticos” como para un análisis de los retos que deben abordarse para desarrollar la democracia.

## II. El estado de la calidad de la democracia: ¿cuáles son los “déficits democráticos” de América Latina?

Los informes del PNUD, *La democracia en América Latina*, y de OEA-PNUD, *Nuestra democracia*, presentan una gran variedad de datos para evaluar de forma sistemática la calidad de la democracia en la región e identificar los principales “déficits democráticos” a partir de los tres rasgos mencionados de la organización democrática del poder en la sociedad.

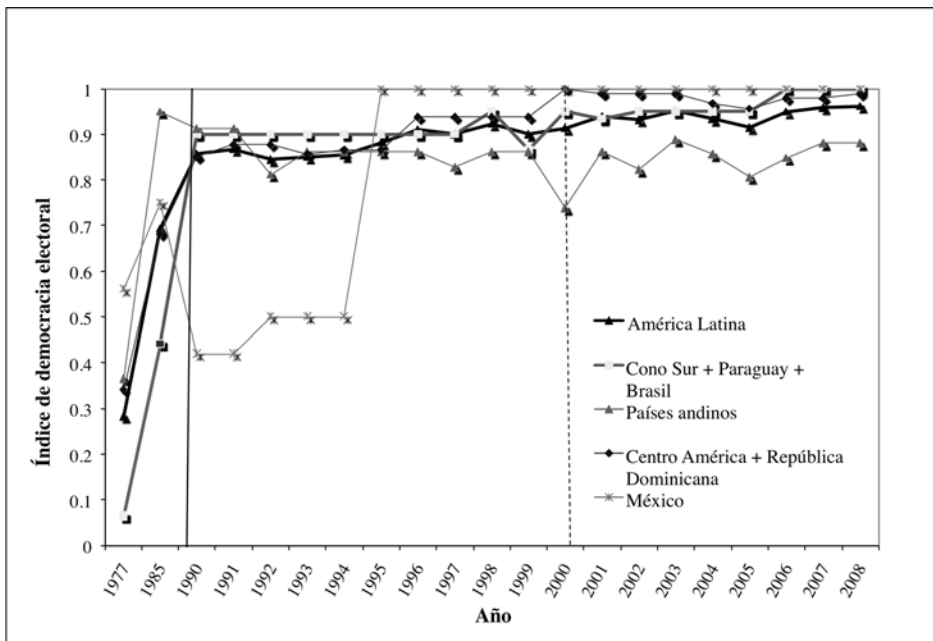
---

<sup>3</sup> T. H. Marshall, en una conferencia pronunciada en 1949 y reproducida un año más tarde en su trabajo *Ciudadanía y clase social*, define la ciudadanía como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad,” propone “una división de la ciudadanía en tres partes o elementos, civil, política y social” y define estos tres elementos de la siguiente manera: “el elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...) Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros (...) El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad” (Marshall y Bottomore, 1998: 22-23, 37).

<sup>4</sup> En palabras del ex presidente Lula, “la democracia, para mí, no es una media palabra. Es una palabra completa. Algunos entienden por democracia apenas el derecho del pueblo a gritar que tiene hambre. Yo entiendo por democracia no sólo el derecho de gritar contra el hambre sino el derecho de comer. Esa es la diferencia fundamental. Democracia, para mí es permitir el derecho de adquirir conquistas, y no sólo el derecho a la protesta” (en diario *Página/12*, 03/10/10).

En cuanto a la ciudadanía política, la esfera de la ciudadanía que incluye la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, una tendencia claramente positiva es que las elecciones se han afianzado como el único medio de acceso a los cargos públicos. El Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para estos informes por un equipo dirigido por el profesor Gerardo Munck, demuestra este progreso (véase Gráfico 1). El IDE se construye a partir de cuatro componentes básicos: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos<sup>5</sup>. Y el valor del IDE ha subido de 0,28 en 1977 hasta 0,96 en 2008, su nivel más alto desde 1977. Este índice sólo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, pero igualmente resalta un hecho positivo: hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son democracias electorales. Y, como el golpe en Honduras (2009) nos recuerda, este es un logro que es necesario defender constantemente.

**Gráfico 1**  
Índice de Democracia Electoral (IDE), América Latina  
(1977, 1985, 1990-2008)



Fuente: Munck (2008).

<sup>5</sup> Para una nota metodológica completa acerca del IDE, véase PNUD (2004).

Existen, sin embargo, algunos déficits notables con respecto a la ciudadanía política. La percepción ciudadana de los partidos políticos, los agentes de representación por definición y una de las principales instituciones asociadas a la expresión de la soberanía popular, no es positiva. Cuando se considera la situación de los partidos, los programas que elaboran, el rol del dinero en las campañas electorales y la relación entre medios de comunicación y política, una conclusión preocupante es que existe una importante *crisis de representación*.

Una tarea básica de la política en democracia consiste en decir hacia dónde ir, proponer a la sociedad objetivos y medios para alcanzarlos. Pero en muchos países los programas partidarios, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos esquivando la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos. Por tanto, la calidad de la opción se resiente y una inmensa mayoría siente que debe optar entre alternativas que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. Se reiteran los objetivos y se ignoran los medios para alcanzarlos. La lucha contra la desigualdad, por ejemplo, es una meta compartida por casi todo el espectro político: ¿qué candidato competitivo diría lo contrario? La diferencia surge cuando se trata de proponer los instrumentos. ¿Será por la vía fiscal o por el “derrame” de una economía en fuerte crecimiento? ¿Es el Estado o el mercado quien tiene el papel principal? Los “cómo” no aparecen en las propuestas y, por ende, no existen en la opción electoral sustantiva.

Así, la pobreza programática deriva el voto al individuo, al candidato o a la estrella mediática. Se delega en un líder, no en el ejecutor de una opción para el futuro de la sociedad. La debilidad en el nexo de representación que liga, por medio del acto electoral, a los votantes a sus representantes se traduce en una debilidad del poder democrático.

También es problemática la forma en que se toman decisiones de gobierno. La forma republicana implica un sistema de controles entre los poderes del Estado, es decir, de control horizontal, y también mecanismos verticales de rendición de cuentas en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan dispositivos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales. Pero lo que observamos en América Latina se aparta mucho de este ideal. En efecto, uno de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Prácticamente la mitad de los dieciocho presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de “facultades extraordinarias”, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas

uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencia, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal. En América Latina viene al caso hablar de *repúblicas truncas*.

Con respecto a la ciudadanía civil y social también encontramos aspectos positivos y negativos. En cuanto a la ciudadanía civil, las declaraciones de estados de excepción se han vuelto menos frecuentes en América Latina. Se han producido avances con respecto al acceso a la información. Pero la tendencia con respecto a la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación, y los derechos de los trabajadores, es negativa. Los dos problemas más graves —ya que ambos se refieren al derecho a la integridad física— son la seguridad pública, número uno en la lista de preocupaciones de los ciudadanos, y los derechos humanos. La tasa de homicidios dolosos en América Latina es la más alta del mundo y observamos el avance del crimen organizado como el narcotráfico y las pandillas. La región también presenta datos muy preocupantes sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura.

Finalmente, en cuanto a la ciudadanía social, las décadas recientes se caracterizan por una mejoría en un amplio grupo de indicadores de salud, educación, provisión de agua potable y servicios de saneamiento, lo que se refleja en los indicadores de desarrollo humano, donde América Latina sigue estando por encima de las otras regiones del mundo en desarrollo. En contraste, cuando se analiza la situación económica de la ciudadanía encontramos una realidad mucho más preocupante, aunque con algunos avances. Del lado positivo, el auge económico excepcional en el periodo 2004-2008 vino acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso en un importante grupo de países y una disminución notoria de la pobreza, que entre 2002 y 2008 se redujo en 11 puntos porcentuales, del 44 al 33 por ciento y la indigencia, el hambre, del 19,4 al 12,9 por ciento (Cepal, 2009). No obstante, como lo muestran los indicadores de desempleo y empleo en el sector informal, el auge de 2004-2008 no generó una plena reversión del deterioro de las condiciones laborales que se había acumulado en las dos décadas previas. Además, pese a la mejoría que se experimentó en varios países en la década pasada, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido en niveles altísimos.

En resumen, la calidad de la democracia en América Latina se caracteriza por luces y sombras. Las democracias electorales de la región sufren de una crisis de representación y están asociadas a repúblicas truncas. A su vez, los déficits relacionados a la ciudadanía civil y social también son notorios. Y en tanto que la democracia involucra mucho más que la elección libre y transparente de los gobernantes y apunta a una democracia de ciudadanía en la cual los ciudadanos “vivan” sus derechos políticos, civiles y sociales, la reducción de estos “déficits democráticos” debería ser una prioridad política.

### III. Las metas de la acción política: ¿cómo desarrollar la democracia sin desestabilizarla?

Las acciones orientadas a reducir los “déficits democráticos” deben considerar lo que es posible en cada sociedad y los riesgos asociados con la desestabilización política. En este sentido, propongo algunas ideas generales para enmarcar la discusión acerca de metas para la acción política.

Existe un razonable acuerdo que por debajo de un cierto umbral carecemos de condiciones necesarias para el desenvolvimiento democrático. La existencia de elecciones libres y transparentes, el respeto de la libertad y seguridad de las personas, la defensa de la libre expresión o una alimentación básica son algunos de los derechos indispensables que caracterizan el mínimo de ciudadanía que debe estar presente en una democracia.

Por encima de esos mínimos se abre el camino hacia la democracia permanentemente incompleta. Pero ella contiene un máximo realizable que depende estrechamente de lo disponible en una sociedad, es decir, de qué recursos materiales, humanos e institucionales dispone. Este máximo está vinculado a las restricciones dadas por el momento histórico que transita una sociedad. Los países difieren en sus grados de desarrollo y recursos disponibles y por tanto difieren los “óptimos realizables de ciudadanía” que puedan objetivamente alcanzarse<sup>6</sup>.

Esto es particularmente cierto en las esferas de la ciudadanía social, que se caracterizan por un desarrollo progresivo. También en este caso es posible, sin embargo, establecer mínimos deseables acordes con los patrones internacionales para países con iguales condiciones de desarrollo. Estos mínimos están definidos muchas veces en las constituciones y la ley. En cualquier caso, el criterio debe ser el que se ha definido en el debate internacional sobre derechos económicos y sociales, de aspirar a lo “máximo entre lo realizable,” es decir, empujar lo exigible a la frontera de lo posible.

Sin embargo, cuando se va más allá de lo que es socialmente alcanzable, se corre el peligro de sucumbir ante la demagogia y el facilismo económico<sup>7</sup>. Esto es tan riesgoso como no alcanzar los mínimos. Lo políticamente popular puede ser social y económicamente insostenible, generar expectativas

---

<sup>6</sup> Una aproximación puede observarse si considerásemos sólo los recursos materiales (y no los humanos u organizativos) que implica la creación de ciudadanía calculando el costo financiero, por gasto o reducción de impuestos, de la realización de los programas partidarios, como se ha hecho en Francia a través del *Institut de l'Entreprise* (Instituto de la Empresa) o en Reino Unido por el *Institute for Fiscal Studies* (Instituto de Estudios Fiscales). Ver [www.debat2007.fr](http://www.debat2007.fr) y [www.ifs.org.uk/projects/323](http://www.ifs.org.uk/projects/323).

<sup>7</sup> El término de *facilismo económico* ha sido propuesto por José Antonio Ocampo en vez de *populismo económico*, ya que este último es impreciso y difiere de manera significativa del concepto de *populismo* que se utiliza en la ciencia política.

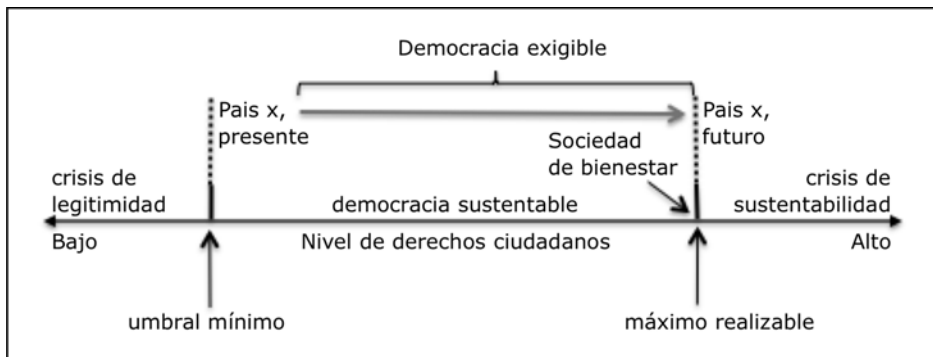


irrealizables y concluir en mayores retrocesos y frustraciones. El facilismo económico se vuelve contrario de los intereses mayoritarios.

Entre la ilegitimidad que tiene lugar a partir de la falta de ciudadanía mínima y el facilismo en materia de políticas públicas, carente de sustentabilidad, existe un espacio posible para la demanda social: la *democracia exigible*, la que se puede realizar dada la constelación de factores disponibles. Demagogia e ilegitimidad son, en definitiva, los límites de la democracia sostenible (véase Gráfico 2). El espacio de la democracia exigible es el ámbito donde debería desarrollarse el debate, las propuestas de políticas públicas de los partidos y la aspiración que dé sentido y finalidad al trabajo político.

### Gráfico 2

La democracia exigible y la sociedad de bienestar



Nota: El máximo realizable varía de país en país y de época en época. El punto de partida de la democracia también puede variar. Definir y generar las políticas para realizar la democracia sustentable es el desafío democrático de cada país.

En ese sentido, la finalidad de la política democrática es extender el bienestar. Una sociedad en la que mayoría de sus habitantes goza de derechos ciudadanos, donde el ejercicio no está confinado a unas minorías, conforma lo que llamaré *sociedad de bienestar*. Este goce mayoritario no sólo implica un cambio cuantitativo, no son sólo más ciudadanos. Se produce un cambio en el tipo de relaciones que se establecen, en la legitimidad del sistema que permite el bienestar general y, por lo tanto, su sustentabilidad. En otras palabras, la difusión lleva a una transformación de tipo y calidad de las relaciones sociales. El bienestar no es producto exclusivo de la acción esta-

tal, sino resultado de una cierta forma de organización social. En ese proceso, la democracia ve transformada su calidad.

Desde esta perspectiva, la legitimidad y la sustentabilidad de la democracia dependen de su capacidad para acordar y alcanzar metas sustantivas de expansión de la ciudadanía que deben estar dentro del horizonte de lo posible.

La sustentabilidad de la democracia en la postransición requiere entonces democracias que ubiquen lo exigible dentro de un rango definido por la legitimidad y la perdurabilidad. Cumplir con los mínimos alcanzables otorga legitimidad. No sobrepasar la capacidad del sistema social y su oferta de factores permite la durabilidad. Cuál es el mínimo, cuál el techo, es un debate dinámico e inacabado en el que cada país deberá conformar estas metas de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas y culturales particulares.

Resumiendo lo dicho:

- Hay mínimos más o menos consensuados de ciudadanía, condiciones necesarias para la democracia. Estos son indispensables y caracterizan el mínimo exigible de ciudadanía. Por debajo de esos mínimos, la democracia tiende a ser ilegítima y emergen riesgos para la sustentabilidad democrática. No sólo del voto vive la democracia.

- Si los mínimos son identificables y permanentes, los máximos son muchos más complejos de reconocer, varían de sociedad en sociedad y para cada momento histórico. Sin embargo, existe un máximo sostenible de ciudadanía que depende de lo “disponible” (la constelación de factores) en una sociedad dada en un momento de su desarrollo.

- Entre la falta de legitimidad que resulta del no ejercicio de derechos esenciales, la ciudadanía mínima, y el facilismo en materia de políticas públicas, existe un espacio posible y sostenible para la creación de derechos, la ciudadanía exigible. Uno no da a los individuos los derechos que podrían gozar efectivamente, el otro crea el espejismo de derechos que no podrán perdurar. En ese espacio debería moverse la creación de ciudadanía hacia el objetivo de la democracia, la sociedad de bienestar.

- El debate político debería atacar crecientemente la cuestión de lo sostenible, de cuál es el máximo que para cada etapa histórica puede perdurar. Claramente no tenemos en ese debate una diferenciación por lo objetivos sino por el grado y por el tiempo en que pueden alcanzarse. Este tipo de debate está casi ausente en América Latina.

· A la vez que la creación de ciudadanía es uno de los objetivos centrales del sistema democrático, existe una dimensión colectiva en el ejercicio de los derechos. ¿Cuántos son incluidos en ese ejercicio? El bienestar se entiende así como el goce efectivo de los derechos por parte de las mayorías y como finalidad de la organización social.

#### **IV. La cuestión del Estado y del poder: ¿cómo se desarrolla la democracia?**

El diagnóstico de los “déficits democráticos” de América Latina en la sección II nos lleva también a interrogarnos sobre la forma de superarlos y a reconocer cuáles son los obstáculos principales para hacerlo. Esto nos refiere ineludiblemente a las cuestiones del Estado y del poder<sup>8</sup>. No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. Por lo tanto, si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo.

Este es un desafío novedoso. Como ilustra Charles Tilly, “con frecuencia, ha habido en la historia estados débiles, pero hasta épocas recientes estos estados raramente se habían democratizado” (Tilly, 2007: 164). La conjunción de sistemas democráticos y estados débiles es una novedad en la historia, que se da al mismo tiempo del hecho excepcional de que América Latina es la única región del mundo en que coexisten democracia, pobreza y alta desigualdad.

El problema, entonces, es que muchos de los países de América Latina poseen estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones, fallan en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles republicanos. Las consecuencias son graves. Afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia. Debilitan la noción de que la democracia es el mejor sistema de organización política y que su funcionamiento asegura una progresiva expansión de la ciudadanía.

Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), la legitimidad de origen (la soberanía popular) y la

---

<sup>8</sup> No abordo aquí el debate ontológico del poder, sin dejar por ello de reconocer su importancia. Como advierte Lukes (2005: 62), “cómo pensamos el poder es controvertido y eso puede tener consecuencias significativas”.

legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas. Por tanto, la reconstrucción de la estatalidad, es decir, de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía<sup>9</sup>. La cuestión del Estado y del poder es, por cierto, muy compleja. No pretendo ofrecer respuestas definitivas, sino más bien esbozar algunas ideas que enmarquen un debate necesario sobre el desarrollo de la democracia.

Para ejercer sus funciones esenciales, el Estado debe poseer potestades que ninguna otra organización o individuo de la misma sociedad puede poseer. Si esta condición no se cumple, su capacidad para ordenar el poder de los particulares será escasa o nula. Esto es, la democracia carecerá de instrumentos para organizar el poder en el conjunto de la sociedad y enfrentará por lo tanto una imposibilidad sustantiva para cumplir su objetivo central. Sin embargo, la historia muestra que aunque es una forma de organización social del poder que debería concretar la voluntad de las mayorías, la democracia tiende en muchos casos a generar políticas y actos de gobierno que benefician a las minorías. Esto sucede cuando el Estado no posee soberanía interior, sea por debilidad, sea porque el aparato estatal es capturado por los poderes fácticos. El poder delegado en el gobierno se vuelve inoperante.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, estas cuestiones son relevantes porque la desigualdad del poder limita el rango de opciones del ciudadano en el proceso electoral. Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública<sup>10</sup>. Muchos de ellos son precisamente aquellos que abordan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y su desigualdad. La debilidad de lo público restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda, restringiendo el rango efectivo de opciones. Además, estas cuestiones derivan en el incumplimiento de las promesas electorales, la comprobación por parte de la opinión pública de la incapacidad del gobierno de modificar la realidad, los

---

<sup>9</sup> Aquí me refiero a las capacidades y el poder del Estado, no a su dimensión ni a las funciones que asume o las que delega al mercado. La cuestión planteada trata sobre la capacidad técnica de los funcionarios en diseñar una política pública, la capacidad de la burocracia en ejecutarla y el poder político del Estado para aplicarla en todo el territorio sobre toda la población.

<sup>10</sup> Ver al respecto la literatura sobre las “no decisiones” y sobre *agenda-setting*. Como mencionan Bachrach y Baratz (1970: 7), “por supuesto, el poder se ejerce cuando *A* participa en la toma de decisiones que afectan a *B*. El poder también es ejercido cuando *A* dedica sus energías a la creación y el refuerzo de los valores sociales y políticos y de las prácticas institucionales que limitan el alcance del proceso político a la consideración pública de sólo los temas que son comparativamente inocuos para *A*”.

fracasos en llevar adelante programas y reformas, la frustración de las esperanzas de los electores, la sustitución de alianzas originales por nuevas alianzas que imponen cambios en los programas votados.

Es imperioso, en consecuencia, promover un debate sobre la cuestión del poder y el Estado en las democracias pobres y desiguales de América Latina, para impedir que se instale la peligrosa espiral que se realimenta de la desigualdad de poder, la debilidad estatal y “los incumplimientos de la democracia”. Más específicamente, este análisis sugiere que la agenda política y las propuestas partidarias deberían enfocarse en las siguientes preguntas:

- ¿Qué pasa cuando en una democracia el Estado carece de poder?
- ¿En qué medida cuenta el Estado con el poder necesario para ejecutar el mandato electoral y ampliar la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de la “incapacidad del Estado para democratizar,” por ejemplo, en términos de la crisis de representación?
- ¿Cuáles son los efectos, en términos de sostenibilidad democrática, de que la soberanía popular sea delegada en un Estado que no tiene poder?
- En suma, ¿quiénes detentan el poder en la sociedad?

La elaboración de reformas, propuestas y estrategias orientadas a reducir los “déficits democráticos” y desarrollar la democracia debe tomar en cuenta las especificidades de cada país. Pero una clave para comprender los escollos que se enfrentan para desarrollar la democracia es la cuestión del Estado y del poder y asumir plenamente las múltiples implicancias de este punto clave pero frecuentemente ignorado.

## **V. Conclusiones: hacia la sociedad de bienestar y el sentido histórico de las democracias**

Cada vez es menos el pasado lo que inquieta a las democracias de América Latina. Cada vez más es el futuro. Ya la pregunta no es: ¿qué hacer para evitar el regreso de los viejos autoritarismos? Las nuevas interrogantes son: ¿cómo asegurar una mayor calidad de la democracia? ¿Qué hacer para resolver los “déficits democráticos”? ¿Cómo organizar apoyo creciente en la sociedad que dé poder y sostenibilidad a la democracia latinoamericana? ¿Cómo difundir al mayor número posible la ciudadanía para generar una sociedad de bienestar?

En este artículo he abordado temas que son tratados en el debate político, aunque intentando observarlos desde algunos ángulos que por lo general se evitan o ignoran. También he planteado preguntas que en América Latina suelen ser ignoradas y he intentado dar pistas o claves para debatir sus respuestas. He puesto énfasis en la cuestión del poder, clave de la política, y en consecuencia de la democracia. Quiénes detentan el poder, por qué lo tienen, para qué lo utilizan, son cuestiones ineludibles.

Un análisis de la democracia en la América Latina contemporánea es necesariamente complicado. Los temas son complejos y siempre están vinculados entre sí. A pesar de esto, el eje central de mis argumentos se puede resumir en pocas palabras. Al discutir sobre democracia nunca debe perderse de vista sus destinatarios: las mujeres y los hombres que enfrentan con incertidumbre y temor su día a día, en particular los que sufren la injusticia de la pobreza y la marginalidad en sociedades profundamente desiguales y violentas.

Dada la historia política de América Latina, sus partidos que en algunos casos son centenarios, y una historia republicana que recorre dos siglos de vida independiente, no es tolerable la brecha que se abre entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos, y la profunda crisis de representación. Otra ciudadanía política, otra representación, es realizable y exigible.

Dado el grado de desarrollo de las instituciones de América Latina, 200 años de experiencia en la construcción del Estado, no es aceptable ser la primera región del mundo en homicidios dolosos. Otra ciudadanía civil es realizable y exigible.

La región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región. Hay recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. Otra ciudadanía social es realizable y exigible.

Esta ciudadanía realizable y exigible explicita el desafío de la política democrática en la construcción de bienestar. La existencia de la finalidad es lo que da sentido y razón de ser a la organización de las relaciones sociales, que permite evaluarla. Es difícil encontrar una civilización que haya carecido de fines explícitos, excepto en etapas de gran incertidumbre. Esta necesidad de crear el fin, de comprender la dirección, hace del hombre no sólo un animal social, sino también histórico. Poseemos un rasgo único: la conciencia del pasado y del futuro. Sin embargo, como dice Eric Hobsbawm, pareciera que este rasgo esencial tiende a diluirse, a disolverse en una suce-

sión de presentes<sup>11</sup>. Así, asistimos a una rara combinación. Vemos a los líderes políticos ávidos por conocer las preferencias de la opinión pública y, paralelamente, se influye en la opinión, las más de las veces fuera de la acción de los políticos. Todo esto en sociedades que han perdido paulatinamente objetivos y finalidades.

Sin puntos de arribo, ¿cómo podremos evaluar la organización de una sociedad? ¿Qué sucede en nuestras sociedades y sistemas políticos cuando carecemos del sentido del orden que nos hemos dado? Una sociedad sin fines produce entre otros dramas el vaciamiento de los fines mismos de la democracia. La democracia podría terminar funcionando como un sistema de legitimación de un orden social injusto. Recordemos la pregunta-explicación de Barrington Moore sobre la fidelidad de la elite india al ideal democrático habiendo podido barrerlo poco después de lograda la independencia. “Pero, ¿por qué iba a querer demolerlo? ¿No suministra la democracia una racionalización para rechazar toda revisión a gran escala de una estructura social que mantiene sus privilegios?” (Moore, 1991: 350).

La sociedad de bienestar es el objetivo de la política democrática. Las tensiones del escenario de postransición hacen que la sustentabilidad de la democracia siga siendo un desafío regional. Pero también es necesario empujar lo exigible hacia el horizonte siempre dinámico de lo máximo posible y sostenible. Para tornar en realidad esta democracia exigible es necesario construir un poder democrático. Este es el principal reto político de la América Latina de principios del siglo XXI.

---

<sup>11</sup> Hobsbawm se refiere a “la desintegración de las antiguas pautas por las que se regían las relaciones sociales entre los seres humanos y, con ella, la ruptura de los vínculos entre las generaciones, es decir, entre pasado y presente”. Con la destrucción de los mecanismos sociales que las unían con las anteriores, las nuevas generaciones viven un presente permanente. “En la práctica, la nueva sociedad no ha destruido completamente toda la herencia del pasado, sino que la ha adaptado de forma selectiva (...) En las postrimerías de esta centuria ha sido posible, por primera vez, vislumbrar cómo puede ser un mundo en el que el pasado ha perdido su función, incluido el pasado en el presente, en el que los viejos mapas que guiaban a los seres humanos, individual y colectivamente, por el trayecto de la vida ya no reproducen el paisaje en el que nos desplazamos y el océano por el que navegamos: un mundo en el que no sólo no sabemos adónde nos dirigimos, sino tampoco adónde deberíamos dirigirnos” (Hobsbawm, 1998: 25-26).

## Bibliografía

- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cepal (2009). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Lukes, Steven (2005). *Power: A Radical View*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore (1998). *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Moore, Barrington (1991). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Ediciones Península.
- Munck, Gerardo L. (2008). “La ciudadanía en América Latina: estado actual, tendencias y desafíos”, trabajo preparado para el Proyecto Democracia, OEA, mimeo.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, Alfaguara.
- PNUD y OEA (2010). *Nuestra democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.