

OEA y PNUD, *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, 260 pp. (Colección Sociología)

**D**urante casi todo el siglo XX, el principal desafío político para los países de América Latina fue la amenaza de la irrupción de regímenes autoritarios que desplazarán a los gobiernos electos democráticamente. Sin embargo, al parecer, la época de los gobiernos autoritarios en este subcontinente ha llegado a su fin; en nuestros días, salvo casos excepcionales, como el del presidente hondureño Manuel Zelaya en 2009, pocos son los casos de desalojo violento de gobiernos democráticos. En la actualidad, a diferencia de hace medio siglo, la región está gobernada por regímenes democráticos.

Esto significa que en América Latina la democracia electoral ya no es una mera aspiración o ficción; es una realidad. Claro, eso no significa que el conjunto de procedimientos e instituciones democráticas de la región estén libres de defectos y de problemas, pues muchos de ellos persisten enconadamente, pero lo que sí es cierto es que los fantasmas de los golpes de Estado, gobiernos militares o usurpaciones presidenciales no son ya el principal problema a resolver. Entonces ¿cuáles son los desafíos que enfrentan ahora las democracias latinoamericanas?

Esta es la pregunta que trata de responder el informe *Nuestra democracia* preparado por la OEA y el PNUD, una especie de reedición y actualización del informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* que había preparado en 2004 el PNUD, el cual tenía similares objetivos.

Ya desde el Informe de 2004, se había prefigurado la respuesta que se reproduce y amplía en el de 2010: si bien en América Latina se ha logrado

consolidar la democracia electoral, lo que sigue ahora es construir una democracia de ciudadanía, una democracia en la que los individuos se conviertan en ciudadanos con plenos derechos; es decir, no sólo nominales, sino reales y efectivos. Sin embargo, más allá de esta declaración general, ¿qué significa una democracia de ciudadanía? Más aún, ¿qué es lo que la diferencia de una democracia electoral?

Acogiéndose a la clásica definición de T. H. Marshall, en el informe se entiende por ciudadanía un amplio conjunto de derechos y atribuciones que deben disfrutar los individuos integrantes de una determinada sociedad y que se agrupan en tres ámbitos fundamentales: político, civil y social.

Podría decirse que hasta la contribución seminal de Marshall (1950), la ciudadanía se había concebido como un conjunto determinado de derechos civiles y políticos, pero no sociales. A partir de entonces, se ha desatado una discusión y polémica en torno a ello, que llega incluso hasta nuestros días, en las cuales la incorporación de los derechos sociales a los derechos de ciudadanía se ha convertido incluso en una divisa distintiva de la socialdemocracia y demás posturas igualitarias.

En este sentido, una de las contribuciones y atractivos del informe es tratar de operacionalizar los tres componentes de la definición de Marshall; es decir, lo político, lo civil y lo social: reúne una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten ponderar y sopesar los derechos o atribuciones que se consideran dentro de cada uno de estos tres ámbitos.

Así, por ejemplo, en el Informe se recuperan o elaboran diferentes índices que permiten valorar si se realizan elecciones libres, limpias e incluyentes; si se cuenta con los apropiados frenos y contrapesos para las autoridades electas, o si existe el poder de los ciudadanos o sus representantes para cambiar la constitución; los cuales, sumados a algunos otros, permiten asignar una medida a la ciudadanía política. Y lo mismo se hace con la ciudadanía civil y social, de manera que, a partir de los elementos proporcionados, se puedan emitir juicios más elaborados acerca de la evolución y situación actual de los factores constitutivos de la ciudadanía.

A partir de toda la información proporcionada se puede hacer un balance más claro de la situación de la ciudadanía, el cual no puede ser sino desalentador. La región no sólo es la más desigual del mundo, sino también la más violenta, la más corrupta y la más aquejada por otros problemas de similar gravedad. El balance que arroja el informe podría presentarse como una lista de déficits: déficit fiscal, déficit de representación, déficit de Estado, déficit de ciudadanía, y un largo recuento de fallas y carencias. Independientemente de que cada país requeriría un examen detallado de sus limitaciones y problemas, en el informe se hace un intento por identi-

ficar las debilidades y carencias más extendidas con el fin de sugerir algunas soluciones generales.

En la parte conclusiva se detallan tres políticas públicas que podrían contribuir a resolver algunos de los problemas más serios y avanzar así en la construcción de la ciudadanía que se requiere. Estas políticas públicas son: la fiscal, la social y la de seguridad pública.

Dentro de la política fiscal cabe destacar la sugerencia de darle preeminencia a los impuestos directos sobre los indirectos, ya que la región se caracteriza no sólo por su escasa recaudación, sino por su excesiva dependencia de las contribuciones indirectas, siendo que la experiencia de la mayor parte de los países desarrollados muestra que los impuestos indirectos tienen la característica de favorecer la redistribución del ingreso, sobre todo los que recaen sobre las personas físicas más que sobre las corporaciones.

En lo que respecta a la política social, se propone un cambio radical en el enfoque, pasando de un esquema asistencial a ciertos principios de universalidad y solidaridad que promuevan más vigorosamente la integración social. También la experiencia muestra que los mayores efectos redistributivos se logran con subsidios de alcance universal, como educación básica y salud pública. No obstante, aunque la recomendación acentúa los servicios universales, no se descarta el fortalecimiento de la política social mediante recursos específicos de focalización.

En cuanto a la política de seguridad pública, la recomendación básica consiste en mejorar el sistema de gestión policiaca, lo que implica no sólo elevar su presupuesto y mejorar su tecnología e infraestructura, sino también introducir mecanismos de rendición de cuentas y supervisión externa.

Como puede verse, este Informe es un útil diagnóstico de la situación actual de la democracia en América Latina. Es pertinente hacer notar que la base teórica del documento es claramente distinta de la que predominaba hace unos 50 años, cuando la mayor parte de las indagaciones sobre este régimen político se concentraban en identificar sus prerrequisitos, condiciones y detonantes, con el fin de activarlos para que fueran creando las bases necesarias sobre las cuales se asentaría la democracia una vez que se diera la transición desde los gobiernos autoritarios. Así, muchas teorías señalaron la educación, la cultura política, las comunicaciones, las clases medias, el desarrollo industrial, etc., como la principal palanca impulsora de la democracia.

Pero ahora, avanzado ya el siglo XXI, nos encontramos con que la democracia, al menos la democracia electoral, se ha instalado en muchos países que de acuerdo con aquellas teorías no reunían las condiciones económicas, sociales o culturales para darles cabida. Esto ha obligado a que se in-

viertan los términos. Ahora, se concibe fundamentalmente la democracia no como el resultado de la activación o promoción de estas condiciones socioeconómicas, sino como un medio para fomentarlas y para construir una ciudadanía sólida, satisfecha con su gobierno, ancla de la democracia; una ciudadanía que en esas otras perspectivas se consideraba como su progenitora y no como su producto.

**Roberto García Jurado\***

---

\* Maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.