

---

---

# La democracia en América Latina: Una asignatura pendiente

Hernando Llano Ángel \*  
ellano@puj.edu.co

---

---

## Resumen

Este artículo es una contextualización del informe del PNUD: “*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”, para promover un debate sobre los principales desafíos y dilemas que enfrenta la democracia en la actualidad en nuestro subcontinente.

## Palabras clave

Ciudadanía social, desarrollo humano, “cui bono”, equidad.

La democracia en América Latina es una asignatura pendiente. Tal es la principal conclusión que se obtiene después de leer la extensa, documentada y argumentada investigación sobre la democracia en América Latina,<sup>1</sup> auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y divulgada en septiembre de 2004, la cual puede ser consultada en su totalidad en el portal: <http://www.democracia.undp.org>

---

\* Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y miembro del grupo DEIS de la misma institución. Máster en Ciencia Política de la Universidad Javeriana y candidato a Doctor en la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> “Se realizaron entrevistas a más de 100 analistas, 32 mandatarios entre presidentes y ex presidentes, 200 líderes políticos y sociales y las encuestas a casi 19.000 ciudadanos de 18 países”, según lo anota Mark Malloch Brown en su prólogo del volumen “Contribuciones para el debate”.

## Profesores incompetentes y alumnos insuficientes

En los dos años transcurridos desde su publicación, puede afirmarse que en América latina la democracia continúa siendo una asignatura sin cursar, pues carece de “profesores” competentes que la impartan y de “alumnos” diligentes que la aprueben. De un lado, desde el campo estatal la “enseñanza” de la democracia no es asumida, salvo contadas excepciones, como un ejercicio de gobierno socialmente responsable, legítimamente intachable y políticamente no caudillista. Del otro, en el ámbito de la ciudadanía, no se dispone de una masa social crítica comprometida con el exigente “aprendizaje” de la autonomía, que reclama tanto deliberación como acción social transformadora, más allá del tutelaje populista o las políticas neo-clientelistas y asistenciales del gobernante de turno.

De alguna manera Álvaro Uribe y Hugo Chávez, situados en orillas extremas del espectro ideológico, promueven concepciones y proyectos políticos que debilitan la institucionalidad liberal democrática. Cada uno de ellos apela a una especie de “mesianismo democrático”, donde mezclan por igual el autoritarismo con el asistencialismo paternalista y la movilización popular. Un autoritarismo caudillista que menosprecia los valores más celosamente auspiciados por la democracia liberal: el debate entre iguales; el respeto irrestricto de los derechos de la oposición y las minorías; el estímulo a la competencia abierta y equilibrada entre partidos políticos, lo cual posibilitaría que

una pluralidad de intereses, valores e identidades que encarnan actores y movimientos sociales en forma autónoma se convirtieran el día de mañana en una alternativa democrática renovadora de los actuales proyectos gubernamentales hegemónicos que ambos lideran. No por casualidad los dos mandatarios, más allá de las diferencias ostensibles en sus proyectos políticos y su alcance social frente al *statu quo*, coinciden en el tratamiento paternalista, propio de hacendado autoritario (Uribe) o generoso proveedor petrolero (Chávez), que le dan a la ciudadanía, arrogándose su protección y conducción exclusiva hacia imaginarias tierras prometidas, que respectivamente denominan Estado Comunitario y Quinta República, por fuera de las cuales no parece haber democracia y mucho menos salvación política.

Precisamente para superar tan pesado legado histórico, que ha confinado la democracia en América Latina al reino imaginario y fantástico de las Cartas Constitucionales, el informe del PNUD trae el concluyente subtítulo de: **“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”**. En efecto, el mayor déficit que tenemos desde México hasta Chile, con notables diferencias entre nuestras sociedades, es la exigua existencia de ciudadanas y ciudadanos conscientes de ser los principales protagonistas de la democracia, organizados para tal propósito en modernos partidos políticos y en una densa y rica red de organizaciones autónomas, bien para el ejercicio, el control o recambio democrático del poder político estatal. Por el contrario, el sentimiento que predomina entre

la población es el de ser víctima propiciatoria de una desigual e indolente democracia, a tal punto que “más del 51% de latinoamericanas y latinoamericanos estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso económico real”,<sup>2</sup> como lo anota Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, en su prólogo al Informe.

### **Democracia como desarrollo humano**

Justamente por lo anterior el Informe postula una definición de democracia tan sencilla como exigente, al decir que se trata de un “Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. Una forma de elegir a las autoridades, pero además, una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar). Una democracia de ciudadanía”.<sup>3</sup> Con tal propósito, el informe promueve una reinención de la política en clave de ciudadanía, para que ella deje de ser “lo que hacen los políticos” y se convierta en “lo que hacen las ciudadanas y ciudadanos y sus organizaciones cuando se ocupan de la cosa pública”. Perspectiva que inevitablemente termina asociando la democracia con el desarrollo humano, en-

tendido como “el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida”. Así las cosas, “la democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas”. En términos de Amartya Sen, “desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo”.

Teniendo en cuenta este horizonte normativo y teleológico, el Informe pasa revista a la situación real de los sistemas políticos predominantes en los países latinoamericanos. Para ello realiza encuestas a grupos representativos de ciudadanos, a los actores políticos protagónicos y a la dirigencia latinoamericana, sistematizando e interpretando tan densa y valiosa información en variables e indicadores como el Índice de Democracia Electoral (IDE) y el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD). Completa la anterior base empírica un sólido marco teórico, con la coordinación del profesor Guillermo O'Donnell, que agrupa en el volumen de “**Contribuciones para el debate**” veintisiete ensayos dedicados a las siguientes cuatro grandes problemáticas: 1- Política para la democracia; 2- Estado para la democracia; 3- Economía para la democracia y 4- Globalización y democracia. Del primer acápite,

<sup>2</sup> Brown, Mark Malloch. (2004), “Prólogo del Administrador del PNUD”, en Caputo, Dante. (dir.) *La democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 (PNUD), Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A, pp. 13-15.

<sup>3</sup> Martínez, Elena. (2004), “Prefacio de la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD”, en Caputo, Dante. (dir.), *La democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 (PNUD), Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A, pp. 17-19.

vale la pena resaltar los ensayos del profesor Natalio Botana, sobre las *“Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina”*; la reflexión del ex presidente español Felipe González en torno a la *“Crisis de la política: causas y respuestas eficientes”* y la ponencia del profesor Manuel Antonio Garretón, titulada: *“La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina”*.

En cada uno de estos ensayos encontramos valiosas recomendaciones, que bien valdría la pena fueran asumidas por gobernantes y ciudadanía, para así empezar a cursar con competencia esta asignatura pendiente, que hoy atraviesa una coyuntura histórica singularmente compleja.

### **Coyuntura histórica**

Una coyuntura histórica signada para la instauración y consolidación de lo que podría denominarse un modelo de democracia para América Latina, que se esfuerza por realizar la autodeterminación de sus mayorías plebeyas, excluidas hasta hoy de la democracia social e históricamente subordinadas al dominio político de minorías privilegiadas, más o menos cleptocráticas y profundamente patrimonialistas en el ejercicio del poder estatal. Una incipiente democracia que se debate entre la aceptación sumisa de la hegemonía política y comercial de Norteamérica o el fortalecimiento de procesos autónomos de integración regional como Mercosur. Procesos de integración subregionales con la perspectiva de dotar a nuestras economías de una agenda de

desarrollo propia, en función de prioridades más sociocéntricas, donde la equidad y la integración social predominen sobre las lógicas mercadocéntricas del consumo y la acumulación de ganancias. Lógicas que a la postre terminan por polarizar más los conflictos de clase y las crecientes desigualdades sociales, al punto de hacer insostenible la institucionalidad democrática. Es justamente en este contexto, donde surgen proyectos políticos encarnados por líderes tan disímiles como Hugo Chávez, Michelle Bachelet, Ignacio Lula Da Silva, Néstor Kirchner, Evo Morales y Tabaré Vázquez, que tienen en común su distanciamiento crítico de la hegemonía norteamericana y la renuencia del sometimiento de sus políticas sociales a las dinámicas del mercado y las exigencias de los organismos financieros multilaterales.

Por todo lo anterior, quizás hoy más que nunca está a la orden del día la reflexión de la politóloga Terry Lynn Karl, cuando en su premonitorio ensayo **“Dilemas de la democratización en América Latina”**, planteaba que: “el desafío que enfrenta la mayoría de estos gobiernos (y que con certeza afrontarán las nuevas democracias cuando la preocupación de sólo sobrevivir disminuya) es proveer nuevas y mejores soluciones para la vieja cuestión del *cui bono*. Este tema, respecto a *“quién se beneficia”* con la democracia, es en especial problemático en América Latina, donde el esquema de desarrollo capitalista dependiente ha sido implacable en sus patrones históricos de explotación”<sup>4</sup> al punto que, como cita la

autora en su ensayo, “En América Latina el campesino sólo tiene obligaciones, y el terrateniente, derechos”.<sup>5</sup>

Tensión tras la cual se encuentra el inextinguible antagonismo entre los valores de la libertad económica, reacia al intervencionismo reparador, solidario y reformista del Estado, frente a la exigencia perentoria de igualdad socio-económica por parte de las mayorías plebeyas excluidas, que hoy reclaman con impaciencia la mano justiciera de un Estado históricamente indolente con su situación y políticamente complaciente con los privilegios de las minorías.

Dilema que vuelve a plantear el debate, con inusitada intensidad y gravedad, en torno a los adjetivos de la democracia, que a esta altura la historia parecía haber saldado. La democracia no viene al mundo sin apellidos. Por ello no está de más recordar que la democracia moderna es, en primer lugar, una democracia liberal de paternidad burguesa, cuyo comportamiento como clase social en América Latina ha sido todo, menos liberal, en el sentido de respetuosa de los Derechos Humanos y de su correlato obligado, el Estado de derecho, particularmente en aquellas coyunturas históricas en que sus privilegios y ganancias se han visto limitados o ligeramente amenazados. Basta recordar las trágicas e ignominiosas lecciones dejadas

por los cruentos golpes militares contra presidentes demócratas como Jacobo Arbenz de Guatemala, en 1954, y Salvador Allende en Chile, en 1973, fraguados por la CIA con la complicidad activa de las respectivas burguesías nacionales.

Al respecto, el profesor Manuel Antonio Garretón, en mesa redonda convocada por la revista *Análisis Político*, en su primer número en 1987, expresaba: “... precisamente es la burguesía la que ha combatido la democracia, la inducción a la democracia formal. Eso me parece clarísimo en la historia de América Latina. Los enemigos de las instituciones burguesas han sido los burgueses; los que han luchado por las conquistas “democráticas burguesas” –entre comillas– son los partidos de izquierda, los grupos populares, etc... Entonces, es interés de las masas el desarrollo de instituciones que permitan su permanente perfeccionamiento; su lucha, sus planteamientos sociales. En condiciones de no democracia burguesa en América Latina no hay posibilidades de constituir el sujeto popular, ni de identificar y luchar contra el adversario. Y eso a mí me parece muy claro”.<sup>6</sup>

Hoy, precisamente por ello, casi veinte años después, es con gobiernos de izquierda, con matices muy diversos, que se está constituyendo y fortaleciendo dicho sujeto popular, aun contra políticas pú-

<sup>4</sup> Lynn Karl, Terry (1991). “Dilemas de la democratización en América Latina”, en Barra Solano, Carlos.; Barros Horcaditas, José Luis. y Hurtado, Javier. (edits.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, FLACSO Sede México, Universidad de Guadalajara, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 434.

<sup>5</sup> Harrison, Paul (1979). *Inside the Third World: The anatomy of Poverty*, Londres, Penguin Books, p. 105.

<sup>6</sup> Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo- agosto). “La democratización en América Latina. Mesa Redonda”, *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

blicas de sus respectivos gobernantes por considerarlas insuficientes o demasiado contemporizadoras con el *statu quo*. Así sucede en Brasil con el Movimiento de los Trabajadores Rurales “Sin Tierra” (MST) frente a Lula; en Chile con la llamada “revolución de los pingüinos” que desafía a Bachelet y en Bolivia con los recientes paros y movilizaciones contra el presidente Evo Morales.

Pero es también la irrupción de este movimiento popular por una democracia social, que interpela con impaciencia el ejercicio y goce inmediato de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), lo que constituye el mayor desafío para la nueva generación de gobernantes

de izquierda en tanto auténticos democratizadores, “pues ellos deben aprender a dividir tanto como unificar y no sólo a dar esperanzas sino a desalentar expectativas”,<sup>7</sup> como lúcidamente culmina su ensayo Terry Lynn Karl. De no estar esta nueva generación de democratizadores a la altura de semejante desafío histórico, seguirá latente la opción de más del 51% de la población encuestada dispuesta a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso económico real. Con mayor razón si el mandatario de turno se camufla tras el traje militar de un salvador de la democracia o de un Catón de la justicia social, como parece estar sucediendo en Colombia y Venezuela respectivamente.

<sup>7</sup> Lynn Karl, Terry. “Dilemas de la democratización en América Latina”, op. cit., p 443.