

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS, CAMBIOS EN LA CIUDADANIA Y NUEVAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA

Gerardo Caetano

Historiador y Político; Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata, Argentina; Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República (desde el 2005 a la fecha); Integrante a título individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Investigador y Catedrático Titular Grado 5 en la Universidad de la República.

En América Latina, luego de la visión triunfalista que siguió a la caída de las dictaduras de la “seguridad nacional” en los 80, en las últimas dos décadas ha avanzado la preocupación sobre la “calidad” y la “baja intensidad” de nuestras democracias, sobre la endeblez de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto a los partidos y a los políticos. La nueva cultura de los derechos humanos, que se arraigó como una de las claves identificatorias de las luchas populares contra las dictaduras y que estuvo en la base de la creciente exigencia para la profundización de los procesos de justicia transicional, no ha terminado de proyectarse en el terreno de los modelos de desarrollo ni de las políticas públicas en la región. La persistencia de fuertes márgenes de pobreza e indigencia, así como la no superación de cuadros de desigualdad escandalosa, han generado reclamos crecientes en torno a la asunción de prismas más radicales para rearticular la emergencia de una nueva cultura de los derechos humanos que tenga como eje el combate efectivo contra la pobreza. Esta rearticulación entre ambos asuntos ha estado en la base de cambios y giros políticos muy visibles en la región durante los últimos diez años, muchos de ellos identificados con el impulso de procesos de reformas políticas y constitucionales en verdad “refundacionales”.¹

Sobre el telón de fondo de este giro político, que en sí mismo no ha estado exento de turbulencias y conflictos, desde el 2008 se ha sumado al contexto general de la región el impacto a distintos niveles de la crisis económica y financie-

ra internacional más importante desde los años treinta, lo que ha abonado aun más un cuadro de inestabilidad y temores acrecidos; En un contexto de fuertes transformaciones de toda índole, en un escenario de auténtica “encrucijada institucional”, América Latina y el Caribe (ALC) recibieron el impacto de una severa crisis internacional, que venía a poner a prueba radical los cambios en curso a nivel de las ciudadanías del continente y la evolución de sus visiones acerca de la democracia y sus fundamentos.

Fue en ese contexto histórico que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) desarrolló una propuesta de trabajo que procura “centrar la exclusión y los factores que determinan la pobreza como causa y efecto de violación de los derechos humanos, teniendo en cuenta las capacidades de los grupos y entidades civiles, la doctrina y acción del sistema interamericano y el papel del Estado en la formulación de políticas públicas y estrategias de desarrollo inclusivas”.² La propuesta partía de una definición multidimensional e integral del fenómeno de la pobreza, en tanto el producto de “estructuras de poder que reproducen estratificación social y una visión excluyente que discrimina a vastos sectores del continente”. Desde esa perspectiva de análisis en verdad radical, el IIDH ya desde el año 2000 orientó su compromiso con la promoción de la democracia y con los derechos humanos bajo la interpelación de interrogantes como el siguiente: “¿Cuál es la eficacia de los derechos humanos y qué sentido tienen para los pobres la democracia y la justicia, el debido proceso y la participación en el ejercicio del poder político, el voto y la libertad de expresión, la igualdad y el crecimiento económico?”

En esa dirección, adaptó sus enfoques en relación a sus cuatro campos temáticos (*“acceso a la justicia, participación política, derechos económicos, sociales y culturales y educación en derechos humanos”*) y a sus tres ejes transversales (*“género, diversidad cultural y relación sociedad civil-Estado”*). De ese modo, desde la generación de una masa crítica que apuntara a una comprensión más abarcativa y profunda de las causas de la pobreza, el IIDH impulsó su nueva propuesta de trabajo con cuatro objetivos centrales: *“i) proponer e incidir en el sistema interamericano para colocar en su agenda la dimensión de la pobreza; ii) articular un amplio diálogo entre las organizaciones civiles y representativas de las personas en condición de pobreza y el resto de actores de la sociedad civil; iii) estimular el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en esta materia; y iv) orientar la organización política del IIDH”*.³

En la adhesión a ese nuevo enfoque de la acción del IIDH y con el centro analítico radicado en la interrelación de los procesos de cambio político que caracterizan la coyuntura latinoamericana actual, bajo la prueba agregada del impacto de una crisis global, el texto que sigue se propone examinar algunas pistas de reflexión para debatir en torno a nuevas formas de relación entre las construcciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos en América Latina. En procura de ese objetivo, se propone como eje central del estudio la asunción del prisma insoslayable de una respuesta eficaz e integral al flagelo de la pobreza.

I. ALGUNAS PREMISAS CONCEPTUALES.⁴

El *“derecho a tener derechos”*: hacia una resignificación de la ciudadanía.

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía y de democracia ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. En América Latina, el replanteo de estas problemáticas se anudó en sus comienzos con los efectos aún persistentes de los procesos de transición a la democracia en América Latina y a los procesos de *“reacción antipolítica”* posteriores al fracaso estrepitoso de varios gobiernos que aplicaron de manera ortodoxa las recetas y postulados del llamado *“neoliberalismo”*, en boga en el continente durante buena parte de los 90. Pero no cabe duda que ya desde hace unos años, el fenómeno que impulsa más decisivamente este debate tiene que ver con el advenimiento -en especial en varios países del subcontinente sudamericano- de gobiernos de izquierda o de signo más o menos progresista (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile hasta la asun-

ción del nuevo gobierno presidido por Sebastián Piñera, en febrero de 2010, Paraguay, Uruguay, Venezuela). Los mismos, más allá de sus diferencias, en algunos casos notorias, han sido electos desde la esperanza de electorados que con claridad emitían una demanda de cambios profundos a distintos niveles. La explosión de expectativas que acompañó y aun acompaña la sucesión de estos procesos, acrecentada por la coincidencia de un nutrido calendario electoral en la región en los próximos años, ha comenzado, sin embargo, a mitigar algunos de sus signos de renovación, en medio de señales de impaciencia o de desencanto ante los desempeños de los nuevos gobiernos. Más allá de los debates y de las críticas suscitadas acerca de los modelos aplicados en cada caso, de los perfiles por cierto diferentes de estas experiencias en curso, del debilitamiento de las novedades efectivamente concretadas ante las promesas emitidas durante los procesos preelectorales, resulta en verdad muy pesada la carga de exigencias, de derechos conculcados cuya satisfacción no puede postergarse más en América Latina, el continente que se ha convertido en el más desigual del planeta. La expectativa de cambios y las realidades críticas que muestran las sociedades latinoamericanas vuelven absolutamente legítima la impaciencia de personas cuyo objetivo central podría muy bien sintetizarse en el objetivo de alcanzar, en algunos casos por primera vez, el *“derecho a tener derechos”*, en suma, convertirse efectivamente en ciudadanos. A nuestro juicio, en este punto radica uno de los ejes fundamentales de la encrucijada institucional en sentido radical que atraviesa el subcontinente en lo que se refiere al cruce entre democracia, derechos humanos y superación de la pobreza en la actualidad.

A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas, refiere en suma de manera radical al tema del poder en toda sociedad, el que entre otras cosas se define en ese conjunto de creencias y sentidos comunes que en todo colectivo definen la percepción de *“lo-que-se-puede-hacer”* y de *“lo-que-no-se-puede-hacer”*. El *“pensamien-*

to único” del “neoconservadurismo contemporáneo” ha planteado la inamovilidad de esa frontera. Precisamente, lo que caracteriza en forma genérica una propuesta “progresista” sustentada en una perspectiva de afirmación efectiva e integral de los derechos humanos, en todo el mundo contemporáneo pero tal vez con especial énfasis en América Latina, es la confrontación radical de esa concepción, lo que supone la reivindicación irrenunciable del “derecho a tener derechos” para todos, en forma concreta, universal y sustentable.

Para ser beneficiario de este tipo de ventajas cívicas, la condición de ciudadano supone la pertenencia a: i) una comunidad “psicológica” que reconozca el valor intrínseco de una persona o grupo (nacional, étnico, etc.); ii) una comunidad social que reconozca el estatuto de la persona o grupo como valioso para la interacción (grupo de interés, representante, ciudadano, etc.); y iii) una comunidad interactiva que juzgue y disponga qué bienes y servicios desea y controla. El estatuto de una persona o grupo está directamente relacionado con la proximidad a bienes y servicios. Esto determina las exigencias de identidad comunitaria para participar cabalmente de la ciudadanía.⁵

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinención de la política como nexo redefinidor de la ciudadanía, de las relaciones entre cultura y democracia y de las nuevas formas institucionales de la representación y participación políticas. La pretensión de estas indagatorias teóricas se orienta a atender no tanto a los rasgos o actitudes que caracterizan al ciudadano particularmente considerado, sino al potencial de revitalización de la política que permita el fortalecimiento de una sociedad civil con espacios para comprensiones diferentes y aún conflictivas sobre la individualidad, la comunidad, las identidades políticas y culturales, el ejercicio pleno de los derechos, la legitimidad de las demandas de desarrollo social, económico y cultural. Para ello resulta indispensable explorar conceptos densos de ciudadanía en sus aspectos de pertenencia y constitución de identidades, abordando por ejemplo cuestiones como la relación entre ciudadanía y cultura, identidad y diferencia. Los conceptos abstractos de “ciudadanía”, “identidad”, “diferencia”, “cultura política” y “representación” son hoy cada vez más familiares en los análisis políticos, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de una nueva cultura de los derechos humanos, afincada en un enfoque integrador del combate a la pobreza, constituye uno de los mayores desafíos actuales para repensar el rumbo de las democracias en el continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación, legitimidad y participación, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o la revaloración de lo político y aun de lo público en nuestras sociedades. También en esa coyuntura más general y estructural debe ubicarse la peripecia de estos nuevos gobiernos progresistas en América del Sur y de su agenda programática.⁶

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales y para el debate propiamente ideológico, pues obliga a repensar con radicalidad muchos de los modelos y categorías más utilizados en referencia a los temas de la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y los derechos. Por tanto la renovación de la mirada puede ser útil para una comprensión más cabal de muchos de los procesos mencionados. Esta última percepción se refuerza al constatar que los cambios en curso cuestionan varios aspectos de la interpretación convencional acerca de las relaciones entre ciudadanía, sociedad civil, democracia y vigencia de los derechos humanos en nuestros países, considerados incluso en el largo plazo.

Son muchas las preguntas que surgen desde la consideración de estos asuntos. ¿De qué manera se redefine el vínculo entre ciudadanía y representación política en los nuevos contextos? ¿Bajo qué formas, instituciones y procedimientos se establecen los nuevos pactos de ciudadanía en un mundo mass-mediatizado con fuertes poderes fácticos extra-institucionales? ¿Cómo se vinculan el concepto de homogeneidad cultural propio del modelo clásico y universalista de ciudadanía con los desafíos emergentes del multiculturalismo y de los Estados “plurinacionales”? ¿Cómo se reformula la ciudadanía y qué significa representar o participar en los tiempos de la posmodernidad o de la llamada por otros modernidad tardía? ¿Qué cambios o reformas deben sufrir las instituciones clásicas de la democracia para afrontar estas nuevas exigencias? ¿Cómo se reconceptualiza la perspectiva de los derechos humanos para incluir en ella, de manera central, una consideración más integral de la pobreza como el fenómeno que en

el continente coadyuva en forma más decisiva con la mayor parte de las situaciones de violación flagrante de los mismos? ¿Cómo se reformula la noción de Estado, de modelo de desarrollo y de las políticas públicas para encarar estas demandas imposterables? ¿De qué manera se reformulan, de cara a estos nuevos desafíos, los instrumentos e instituciones para la promoción y el resguardo de estrategias de respeto y satisfacción de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como interamericano? ¿Cómo se alcanza una operatividad manifiesta para las ideas y propuestas innovadoras en la materia?

Algunos desafíos teóricos: de modelos y secuencias rígidas a una renovación analítica desde la pluralidad

En la dirección que demandan estas y otras preguntas similares, se impone reseñar algunas notas teóricas a propósito de ciertos ejes contemporáneos sobre la cuestión de la ciudadanía, las formas de representación política y las políticas de integración social. En primer término, los estudios más recientes sobre estos temas han tomado como punto de partida casi insoslayable cierto consenso tácito respecto a la caducidad o la insuficiencia de muchas de las visiones y modelos interpretativos tradicionales sobre este tipo de problemáticas. Por ejemplo, más allá de algunos méritos persistentes,⁷ el modelo de Marshall aparece cuestionado –teórica y empíricamente– por la reflexión académica contemporánea en el campo de las ciencias sociales.

Sin embargo, no es sólo el modelo de Marshall y su capacidad explicativa lo que hoy se pone en tela de juicio, sino también aquellos planteos que en algún sentido se formularon como sus alternativas. Tomemos, por ejemplo, el caso singular de los autores que han tratado de explicar el derrotero de las viejas experiencias populistas latinoamericanas (de los años 40 y 50 fundamentalmente) como fruto de secuencias diversas y hasta inversas a la de Marshall, proponiendo diferencias no sólo de ruta sino también de categorías conceptuales básicas, como las de *ciudadanía regulada* o *democracia participativa*, o a través de consideraciones diferentes y novedosas sobre los alcances del *Welfare State*⁸.

La revisión crítica en curso y sus desafíos teóricos parecen empujar decididamente en una dirección exploratoria de enfoques novedosos y plurales. En ese sentido, a partir de experiencias concretas de análisis comparado, aparece cuestionada hasta la posibilidad (también la pertinencia)

de una modelización rígida de procesos como el de la expansión de la ciudadanía y los de fortalecimiento de la representación y la participación políticas, mucho más si se trata de una modernización amplia que pretenda abarcar a la mayoría de los casos nacionales en la diversidad característica de un continente como América Latina.

Se trata por cierto de una revisión teórica que trasciende los límites de la Ciencia Política latinoamericana, para apuntar a una problemática que también preocupa a otras disciplinas y en otras latitudes.⁹ En el debate de la cuestión aparecen involucrados algunos de los temas más relevantes de la reflexión politológica contemporánea: los sustentos de las nuevas teorías democráticas; la consistencia y especificidad de lo político; las relaciones entre partidos, Estado y sociedad civil; las pautas de reconfiguración de las relaciones entre cultura y democracia; los fundamentos de una nueva cultura democrática; los cruzamientos entre lógicas ciudadanas y otras lógicas (étnicas, de género, de clase, corporativas, etc.); las redefiniciones en torno a la noción de espacio público y sus modalidades de construcción y conceptualización; la cuestión de los procesos de constitución y renovación del significado de las identidades políticas, sociales y culturales; las tensiones en la construcción de ciudadanía, identidad y diferencia, entre enfoques y tradiciones más universalistas o más particularistas; los nuevos tópicos e itinerarios de los debates sobre este particular desde tradiciones ideológicas diferentes como el liberalismo, el republicanismo y el comunitarismo; las reformas o transformaciones en las instituciones democráticas en procura de mejorar sus capacidades representativas y participativas; los vínculos estrechos entre reconceptualización democrática y asunción plena de una perspectiva radical de derechos humanos; la incorporación efectiva de las demandas de cumplimiento y monitoreo efectivos sobre los derechos económicos, sociales y culturales (los ya famosos “DESC”); entre otros.

Para atender este tipo de requerimientos ya no bastan las interpretaciones tradicionales sobre los procesos de configuración de las democracias occidentales y el espacio y consideración de los derechos humanos en ellos. Tampoco resultan demasiado fecundas las estrategias heurísticas de índole sociocéntrica que imperaron en los años sesenta y setenta, las cuales tendieron a visualizar los fenómenos políticos como meros epifenómenos subordinados a los avatares de otras áreas del acontecer social. Como hemos dicho, en las condiciones actuales, la exploración teórica y conceptual se vuelve más libre y abierta; parece más

interesada en abarcar la pluralidad de las preguntas y significaciones analíticas, que en modelizar *urbi et orbi* las nuevas explicaciones.

En esta dirección, tal vez se requiera antes que nada un ejercicio teórico que ponga de manifiesto las múltiples implicaciones de un proceso de fundación y expansión de la ciudadanía democrática en tanto implantación de todo un modelo de asociación política fundado en la vigencia de una perspectiva de derechos humanos, con sus múltiples implicaciones: delimitación de lo privado y lo público; establecimiento de ideales morales con pretensión genuinamente universalista; construcción de síntesis superadoras entre tradiciones, lealtades cívicas y recursos diversos de cultura política; dimensión de pacto (social, étnico, cultural) renovado y realizable; convocatoria a interlocuciones competentes y responsables; emergencia de relatos y referentes colectivos con legitimidad aceptada; rediseño eficaz de los arreglos institucionales; reinención de las pautas de solidaridad, de integración y de resolución de las asimetrías y particularismos sociales de diversa índole; entre otras muchas que podrían citarse.

A partir del reconocimiento de esta multiplicidad de significados, el análisis de los procesos de expansión de la ciudadanía y de renovación del vínculo entre democracia y derechos humanos en los actuales contextos cobra otras proyecciones. Se trata en suma de estudiar fenómenos que se articulan directamente con la constitución de nuevas matrices políticas y sociales que tengan como base primera la lucha frontal contra la pobreza y la exclusión.

En este marco, si un buen punto de partida para afrontar el replanteamiento de esta temática supone escapar de modelizaciones rígidas y diseñar una estrategia teórica y heurística que recoja antes que nada la pluralidad de los procesos estudiados, la agenda de temas y de perspectivas analíticas que deben explorarse no puede menos que desbordar los límites estrechos de cualquier disciplina y aun de la propia academia, reforzando por ejemplo una profundización del diálogo entre políticos e intelectuales. Esto no significa que los estudios más clásicos sobre democracia, ciudadanía y derechos humanos ya no sirvan más. De lo que se trata es de asumir las exigencias renovadas que indican que para profundizar en el análisis de estos temas hoy resulta imperativo el ampliar los repertorios de asuntos, preguntas e interpelaciones conceptuales. En esta dirección, el estudio de los itinerarios de las prácticas y modelos ciudadanos adquiere a nuestro juicio una relevancia singular.

Retos e interpelaciones para “*democratizar la democracia*” en América Latina

A pesar de la alarma que producen los acontecimientos vividos en Honduras y a los perfiles autoritarios y confrontativos que exhiben los contextos políticos de distintos países latinoamericanos, no parece que se esté en el continente en los umbrales de una nueva era de dictaduras civil-militares al estilo de las de los años setenta. Sí en cambio las preocupaciones se centran en la deriva autoritaria de varios gobiernos, en los embates polarizadores de oposiciones irreductibles, en situaciones de confrontación profunda e inestable y en la emergencia de formatos de lo que más de un autor ha llamado “*democracias de baja intensidad*” o “*democracias inciertas*”. Desde luego, a una “*democracia de baja intensidad*” suele corresponder una “*ciudadanía de baja intensidad*”. Para que la ciudadanía activa opere como sustento de la democracia, no sólo es necesario que prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos (la libertad, la justicia, la tolerancia, el control del poder, etc.) dentro de la comunidad, sino también que existan instituciones y reglas que permitan canalizar las demandas y propuestas de todos los ciudadanos, más allá de las diferencias sociales, étnicas, culturales o de otro tipo. Como se señalaba en el informe sobre el estado de la democracia en América Latina, presentado por el PNUD hace ya varios años: “... *aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una ciudadanía de baja intensidad.*”¹⁰

Por definición, toda construcción democrática resulta inacabada e inacabable, vive en el cambio y a través del cambio. *Democratizar la democracia* constituye una tarea compleja, que con seguridad demandará en el corto plazo reformas políticas, institucionales, electorales y sociales, pero que también deberá enfatizar en las dimensiones del poder tal como éste se ejerce a diferentes niveles de la sociedad, en la satisfacción de demandas urgentes y concretas que refieren a los dramas de la pobreza y de la indigencia, en la educación en principios democráticos de la ciudadanía, así como en la reafirmación y renovación de aspectos sustantivos de una nueva cultura política de los derechos humanos. En otras palabras, a contramano de algunas propuestas simplistas, las demandas no se agotan en la apelación –a menudo retórica y sin correspondencia efectiva en la realidad– a mayores cauces de participación social,

como vía de configuración de una “*democracia participativa*” que tendería paulatinamente a sustituir a la “*democracia representativa*” clásica, en una lógica de alternativa rígida sin posibilidades de síntesis superadoras. Por cierto que también se necesitan cambios estructurales más profundos y concretos, dentro de los cuales resulta necesario incluir propuestas (específicas y no meramente enunciativas) sobre cómo implementar una democracia inclusiva que a la vez pueda ser más efectivamente participativa y mejorar de modo simultáneo la calidad de las políticas públicas y de la representación que les otorga legitimidad. Pero las exigencias resultan mucho mayores: se busca que la trayectoria de las democracias latinoamericanas apunte a la prioridad de rearticular la satisfacción de los derechos humanos y la superación de la pobreza como pilares de nuevos modelos de desarrollo de crecimiento y equidad.

Como es sabido, los debates académicos e ideológicos acerca de las definiciones y contenidos de la democracia, además de eternos, viven en estos tiempos una coyuntura especialmente agitada. Hoy enfrentamos un nuevo problema que ha dado en calificarse como el de la “*confusión democrática*”: bajo el rótulo prestigioso y hoy incontrastable de la democracia se “*hacen pasar*” contenidos y prácticas muy poco democráticos, lo que redobla la exigencia de una mirada rigurosa y atenta, lejana por igual de la autocomplacencia conformista como del atajo catastrofista.

Teniendo en cuenta las dificultades y la indeseabilidad de cualquier posición absolutista en sociedades democráticas, a la hora de respetar la heterogeneidad interna que marcan las complejas y plurales sociedades de la América Latina contemporánea, no podemos aspirar a respuestas concluyentes ni mucho menos a recetas aplicables a tan distintos contextos. Lo que sí podemos promover es la renovación de espacios de discusión político-intelectual de proyección efectivamente regional, en los que, entre otras cuestiones, sea posible debatir de manera consistente y sin “dobles” sobre ciertos “filtros conceptuales” inclaudicables para la calificación de una democracia genuina, para precisar qué pertenece o no al ámbito de la política democrática, qué significa o no ser un ciudadano, cómo incorporar las dimensiones comunitarias y étnicas en las fraguas de sistemas políticos que legítimamente pueden reivindicar su condición plurinacional,¹¹ analizar (en el respeto a la diversidad pero también desde el reconocimiento de la necesaria convergencia de principios irrenunciables) a qué democracia aspiramos, cómo es que han devenido las que son a través de los ava-

tares de nuestras historias y cómo pueden llegar a ser. Si se trata de responder con rigor a demandas de esta envergadura, el prisma analítico de los derechos humanos debe servir como instrumento de interpelación concreta, lo que en América Latina no puede sino afincarse en la exigencia por la incorporación del protagonismo de los pobres y excluidos. Eludir esta demanda o interponer ante ella una respuesta inconvincente equivale entre nosotros a escapar de la agenda prioritaria.

Es cierto que una cosa es cómo funciona de hecho una democracia particular y bien otra cómo deseamos que se estructure y satisfaga demandas concretas en la vida cotidiana. Las democracias varían con el tiempo, con las circunstancias históricas y hemos de convenir que la defensa de cualquier concepción, tanto de democracia como de ciudadanía o de derechos humanos, mueve no sólo justificaciones económicas, políticas e incluso psicológicas, sino también sociales y culturales. Significa en su dimensión más profunda la rediscusión de la legitimidad del poder y de su ejercicio concreto en el día a día. A su vez, una definición de ciudadanía no escapa a lo implícito –y explícito– del proceso histórico de su adquisición específica. Sin embargo, después de todo lo ocurrido en la región y en el mundo en los últimos 25 años, los usos conceptuales de la voz *democracia* y sus implicaciones específicas en el campo de la perspectiva de los derechos humanos, requieren límites y alcances más precisos pero también más profundos que en décadas anteriores.¹²

Nuevos indicadores y conceptos para calificar las democracias

Esta exigencia renovada en el plano de las definiciones incorpora ciertas dimensiones clásicas del debate pero no cabe duda que hoy resulta imprescindible la asunción de retos nuevos, de exigencias de renovación insoslayables, de cara a las consecuencias políticas de muchos de los cambios de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, los índices definidores y operativos de una democracia enfrentan actualmente desafíos importantes y en ciertos aspectos inéditos. Los indicadores tradicionales de autores clásicos como Robert Dahl (derecho al voto, derecho a ser elegido, derecho a la competencia política, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, existencia de fuentes alternativas de información, solidez de las instituciones, sustentabilidad de las políticas públicas, etc.), por ejemplo, en su aplicabilidad concreta a las condiciones de muchos países del planeta, enfrentan exigencias y

dificultades renovadas. Lo mismo podría señalarse respecto a muchos otros autores e índices internacionales.¹³ Si resulta por demás claro que en un continente como el de América Latina, las definiciones procedimentales minimalistas (elecciones libres, sufragio universal, participación plena, libertades civiles) son insuficientes, la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas (que incorporan otros indicadores como las exigencias de que los gobernantes electos tengan poder efectivo para gobernar o que existan ciertos niveles básicos de equidad socio-económica y altos niveles de participación popular) también se ven interpeladas desde diversas perspectivas. Adviértase, por ejemplo, la amplificación de los debates en torno a la idea de la justicia, desde tradiciones como la del pensamiento de John Rawls hasta desarrollos más contemporáneos como los que aparecen en los últimos trabajos de Amartya Sen,¹⁴ y podrá registrarse la envergadura de una rediscusión a fondo de la teoría democrática y de sus exigencias actuales en el campo de los derechos humanos y en el de la superación de la pobreza.

En lo que se refiere a un marco de análisis más específicamente político, téngase en cuenta, por ejemplo, las dudas que podrían emerger de un cuadro de análisis que aplicara una regla de evaluación rigurosa e independiente sobre la situación de todos y cada uno de los actuales gobiernos de América Latina en general y de América del Sur en particular, en relación a factores como los que integran la reseña que sigue: manipulación de leyes electorales, usos clientelísticos, presiones y acciones directas promovidas desde los entornos gobernantes, convocatorias electorales de dudosa constitucionalidad y de uso plebiscitario a favor de los proyectos oficialistas, impulso de proyectos de reforma constitucional signados por la coyuntura, restricciones a medios de comunicación opositores o manipulación directa o indirecta de medios afines, escrutinios cuestionables en las instancias electorales, peso de poderes fácticos y extraterritoriales, circuitos ilegales o ilegítimos de financiamiento de las acciones partidarias, restricciones a los sistemas públicos y privados de contralor, presiones sobre los poderes judiciales, la consideración efectiva de los procedimientos legales e institucionales, entre otros que podrían agregarse.

Si a estos factores de perfil más "procedimental" le sumáramos otros con proyección más socio-política (distorsiones profundas en el ejercicio de los derechos humanos a partir de niveles especialmente graves de pobreza, indigencia y desigualdad; impacto de la violencia a distintos

niveles como terrorismo de Estado, inseguridad ciudadana, narcotráfico, organizaciones delictivas de nivel macro; prácticas generalizadas de corrupción; desigualdades flagrantes en términos de poder; inseguridad jurídica; insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de amplios sectores de la sociedad; etc.), con seguridad se podrá convenir en un panorama no homogéneo pero sí con preocupaciones severas y perfiles críticos respecto a la situación general y particular de las democracias del continente. En cualquier hipótesis, pocos podrán rechazar con fundamento que el impacto de la crisis global actual viene a profundizar los fundamentos de un imperativo histórico en la región: la necesidad de *democratizar la democracia*.

El problema de la definición de la ciudadanía, central en estos renovados debates sobre el concepto político y social de democracia, no sólo se refiere a los cambios sociales en sociedades democráticas sino que es también un problema histórico y antropológico.¹⁵ Para ello, si hemos de realizar una propuesta de democratización de nuestras democracias actuales, resulta imperativo antes que nada abrir espacios tanto para la crítica de nuestro quehacer sobre ésta, así como instancias de debate público que nos permitan hacernos cargo de las caras y contracaras de un sistema cívico siempre en transformación y sometido a fraguas interminables. Los debates y la reflexión sobre las cuestiones a atender en un proceso de democratización de estas proyecciones implican, a la vez, la discusión sobre qué valores democráticos se pretende preservar y promover y cuál es el alcance de su proyección específica en el campo de una visión integral de los derechos humanos. Y ésta última, en América Latina, hoy debe priorizar el reto interpelante de la pobreza y sus múltiples consecuencias. Y aquí, sin duda, nos encontraremos también frente a miradas a su vez diversas.

Desde nuestra perspectiva esto implica reconsiderar las configuraciones del poder, que ocurren no sólo a nivel de las especializaciones que recortan -cada cual a su modo- aspectos parciales de la realidad, sino a través de una efectiva redistribución del poder de las distintas elites y actores en juego, a sabiendas que este tipo de procesos se definen en el conjunto del sistema de relaciones y prácticas que articulan, constituyen y organizan las relaciones sociales en su conjunto. Cabe señalar que no es posible asumir que todos los elementos de un contexto están disponibles de una buena vez para ser utilizados en la comprensión de una democracia determinada. Sólo especificando y contextualizando es posible mostrar las

Todo esto se radicaliza en sus alcances y en sus exigencias analíticas cuando se estudia la (re)visión de ciudadanías en transformación, en el marco de democracias diversas dentro de un continente siempre heterogéneo y fragmentado. En especial esto se radicaliza cuando la región experimenta los variados y profundos impactos de una crisis global que no nació en ninguno de sus países pero que, en mayor o menor medida, los impacta a todos con una profundidad considerable. Contextualizar estas visiones en un contexto de crisis global como la que se encuentra en curso involucra muchas tareas, entre ellas la que apunta al esfuerzo de poner en claro los diversos elementos vinculantes de una constelación política dada. No resulta pertinente ni tal vez posible reducir la perspectiva sobre el poder al tema del Estado ni abogar sólo por cuestiones procedimentales, arreglos institucionales y constitucionales, ya que de este modo pudiera pensarse que tanto el conflicto, como las luchas políticas y sociales, propias de cualquier democracia deseable y particularmente relevantes para entender lo que ocurre en las sociedades latinoamericanas actuales, quedarían muy restringidos en este contexto. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente, desde este recorte, no se pretende clausurar en modo alguno la interpretación sobre nuestro pasado sino, por el contrario, se busca abrirlo en su contingencia más radical, habilitando siempre nuevas instancias de discusión sobre el mismo.

¿Qué democracia pretendemos democratizar? Como anotáramos, lo que habitualmente consideramos como “normalidad” democrática suele referirse, de modo general, al ejercicio de nuestro derecho al voto, de nuestras libertades, al normal funcionamiento de los tres poderes del Estado, etc. Estas cuestiones suelen ser vistas como indicadores de nuestra estabilidad democrática, del logro de la institucionalización de nuestros derechos fundamentales. Sin embargo, esta “normalidad” encubre la enorme distancia que existe entre el ejercicio del voto y el ejerci-

La organización política de la vida social resulta prioritaria en la agenda de una propuesta política inclusiva y esto se advierte de modo muy particular en los procesos contemporáneos en América del Sur. ¿Cuáles serían los modos de fortalecerla? ¿Qué elementos podemos encontrar en nuestras sociedades para lograr una revitalización democrática? ¿Cómo fomentar que las instituciones en vigencia —no sólo de los Estados nacionales sino del sistema interamericano y de los bloques de integración o concertación regional— atiendan al empoderamiento efectivo del ciudadano común y de sus organizaciones primarias, tanto en el conocimiento como en la viabilización del ejercicio real de sus derechos, instalados además en esa intersección ineludible entre comunidad y persona que resulta tan central en muchos países latinoamericanos? ¿Cómo profundizar de acuerdo a las exigencias de marginalidades ancestrales y en un contexto de crisis esa dimensión emergente de nuevas formas de “*democracias de ciudadanos*”? ¿Cómo recombinar derechos y acciones sociales en el reconocimiento de esa acrecida pluralidad de identidades, intereses, autonomías y reivindicaciones que caracteriza a las ciudadanías del continente? ¿Cuáles son los vectores e instrumentos más idóneos para promover esos cambios? ¿Qué papel juegan las leyes y las constituciones en un país democrático? ¿Hasta dónde es posible cambiar la política sin revisarlas? ¿Hasta dónde llegan nuestros derechos de inclusión? ¿Cómo se hace para que dejen de ser meramente formales? ¿Cuáles son nuestras instituciones de base a través de las cuales canalizar este tipo de propuestas y de satisfacción de demandas desde lógicas efectivamente ciudadanas y no en lógicas de “hipermovilización” pero de contornos fragmentarios y particularistas? ¿Cuáles son en cada caso las virtudes y los peligros en juego? Tal vez el registro del impacto en el continente de una crisis global, como se

ha señalado, con sus múltiples efectos políticos, aporte posibilidades inesperadas para contribuir a responder con mayor consistencia varias de estas preguntas.

Hoy resulta claro que las instituciones del Estado y las instituciones políticas no aseguran por sí solas un buen gobierno democrático y mucho menos la satisfacción de los derechos fundamentales. La democracia se funda también en ciudadanos individuales y en la acción de colectivos muy diversos y cambiantes, de proyección social y política, pero también comunitaria, étnica, de género, religiosa. Para ser efectivas, estas nuevas democracias han de proteger y comprometerse con el debate sobre los derechos económicos, sociales y culturales de nuevo cuño, en la posibilidad de su ejercicio real y de sus responsabilidades inherentes. En este tipo de indagatorias cívicas y mucho más dentro de un contexto de transformación y de crisis global, se requiere de la participación de organizaciones sociales y políticas de diversos orígenes y proyecciones, de acuerdo a las trayectorias y características diferentes de cada país. Esto involucra averiguar también en qué consiste la membresía de los ciudadanos con respecto a la amplia y cambiante red de nuestras instituciones en vigencia. El empoderamiento de nuestro ciudadano del siglo XXI pasa por la capacidad que tengan los agentes sociales y políticos para escuchar, atender y promover el interés y las actividades del ciudadano común, intentando salvar las distancias entre sus aspiraciones democráticas y los modos en los que estas se pueden ir completando adecuadamente en el ejercicio concreto de los derechos. ¿Cómo hacerlo posible?

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan hoy todo el espectro político. Desde fines de los años ochenta, el concepto de ciudadanía se utiliza en debates teórico-políticos tan dispares como los que surgen de la reseña siguiente de asuntos: los Estados de bienestar, gobernabilidad, recombinación de formas comunitarias y autonomía del sujeto individual, derechos humanos, educación, libre expresión, rearticulación entre pluralismo cultural e igualdad política, fracaso en el apoyo voluntario de los individuos a políticas de medio ambiente, apatía de votantes, ágora mediática, entre otros muchos. Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales restando importancia al ciudadano. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo,¹⁶ no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía

parece requerir un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. T.H. Marshall en su clásico *"Citizenship and Social Class"* de 1949, definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos. Para Marshall cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales. Como vimos, a nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria.

La ciudadanía sugiere entonces una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los miembros de una sociedad democrática. Se trata de un concepto político con pretensiones de universalidad, que encarnan individuos particulares en una tensión que constituye la arena de conflictos abiertos y latentes. Pertenencia y responsabilidad son caras de la misma moneda pero es claro que no alcanza con eso, sobre todo si asumimos las claves conceptuales más radicales de los derechos humanos y la pobreza. Ya si pensamos en el proceso de globalización, en la pertenencia a aldeas o junglas globales, el sentido de desarraigo resulta bastante generalizado y por motivos diversos. Cuando lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con el aumento de la emancipación de grupos minoritarios, los ataques al Estado de bienestar y los problemas en torno a la marginalización. Y estas discusiones alcanzan una relevancia superlativa en torno al contexto latinoamericano, en el que el impacto previsible de la crisis apunta, como veremos, a una desaceleración en el combate a la pobreza y a una más difícil promoción de políticas redistributivas cuya implementación es impostergable. De este modo el impacto de la crisis global se despliega sobre una América Latina en tránsito de cambios políticos inciertos, con ciudadanías sensibilizadas sobre los tópicos del cruce renovado entre democracia y derechos humanos en el seno de sus respectivas sociedades políticas. Se trata sin duda de una coyuntura especial, que sirve como observatorio privilegiado e indispensable para abordar estos temas.

Sobre los sentidos de la democracia

Queda claro entonces que no se puede pretender reducir la perspectiva sobre el poder al Estado ni abogar sólo por cuestiones procedimentales, arreglos institucionales y constitucionales, ya

que de este modo pudiera pensarse que tanto el conflicto, como las luchas, propias de cualquier democracia deseable, quedarían excluidos en este contexto. En este sentido, ninguna democracia, ni siquiera la más institucionalizada, no se sostiene exclusivamente en una suerte de monopolio de las "mallas" de la representación política por parte de sus partidos políticos. De aquí la propuesta sobre la necesidad de no limitar los procesos de politización y de búsqueda de los modos de alentar la participación de la sociedad en su conjunto en el marco de un proceso de democratización que los tenga como actores políticos monopólicos. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente, desde este recorte, no pretendemos clausurar en modo alguno la interpretación sobre nuestro pasado sino, por el contrario, pretendemos abrirlo en su contingencia más radical, habilitando siempre nuevas instancias de discusión sobre el mismo.

A más de doscientos años de sus orígenes modernos con la revolución de 1789, el concepto de ciudadanía relacionado con las ideas de derechos universales, libertad de expresión y libertad política sobre la base de la "voluntad popular", hoy da lugar a nuevas situaciones problemáticas y "revolucionarias", que alteran no sólo los panoramas políticos locales sino también los internacionales. Eventos políticos que se registran en todo el mundo han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su "estructura de base" sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos.¹⁷

Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales restando importancia al ciudadano. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo,¹⁸ no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía parece requerir un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. T.H. Marshall en "Citizenship and Social Class" de 1949 definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos. Para Marshall cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales.

Desde la garantía de la democratización y extensión de los derechos civiles, políticos y sociales a todos, el Estado de bienestar liberal democrático supuestamente asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz

de participar y disfrutar de la vida en común. Este punto de vista ha recibido varias críticas. Entre estas, una se refiere a la consideración de la ciudadanía como derivada de las nociones de democracia y de justicia, implicando una noción pasiva de la misma que no atiende a la necesidad de fomentar la responsabilidad ciudadana; otra se refiere a la dificultad de dicha noción para atender al creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.¹⁹

Como se ha señalado anteriormente, a nivel conceptual, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Los conceptos abstractos de "ciudadanía", "identidad" y "diferencia" son hoy tan familiares como triviales, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y de agencia, como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo. Cuando hoy lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol cada vez más importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con el aumento de la emancipación de grupos minoritarios, los ataques al Estado de bienestar y los problemas en torno a la marginalización social y cultural.

Democracia y democratización están también en las agendas políticas contemporáneas de América Latina, pero hay una creciente indiferencia al hiato también creciente entre ricos y pobres. En este sentido, la igualdad importa, pero ¿igualdad de qué? Igualdad de oportunidades y oportunidad de resultados. Las igualdades políticas importan cada vez más que nunca pero la desigualdad económica suele tomarse como un hecho de la vida, como la lotería natural, como el nacer discapacitado. Sin embargo, sigue siendo bien distinta la cuestión de si es posible justificar las desigualdades de punto de partida según el sexo o la raza.

Las respuestas a todas estas preguntas se elucidan en el campo de la política, entendida ahora como excediendo el ámbito de lo institucional y de lo partidario y que comprende además el conjunto de prácticas y discursos que constituyen el tejido social. La diferencia sexual, por ejemplo, permea todos los arreglos institucionales y es central para el ejercicio de la fuerza normativa y del

poder de todas las instituciones sociales que a su vez se encuentran interconectadas. La ciudadanía sugiere una tensión permanente entre los diferentes miembros de una sociedad democrática e implica un debate teórico en torno a los significados que la constituyen. La ciudadanía es un concepto clave para analizar, comprender y recuperar su potencial en respuesta a los cambios políticos, sociales y culturales contemporáneos, a través de un diálogo que incluye debates teóricos internacionales, regionales y locales ineludibles para cualquier intento de renovación democrática. Estos debates no sólo remiten a la teoría partidocrática y a los debates en torno a la transición entre modelos de dominación, sino que la globalización, la inmediatez de las nuevas tecnologías, las reivindicaciones sociales y los nuevos derechos hacen del concepto de ciudadanía una clave para entender que la titularidad de deberes atañe a la aceptación de la diferencia, pero también enfatiza las distintas realidades en juego en una auténtica democracia.

¿Cómo conceptualizar entonces las responsabilidades morales que los individuos y las instituciones tienen en relación con la situación de los derechos humanos y con los problemas sociales y políticos estructurales, a los que contribuyen con sus acciones pero que no pueden ser atribuidos directamente a estas? Hay diversas teorías y conceptos contrapuestos sobre la responsabilidad moral, legal -la responsabilidad frente a un crimen, teorías sobre la responsabilidad colectiva, compartida, sobre lo que se denomina hoy "accountability" o responsabilidad corporativa-, pero no hay ninguna teoría que provea de todas las respuestas al tema de la responsabilidad moral. A este respecto sólo disponemos de conceptos factibles de ser extraídos de las diferentes teorías que nos ayudan a ir dando respuestas provisionales a la pregunta general planteada al comienzo y aplicarlos a diversos temas prácticos o políticos. Estos, por su parte, van desde lo que pensamos sobre la justicia transnacional y nuestra visión específica acerca de los derechos humanos de los pobres y excluidos, hasta cómo encaramos injusticias presentes o pasadas y los problemas éticos. Sin una auténtica reinención democrática frente a estos retos nos enfrentaremos en nuestra práctica cotidiana a la falta de una brújula consistente.

Las denominadas desigualdades durables o perdurables que nos aquejan por éste y otros lados del planeta han sido y siguen siendo moldeadas por procesos relacionales, algunos intencionales y otros en base a la resignificación de ciertos lazos y redes transnacionales, institucionales, sociales, etc. Las desigualdades diversas que nos permean

cultural-social y económicamente se han acentuado por el trillado fenómeno de la denominada globalización de modo variopinto. En estos temas encontramos omisiones mayores: poca investigación de fuentes no materiales de desigualdad, de persistencia de culturas y de culturas políticas de la desigualdad, todo lo que también afecta los temas que denominamos como de responsabilidad y "accountability". En esa misma dirección, estas inacciones alteran en forma significativa los modos de encarar lo que denominamos ética.

Todo esto, que parece tan general por cierto, afecta nuestras prácticas cotidianas, tan arraigadas a su vez en viejos paradigmas, modos de pensamiento, etc., que parecen proveernos de pocas claves para enfrentar consistentemente hasta los dilemas más cotidianos. Lo más corriente entonces es caer en desideratas de responsabilidad ética, que no son más que eso.

Frente a estas perplejidades se impone el registro afinado de algunos procesos, la mayoría de proyección global, pero con radicación especial en nuestro continente: los órdenes democráticos están mutando y muchas de las viejas premisas clásicas del régimen vienen erosionándose y traen aparejadas nuevas tensiones y ansiedades. Los presupuestos de algunas narraciones colectivas de la modernidad se nos están viniendo abajo desde hace algunas décadas, pero es dentro de éstos que todavía vivimos como si fueran los órdenes legítimos y es a éstos que aún pertenecemos como ciudadanos. Por cierto que la noción de derechos humanos prevalente ostenta la misma procedencia. La incertidumbre es un aspecto básico del modo de vida humano más actual, pero hemos de rescatar siempre la importancia del antidogmatismo y del antideterminismo como ejes fundamentales para una reflexión consistente sobre los límites y las posibilidades de todo conocimiento, así como del carácter inacabado y perecible de nuestros arreglos institucionales. La teoría democrática siempre partió de esos presupuestos y hoy debe alentarlos tal vez más que nunca.

En ese sentido, resulta trivial el señalamiento en torno a qué es la democracia y qué es posible esperar de ella en múltiples teorías. Algunos, como Sartori, sostienen que la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y que las llamadas "teorías alternativas" de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales. Otros sostienen que en base a los cánones actuales, la democracia no es posible. Definir la democracia es importante para establecer qué esperamos de ella. Esto implica reflexionar no sólo sobre la democracia, el liberalismo, el socialismo, la libertad

y la igualdad desde sus orígenes, los derechos en todas sus acepciones, hasta llegar a nuestro actual uso, comprensión y aplicación de estos conceptos y valores. Hace falta también analizar con radicalidad las nuevas relaciones entre política y economía, revolución y reforma, las fronteras de inclusión y exclusión, los vínculos entre Estado, sociedad civil e individuo. También resulta plausible reflexionar sobre nuestra historia, la actualidad de la democracia y los modos en los que el “poder” gobierna en ella.

No podemos perder de vista los niveles distintos cuando reflexionamos sobre una democracia deseada y aquella en la que vivimos. Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible.

II. MARCO DE ANÁLISIS Y HORIZONTE DE INDAGATORIA

A partir del horizonte conceptual de estas consideraciones previas, la propuesta apunta a fundar una indagatoria cuyo foco de análisis es una reconceptualización de la democracia con el eje en una visión renovada de los derechos humanos con centro en el tema de la pobreza. El marco histórico y espacial de esa investigación es la América Latina de las últimas dos décadas. Lo primero que debe decirse es que los países latinoamericanos han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, ha asistido a lo que algunos analistas políticos y académicos han denominado la “tercera ola” democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo veinte, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado “socialismo real” en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas.

Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado –cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos, incluso de acuerdo a estándares minimalistas– con el presente, resulta imposible no advertir el avance de las ins-

tituciones, los valores y los hábitos de la democracia. Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación, por una parte, de los instrumentos vigentes en materia de integración política, y, por otra, a la construcción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tendencias ultraliberales provenientes del llamado “Consenso de Washington” hacia orientaciones programáticas de un signo más progresista, mucho más atentas a responder a las demandas de la agenda social en términos generales.

Cabe destacar también que el avance de la democracia en el continente no ha permitido garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, los sectores más pobres y las minorías ancestralmente excluidas (los pueblos indígenas, los afrodescendientes, etc.). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de las democracias latinoamericanas es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), lo que ha generado la circunstancia lamentable de que la región se haya convertido en estas últimas dos décadas en el continente más desigual del planeta. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere de modo ineludible avances y consolidaciones efectivas en estos campos sustantivos de los derechos humanos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar.

A esta enumeración de deudas (como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio, “promesas incumplidas”) que las democracias de la región aún no han saldado con sus pueblos, habría que adosar también algunos déficits de carácter político e institucional, a los que, por otra parte, no escapan tampoco las sociedades más desarrolladas: nos referimos por ejemplo a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia en los aparatos estatales.

Si como se ha señalado, la expansión de principios y valores democráticos en el continente constituye un signo alentador de los tiempos que corren, el panorama político más actual no está pues libre de señales preocupantes y, en algunos casos, auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años, los avances aún insuficientes en materia social, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis

y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad en algunos casos creciente por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, la persistencia de países con evidentes síntomas de “malestar” con la política, dibujan un escenario en el que la afirmación de la democracia resulta una tarea de primer orden, faena por otra parte inacabada e inacabable.

La contestación a las “democracias limitadas” de los 90 y las incertidumbres de un orden post neoliberal en América Latina

No por casualidad es posible apreciar, particularmente en la región sudamericana, una tendencia a la consolidación, por una parte, de varias experiencias en materia de integración política y económico-comercial, en cierto modo postuladas como alternativas ante los avasallamientos del formato unipolar y hegemónico de la globalización “*realmente existente*” de la última década del siglo XX. Por otro lado, como señalamos, se advierte el advenimiento creciente de nuevos gobiernos orientados a transformar las tendencias ultraliberales provenientes del llamado “*Consenso de Washington*”, dominantes como fuente inspiradora de las políticas desplegadas en la región en los años 90, para dirigirse hacia orientaciones más heterodoxas en materia de políticas sociales,²⁰ en algunos casos con líneas programáticas de un signo “*progresista*”, en otros con evoluciones inciertas de estilo más o menos “*populista*”.²¹

Como se verá, todos estos procesos (que más de un autor ha calificado como propios de una “*transición postneoliberal*”) tienen lugar en el marco de un amplio espectro de propuestas que no permiten una caracterización homogénea. Advuéntanse, por ejemplo, las diferencias entre las estrategias desplegadas por los gobiernos de Brasil, Chile (mientras gobernaron los cuatro presidentes de la Concertación) y Uruguay por una parte, con las impulsadas por Bolivia, Ecuador o Venezuela por el otro, con situaciones intermedias o erráticas como las de Argentina o Paraguay. La frecuente asimilación de estos ocho gobiernos sudamericanos de “*nuevo tipo*” con una orientación genérica “*progresista*” o de izquierda no puede en verdad ocultar el signo diverso de las políticas concretas de estos gobiernos en muchos planos, lo que no obsta para registrar también algunas convergencias. ¿El peso de estas últimas fundamenta la mención de un “giro a la izquierda” en el subcontinente? Esta

calificación resulta al menos discutible y exige una problematización conceptual.²²

En este marco, en la última década han podido registrarse algunas señales más generales en el panorama político regional de América del Sur. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido en estos años dan cuenta de muchos fenómenos ya inoculables. Advirtamos dos de ellos:

Los formatos democráticos clásicos y sus actores tradicionales han deteriorado su legitimidad en varios países de la región y hoy presentan –en mayor o menor medida según los casos– insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente. Al tiempo que varios sistemas de partidos se han desplomado y han sido sustituidos por formaciones radicalmente nuevas (Venezuela, Bolivia, Ecuador), otros se revelan sumamente débiles o de rumbo incierto (Argentina, Perú, Colombia), mientras que en varias sociedades del continente emergen nuevos actores sociales y políticos de signo contestatario, en gran medida como rebelión inorgánica frente a las “*democracias limitadas y de baja intensidad*” de los años 90. En mucho de esos casos, las innovaciones políticas han encontrado su legitimación popular en tanto apuestas de renovación o profundización democrática, orientadas a incorporar la participación de grandes franjas de la población, desplazadas históricamente del ejercicio efectivo de la ciudadanía, del “*derecho a tener derechos*” como antes se ha señalado. En muchos casos, estos fenómenos novedosos se expresan a través de modalidades y liderazgos renovadores, en procura de dar voz a los “*invisibles*” ancestrales de los regímenes anteriores (indígenas, pobres, negros, mujeres, sectores marginados en general, etc.) y a exigir el cumplimiento largamente postergado de sus legítimas demandas de justicia y de vigencia de derechos, tanto en materia política, económica, social como cultural. En otros casos, en cambio, se reitera el histórico *síndrome* latinoamericano de los liderazgos mesiánicos, con culto a la personalidad e identificación personalista del régimen.

El consenso acrítico imperante en los 90 sobre las bondades poco menos que indiscutibles del recetario liberal ortodoxo, emanado de los organismos financieros internacionales, cada vez genera más críticas y rebeldías, incrementadas aún más luego del estallido de la actual crisis financiera internacional, con las múltiples evidencias que ha dejado respecto a las consecuencias negativas del dogmatismo desregulador del “*capitalismo sin reglas y sin miedo*” de las últimas décadas. Más allá de la fuerza y profundidad extendidas de es-

tas visiones críticas, también debe advertirse que muchas de estas posturas resultan más consistentes desde los discursos de oposición y resistencia, que en los contenidos mismos de las políticas implementadas desde el ejercicio del gobierno. En este sentido, resulta notorio que las alternativas presentadas por los gobiernos latinoamericanos antes referidos resultan –según los casos– más o menos sólidas y defendibles en términos de cambio efectivo y, en algunas experiencias, bastante retóricas y poco viables. Parece poco discutible el señalamiento sobre que los actuales contextos de crisis internacional constituyen –en especial para los gobiernos que invocan la bandera del cambio social– una coyuntura muy desafiante para aquilatar la consistencia efectiva de sus propuestas transformadoras, en especial en relación a políticas económicas y a modelos de desarrollo genuinamente alternativos, que no sólo logren éxitos en abatir la pobreza sino que también generen procesos arraigados de redistribución efectiva del ingreso. Como vimos, la coyuntura de la crisis global con sus impactos en la región refuerza la radicalidad de este auténtico test acerca de la profundidad del signo alternativo y del sustento efectivo de modelos de desarrollo efectivamente consistentes. La aprobación efectiva de este test configura un reto insoslayable si se quiere el arraigo sólido de una nueva cultura de los derechos que priorice el combate a la pobreza.

Desde esta relevancia estratégica, las claves y posibilidades de este “*nuevo orden post neoliberal*” en la región se han traducido en efecto en cambios electorales y políticos tan espectaculares como impensables hace algunos años. La profundización del rechazo popular en las sociedades latinoamericanas a la política exterior implementada por la administración Bush entre el 2001 y el 2009, la crítica creciente a las políticas “*neoliberal*” y a sus defensores en el subcontinente, así como la lentitud en los procesos de superación efectiva de los cuadros de pauperización, desigualdad, marginación y concentración del ingreso, constituyeron en efecto factores no únicos pero sí de los más decisivos para explicar el advenimiento de los cambios políticos anotados en la región.

Es así que la América Latina que recibe en el 2008 el impacto de una nueva crisis global es un continente que en términos políticos revela profundos cambios que recrudecen la fragmentación

y las asimetrías en la perspectiva de sus gobiernos y ciudadanías. También debe advertirse que el continente ha podido exhibir frente al impacto de la crisis fortalezas en muchos sentidos inéditos en los campos macroeconómico, fiscal, cambiario, de acumulación de reservas, entre otros. Por su parte, se despliegan en el continente concepciones muy contrastantes acerca de los modelos y prácticas concebidas como democráticas. Más allá de retóricas, los procesos de reforma o “refundación” de los Estados latinoamericanos tampoco han podido avanzar de acuerdo a los requerimientos planteados y ello constituye un factor de bloqueo para la adopción de políticas innovadoras y eficaces, en especial en lógicas de promoción del cambio social, sometidas además –pese a las fortalezas apuntadas– al impacto restrictivo de la crisis. En ese marco, a partir también de la legítima presión de sociedades con largas historias de marginación y relanzadas en la última década a nuevas formas de protesta y movilización, no resulta aventurado augurar que es posible que las tensiones políticas aumenten en los países del continente y que esto genere situaciones de inestabilidad y polarización.

Ello no necesariamente debería resultar una preocupación para un proceso de *democratización de la democracia* en América del Sur. Si como creemos, democracia también significa hoy en el continente reempoderamiento social y político, mayor grado de involucramiento de las ciudadanías, nuevos espacios para la “*agencia*” (entendida como participación política genuina e idoneidad de los actores para impulsar los cambios), exigencia más radical de un orden fundado en la perspectiva de los derechos humanos, toda propuesta de democratización tiene que aportar formas nuevas de incorporación de los conflictos. En cualquier hipótesis, la consolidación de la gobernabilidad democrática, que ya era un tema central en la agenda del continente previo al impacto de la crisis, no hace más que reforzarse en su centralidad en esta coyuntura. Asimismo, la crisis actual vuelve a confirmar que la estabilidad política y la solidez de las formas de gobierno democrático no son asuntos que los países puedan resolver a cabalidad desde caminos solitarios o aisladamente, refieren también la centralidad renovada de la dimensión de lo regional en toda la coyuntura.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Carlos Álvarez (compilador), *“La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula”*. Buenos Aires, CEPES – CEDEC – Prometeo, 2003.
- Manuel Alcántara – Ismael Crespo, *“Los límites de la consolidación democrática en América Latina”*. Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, 1995.
- *“América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales”*. Nuevas Formas de inestabilidad política. Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 49, agosto de 2008.
- Rodrigo Arocena – Gerardo Caetano (coordinadores), *“Uruguay: agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos”*. Montevideo, Taurus, 2007.
- Ulrico Beck, *“¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998.
- Fabián Bosoer – Fabián Calle (compiladores), *“2010: una agenda para la región”*. Buenos Aires, TAEDA, 2007.
- Roberto Bouzas (coordinador), *“Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay”*. Buenos Aires, Altamira – Fundación OSDE, 2002.
- Brewer-Carías, A. R., *“Reflexiones sobre el constitucionalismo en América”*. Caracas, Editorial Jurídica, 2001.
- Gerardo Caetano, *“Desde la transición democrática hasta el triunfo de la izquierda (1985-2005)”*, en Gerardo Caetano (Director), *“20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Visiones múltiples”*. Montevideo, Taurus, 2005.
- Gerardo Caetano, *“Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea”*, en Waldo Ansaldi (Director), *“La democracia en América Latina, un barco a la deriva”*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de la Argentina, 2007, pp. 177 a 199.
- Gerardo Caetano, *“El cambio en la fragmentación. América Latina y su panorama político: una visión global”*, en José Rodríguez Elizondo y Héctor Casanueva (editores), *“¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región”*. Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 2008.
- Pierre Calamé et.al., *“Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia”*, Editorial Vozes – Ediciones Trilce, Montevideo, 2001.
- Marcelo Cavarozzi – Juan Abal Medina (compiladores), *“El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal”*. Buenos Aires, Homo Sapiens, 2002.
- Centro Mundial de Investigación para la Paz, *“El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina”*. Montevideo, Trilce, 2009.
- Sergio Cesarín – Carlos Moneta (compiladores), *“China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Hacia una nueva ruta de la seda?”* Buenos Aires, BID-INTAL, 2005.
- CEPAL, IPEA, PNUD, *“Hacia el objetivo del Milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile, 2003.
- CEPAL, *“Estudio económico de América Latina y el Caribe. (2008-2009)”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009.
- CEPAL, *“Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (2008-2009)”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009.
- CEPAL, *“Panorama Social de América Latina 2008”*. Santiago de Chile, CEPAL, 2009.
- Comisión Stiglitz, *“Report of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the Internacional Monetary and Financial System”*. Nueva York, ONU, junio de 2009.
- Marcos Costa Lima, *“Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria. Cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento”*. San Pablo, Ed. UNESP, 2008.
- Robert Dahl, *“Democracy and its Critics”*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Declaración del Club de Madrid, *“Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana”*. Santiago de Chile, 2009. (www.clubmadrid.org)
- José Mauricio Domínguez, *“La modernidad contemporánea en América Latina”*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno – CLACSO, 2009.
- Peter Evans, *“El Estado como problema y como solución”*, *Desarrollo Económico*, Vol.35, Nro.140, enero-marzo 1996.

- Peter Evans, "The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, Volume 50, Number 1, October 1997.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *"Síntesis sobre el Hambre"*, 2009.
- Nelson Fernández, *"¡Maldita crisis! Claves de los ciclos financieros; el origen de la crisis mundial 2008 y su impacto en Uruguay"*. Montevideo, Fin de Siglo, 2008.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *"Perspectivas de la Economía Mundial"*, Abril 2009.
- FLACSO, *"Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización."* México, FLACSO, 2009.
- Ricardo French-Davis, *"Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal"* Buenos Aires, Siglo XXI-CEPAL, 2005.
- Álvaro García Linera, *"Forma valor y forma comunidad"*. La Paz, CLACSO – Muela del Diablo editores – Comuna, 2009.
- Manuel Antonio Carretón, *"Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo"*. Rosario, Homo Sapiens, 2000.
- Margarita Gutman – Michael Cohen (comp.), *"América Latina en marcha. La transición post-neoliberal"*. Buenos Aires, Ediciones Infinito-OLA, 2007.
- David Held, *"La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita"*. Barcelona, Paidós, 1997.
- Samuel Huntington, *"The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century"*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- IIDH, *"Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano"*. San José de Costa Rica, ASDI-DANIDA, 2007.
- IIDH, *"Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano"*. San José de Costa Rica, IIDH, abril de 2010.
- Alejandro Jara, Ramón Montero y Camilo E. Tovar, "The Global Crisis and Latin American: Financial Impact and Policy Response", en *BIS, Quarterly Review*, 6/2009.
- Bernardo Kliksberg, *"Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo"*, *Documento de Trabajo*, BID, 1999.
- Bernardo Kliksberg, *"El impacto de la crisis económica en la gobernabilidad democrática"*. Ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad Democrática, PNUD, 26 de octubre de 2009.
- Will Kymlicka, *"Contemporary Political Philosophy"*. Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Norbert Lechner, *"Obras escogidas 1"*. Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2006.
- Ernesto López – Scout Mainwaring (compiladores), *"Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones"*. Buenos Aires, UNQ, 2000.
- López Segrera – Filmus, (compiladores), *"América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias"*. Buenos Aires, UNESCO-FLACSO-Temas Grupo Editorial, 2000.
- Carlos Luppi, *"La crisis del 'capitalismo salvaje'. ¿Qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene?"* Montevideo, Editorial Veritatis, 2009.
- Scott Mainwaring – Matthew Soberg Shugart (compiladores), *"Presidentialism and Democracy in Latin American"*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Bernard Manin, *"Los principios del gobierno representativo"*. Madrid, Alianza, 1998.
- Lourdes María – Regueiro Bello, *"Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA"*. Buenos Aires, CEA-CLACSO, 2008.
- Luiz Alberto Moniz Bandeira, *"Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur"*. Buenos Aires, Norma, 2004.
- Instituto de Ciencia Política, *"Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba"*. Montevideo, Fin de Siglo – CLACSO, 2009.
- "Nueva Sociedad 219". *La integración fragmentada*. Caracas, Nueva Sociedad, enero-febrero 2009.
- OCDE, *"Perspectivas económicas de América Latina 2009"*. París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2009.
- Guillermo O'Donnell – Osvaldo Iazzetta – Jorge Vargas Cullell, (compiladores), *"Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina"*. Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.
- Guillermo O'Donnell, *"Disonancias. Críticas democráticas a la democracia"*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.

- OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, “La crisis económica global: efectos y estrategias políticas”. Washington, OEA, 2009. (www.oas.org)
- OIT, “Tendencias mundiales del empleo 2009”. Ginebra, OIT, 2009. (www.ilo.org)
- ONU, “World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009”. Nueva York, Naciones Unidas, 2009. (www.un.org)
- Gianfranco Pasquino, “Sistemas políticos comparados.” Buenos Aires, Prometeo – Bononiae Libris, 2004.
- PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Buenos Aires, PNUD-TAURUS, 2004.
- Podestá-Galán-Jâcome-Grandi, “Ciudadanía y mundialización”. La sociedad civil ante la integración regional”. Madrid, CEFIR-CIDEAL-INVESEP, 2000.
- Robert Putnam, “The Prosperous Community, The American Prospect”, vol. 4, Nº 13, 1993.
- Pierre Rosanvallon, “La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza”. Buenos Aires, Manantial, 2008.
- Yesko Quiroga-Agustín Canzani-Jaime Insignia (comp.), “Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”. Montevideo, Fundación Ebert, 2009.
- Emir Sader – Yvana Jinkings, “Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe”. San Pablo, Boitempo Editores, 2006.
- SEGIB, “América Latina ante la crisis financiera internacional”. Montevideo, SEGIB, 2009.
- SEGIB, “Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latino-americanas”. Montevideo, Presidencia de la República-MIDES, 2009.
- Javier Solana, “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea”, en *Política Exterior*, Nº 95, 2003, pp. 37 - 46.
- Saúl Sosnowski – Roxana Patiño, “Una cultura para la democracia en América Latina”. México, UNESCO – FCE, 1999.
- José Sotillo – Bruno Ayllón (editores), “América Latina en construcción. Sociedad política, economía y relaciones internacionales”. Madrid, Ed. Catarata-UCM, 2006.
- Maristella Svampa, “Cambio de época. Movimientos sociales y poder político”. Siglo Veintiuno – CLACSO, 2009.
- Amartya Sen, “Desarrollo y libertad”. Barcelona, Editorial Planeta, 2000.
- Social Watch, “El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos”. Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 2006.

Asimismo se han consultado publicaciones, informes y contenidos de páginas web de múltiples instituciones como IIDH, OEA, ONU, FAO, FMI, Banco Mundial, BID, UNESCO, PNUD, CEPAL, Transparency Internacional, Freedom House, MERCOSUR, ALADI, UNIÓN EUROPEA, UNCTAD, OMC, IBGE, Latinobarómetro, Instituto Real Elcano y de Eurolat-Celare, entre otras.

NOTAS

1. Tal es el caso de los procesos de reforma constitucional de perfil "refundacional", impulsados por los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y de Evo Morales en Bolivia y, en un sentido que creemos por lo menos parcialmente diferente en sus orígenes y apuestas, por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. En los dos primeros casos se postula y en ciertos aspectos se perfila el proyecto de una refundación del Estado.
2. IIDH, *"Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano"*. San José de Costa Rica, ASDI-DANIDA, 2007, p. 7.
3. Ibidem, pp. 8 y 9.
4. Las consideraciones que siguen derivan de sendos proyectos de investigación que el suscrito coordinó en colaboración con Laura Gioscia, en el marco de las actividades del Área de Ciudadanía del Departamento de Ciencia Política, FCS, UDELAR. Se trata del proyecto de investigación *"La reinención de la política"* financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, agosto de 2002, y del proyecto *"Valores y virtudes cívicas"*, también financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, agosto de 2006. Muchas de las ideas que se manejan son tributarias también de la Tesis Doctoral de Laura Gioscia publicada bajo el título *Ciudadanía y Diferencia, Serie Tesis de Posgrado N° 1*, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2004.
5. Cfr. Laura Gioscia, *"Ciudadanía y diferencia"*. Serie Tesis N° 1 – Setiembre de 2004. Montevideo, ICP-FCS-UDELAR, 2004.
6. Aclaremos que en este texto se priorizará –aunque no de manera excluyente– la consideración analítica de las experiencias de gobierno progresista en América del Sur. Ello por cierto no supone en modo alguno dejar atrás la referencia plenamente vigente a América Latina ni mucho menos aceptar la contrastación interesada de las dos.
7. El modelo evolutivo planteado por Marsahll en sus textos ya clásicos de los años cincuenta resulta hoy claramente insuficiente, sobre todo en lo que respecta a su propuesta implícita de trayectorias optimizadoras de expansión de la ciudadanía con independencia del grado de acierto y desacierto de las orientaciones y arreglos institucionales observados en cada caso. Sin embargo, no deben olvidarse ciertos méritos persistentes de su enfoque, como el énfasis acerca de la necesidad de historizar debidamente la explicación de estos procesos y el acento en el papel clave de las políticas de sesgo integrador e incluso en la consecución de los derechos sociales. Cfr. T. H. Marshall, *"Class, Citizenship and Social Development."* Nueva York, Anchor, 19655.
8. Un ejemplo a este respecto lo podría constituir el enfoque dado por Wanderley Guilherme dos Santos al análisis de la expansión de la ciudadanía en el caso brasileño. Dos Santos confronta la secuencia evolutiva de Marshall y sugiere que en el caso latinoamericano la secuencia óptima se encuentra alterada e invertida. En su opinión, los populismos latinoamericanos procesaron la incorporación política de importantes segmentos de la población a partir de canales de atención estatal previos a la plena institucionalización del debate y la competencia política en un orden democrático liberal. De este modo, se construyó una ciudadanía regulada sin la referencia de los partidos como agentes centrales. Cf. Wanderley G. dos Santos, *Ciudadanía y Justicia*, Campus, Río de Janeiro, 1987; o del mismo autor, *Razões da Desordem*, 2ª. ed. Rocco, Río de Janeiro, 1993.
9. Sobre este particular podría señalarse el ejemplo dado por los estudios de Robert A. Dahl acerca de la poliarquía, en particular a propósito de la vinculación que establece entre la liberalización y ampliación del debate y la participación política como indicadores centrales de los procesos de institucionalización democrática. De manera más global y comprensiva, podrían citarse las compilaciones recientes sobre enfoques renovados sobre el tema de la ciudadanía, tales como: W. Kymlicka, W. Norman, D. Held, D. Miller, F. Ovejero, D. Zolo, C. Taylor, R. Darhendorf, *"Ciudadanía. El debate contemporáneo"*, en *La Política, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. 1997. Octubre. Paidós; y Held, Kymlicka, Norman, Zolo, Miller, Jelin, Smulovitz, González Bombal, Andrenacci, *"Ciudadanía. El debate contemporáneo"*, en *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*. Invierno de 1997, N° 7.

10. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Montevideo, PNUD, 2004, p. 63.
11. Tal es el caso a nuestro juicio de la República de Bolivia.
12. Una mera presentación de los principales enfoques teóricos e ideológicos que hoy confrontan –en la región y en el mundo– en los ámbitos académico y político en torno al tema de la democracia y de su resignificación en tiempos de crisis excede largamente los límites de este texto.
13. Aquí vale lo mismo que para la cita anterior.
14. Cfr., por ejemplo, Amartya Sen, *“La idea de la Justicia”*. Madrid, Taurus, 2010. La primera edición de este texto fundamental fue publicada en inglés bajo el título de *“The Idea of Justice”*, por el sello editorial Penguin Books en el 2009.
15. Ricard Zapata Barrero, “Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática”, en *Leviatán* 59, Madrid, 1995, p. 86.
16. *Ibidem*, p. 88.
17. Cfr. a Rawls en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “El retorno del ciudadano” en *Cuadernos del ClaeH*, Montevideo, 1996, p. 82.
18. Zapata, “Hacia una Teoría ... etc. ob. cit. p. 88.
19. Cfr. Kymlicka y Norman, “El retorno ... etc. ob. cit. p. 85.
20. La heterodoxia que apareció en las políticas sociales no se ha visto casi en el campo de las políticas macroeconómicas. La mayoría de los nuevos gobiernos “progresistas” no variaron casi las políticas que en ese campo heredaron de sus antecesores.
21. El concepto de “populismo” suele utilizarse con mucha confusión y equívoco y con frecuente intencionalidad política descalificadora en relación con los procesos políticos latinoamericanos contemporáneos. Para precisar mejor los límites y alcances de la categoría, cfr. María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (Comp.), *“Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta”*. Buenos Aires, EUDEBA, 1999; y Francisco Panizza (compilador), *“El populismo como espejo de la democracia”*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.
22. Sobre el particular cfr.: José Natanson, “La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”. Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Emir Sader. *“El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana”*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno – CLACSO, 2009; entre otras publicaciones recientes.

