

MÁS CIUDADANÍA PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA*

Rocío del Pilar Verástegui Ledesma

Egresada de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP

La región necesita llegar a un consenso sobre los pasos que debe seguir para enfrentar la desigualdad y la pobreza. En este artículo, se llega a la conclusión de que el reto de los representantes de América Latina consiste en liderar una agenda democrática que promueva la superación de la desigualdad y la pobreza a través del acceso a los derechos ciudadanos y las garantías para que estos se cumplan.

A partir de una serie de preguntas —¿cuáles son los principales problemas para la consolidación de la democracia en América Latina?, ¿hay relación entre las carencias de derechos ciudadanos y la consolidación democrática?, ¿es preciso elegir a representantes convencidos de la influencia del desarrollo de la ciudadanía en las posibilidades de consolidación democrática y dispuestos a promover la ciudadanía civil y social, la reducción de la pobreza y la desigualdad?—, se elabora un mapa de la consolidación democrática en América Latina de acuerdo con determinados indicadores. Además, se miden los niveles de ciudadanía efectiva —es decir ciudadanía civil, ciudadanía política, ciudadanía social, pobreza y desigualdad—, y se añade la comparación con el índice de desarrollo humano (IDH) y de poliarquía para algunos países de la región.

Por último, encontramos que sí se puede establecer una asociación entre los niveles de desarrollo de la ciudadanía y los grados de consolidación democrática.

El debate teórico

¿Cuánta ciudadanía precisa una democracia?, es la pregunta que se plantea el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹ Su respuesta es que esto debe decidirlo una construcción social que resulta de la política; es decir, la agenda pública debe

definir las necesidades reales y el orden en el que deben conseguirse las garantías a los derechos. La democracia es, entonces, una tarea inconclusa, una búsqueda permanente, con desafíos que se convierten en metas que la irán sustentando.

En este mismo estudio, O'Donnell² reflexiona sobre la concepción del ciudadano como agente, en tanto es la unidad individual del régimen democrático. Señala que considerar al ciudadano como tal implica decir que tiene derecho a votar y a ser electo, y que está calificado para ser nombrado y formar parte del aparato estatal. Un agente tiene la capacidad de elegir opciones de acuerdo con su situación y sus objetivos, y es considerado responsable por sus elecciones y las consecuencias de estas.

A partir de este concepto, O'Donnell llega a un criterio básico de equidad: los agentes, para relacionarse entre sí, requieren un conjunto básico de derechos civiles y sociales, así como capacidades para ejercer la ciudadanía política. Este análisis parte de la constatación de que en muchas «democracias» latinoamericanas, los Estados sufren un déficit respecto a su eficacia institucional, a la efectividad de sus sistemas legales y a su credibilidad, circunstancias que ponen en juego no solo la calidad sino también la supervivencia de la democracia.

Tomando en cuenta estas reflexiones, elegimos para el análisis el concepto de *consolidación democrática* y no el de calidad de la democracia, porque creemos que lo que está en juego es la supervivencia de la democracia. Las democracias latinoamericanas no están suficientemente consolidadas, y la carencia de derechos civiles y sociales, así como la extrema pobreza y desigualdad, son los factores que limitan esta consolidación.

* Este artículo desarrolla uno de los capítulos de Verástegui Ledesma, Rocío del Pilar. *Ciudadanía, consolidación democrática y representación: el Perú en el contexto latinoamericano*. Tesis de magister en Ciencia Política. Lima: PUCP, 2007.

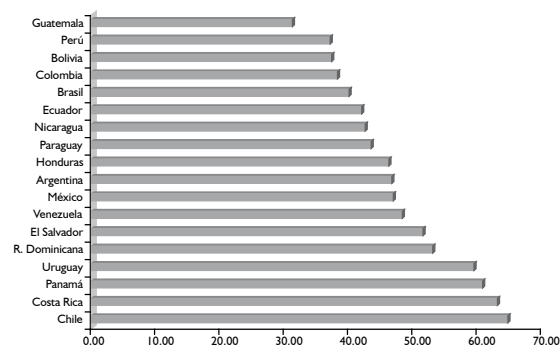
¹ PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, 2004.

² O'Donnell, Guillermo. «Notas sobre la democracia en América Latina» En PNUD. *El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, 2004.

La consolidación democrática en América Latina

A partir de la definición de Schmitter³ sobre consolidación democrática, que requiere la existencia de la estructuración de grupos, de régimen y hegemónica,⁴ hemos elaborado un cuadro de la consolidación democrática en América Latina, en el cual se muestra que los países se pueden situar en diferentes grados de consolidación. Al relacionar estos grados de consolidación con los niveles de acceso a la ciudadanía efectiva, se observa una asociación que los representantes de América Latina deberían tomar en cuenta.

Gráfico 1
Consolidación democrática en América Latina
En porcentajes



Ciudadanía efectiva y consolidación democrática

Hablar de ciudadanía efectiva hace referencia al acceso real a los derechos por parte de todos los ciudadanos. Analizamos aquí la relación entre la dimensión de la ciudadanía efectiva —que incluye la ciudadanía civil, la ciudadanía política, la ciudadanía social, la pobreza, la desigualdad y las brechas de género, étnicas y territoriales— y la consolidación democrática en América Latina.

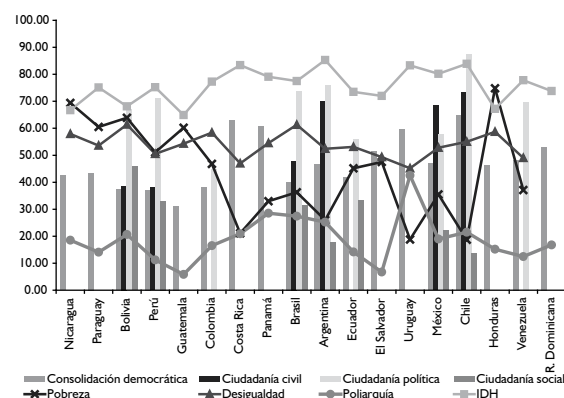
Retomando el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina y las reflexiones de O'Donnell, que conciben al ciudadano como un agente que requiere

- Schmitter, Philippe C. Portugal. *Do autoritarismo à democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1999.
- Para conocer los indicadores utilizados con mayor profundidad puede verse: Verástegui Ledesma, Rocio del Pilar. *Ciudadanía, consolidación democrática y representación: el Perú en el contexto latinoamericano*. Tesis de magister en Ciencia Política. Lima: PUCP, 2007, cap. 2.

derechos civiles y sociales, así como capacidades que le permitan ejercer su ciudadanía política, planteamos la siguiente pregunta: ¿es posible consolidar nuestras democracias mientras se mantengan los bajos niveles de ciudadanía efectiva? Encontramos que las limitaciones en el acceso a la ciudadanía efectiva influyen negativamente en la consolidación democrática.

En el gráfico 2 mostramos las variables que integran la ciudadanía efectiva junto con las que expresan la poliarquía —derechos civiles y políticos— y el índice de IDH, y relacionamos todo ello con los grados de consolidación democrática en los países de la región.

Gráfico 2
Ciudadanía efectiva y consolidación democrática en América Latina
En porcentajes



Fuentes: IDD-LAT Fundación Konrad Adenauer; Latinobarómetro, Instituto Iberoamérica y Portugal, organismos electorales, CEPAL, PNUD y Tatu Vanhanen. Elaboración propia.

El acceso a los derechos civiles

Si bien para facilitar el análisis comparado con relación a la consolidación democrática solo hemos incluido el porcentaje de asalariados como indicador de la ciudadanía civil, en el cuadro 1 podemos observar que el porcentaje de trabajadores familiares no remunerados respecto a la PEA también avala la hipótesis de que a mayor ciudadanía civil, mayor consolidación democrática.

Chile y la Argentina tienen un mayor porcentaje de asalariados y un menor porcentaje de trabajadores familiares no remunerados, mientras que en el Perú y Bolivia la situación es al revés.

Cuadro 1 Ciudadanía civil en América Latina

Países	Tasa de dependencia económica	Porcentaje de asalariados con respecto a la PEA ocupada de 14 años a más	Porcentaje de trabajadores familiares no remunerados con respecto a la PEA de 14 años a más
Argentina	1,75	70,14	2,36
Brasil	1,07	47,90	7,40
Chile	1,24	73,29	1,36
Bolivia	1,54	38,64	4,09
Perú	2,00	38,00	16,10
México	1,49	68,42	4,06

Fuentes:

Argentina: Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2001. Disponible en <www.indec.mecon.ar>

Brasil: Síntesis de indicadores sociales 2003. Disponible en <www.ibge.gov.br>.

Chile: Censo de Población y Vivienda 2002. Disponible en <www.ine.cl>.

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Disponible en <www.ine.gov.bo>.

Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Condiciones de vida en los departamentos del Perú, 2001*. Disponible en <www.inei.gob.pe>.

México: XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Nota: Para el Perú, la fuente de la tasa de dependencia económica es INEI, Censo de Población y Vivienda 1993; los otros datos se basan en el documento del INEI de 2001 ya citado. Es necesario mencionar que la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) Anual 2003-2004 señala 35,2% de asalariados y 19,4% de trabajadores familiares no remunerados.

Elaboración propia en el marco del proyecto Ciudadanía y Estado en América Latina.

El acceso a los derechos políticos

Con respecto a la ciudadanía política, Chile y la Argentina encabezan el grupo de países de mayor nivel, medido a través de la participación efectiva, y esto corrobora la hipótesis de que a mayor ciudadanía política, mayor consolidación democrática. Mientras, Bolivia y el Perú tienen los menores niveles de ciudadanía política, corroborando la otra cara de la hipótesis: a menor ciudadanía política, menor consolidación democrática.

Cuadro 2 Ciudadanía política en América Latina

En porcentaje

Países	Abstención electoral	Participación efectiva	Participación política
Argentina	21,78	76,09	78,21
Brasil	17,73	73,72	82,27
Chile	10,05	87,27	89,95
Bolivia	27,95	66,89	72,08
Colombia	53,65	44,72	46,35
Ecuador	35,02	56,03	64,98
Perú	17,68	71,16	82,32
Venezuela	30,05	69,76	69,95
México	37,30	57,59	62,70

Fuentes:

Argentina: Atlas de elecciones en Argentina 1983-2003: presidente y vicepresidente, diputados nacionales, gobernador. Disponible en <http://www.towsa.com/andy/index.html>. Elecciones presidenciales 2003.

Brasil: Tribunal Superior Eleitoral. Disponible en <http://www.tse.gov.br/>. Elecciones presidenciales 2002.

Chile: Ministerio del Interior. Datos electorales. Disponible en <http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/indexhistorico.htm>. Elecciones presidenciales, primera vuelta.

Bolivia: Corte Nacional Electoral. Disponible en <http://www.cne.org.bo>. Elecciones generales 2002.

Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/index.htm>. Elecciones presidenciales 2002.

Ecuador: Tribunal Supremo Electoral. Resultados de elecciones. Disponible en <http://www.tse.gov.ec/elec2002/1ra_vuelta/resul_presidentes.html>. Elecciones presidenciales 2002.

Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En <http://www.onpe.gob.pe>. Elecciones presidenciales 2001, primera vuelta.

Venezuela: Consejo Nacional Electoral. Disponible en <http://www.cne.gov.ve/resultados/>. Referéndum presidencial 2004.

México: Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx>. Elecciones presidenciales 2000.

Elaboración propia en el marco del proyecto Ciudadanía y Estado en América Latina.

Es necesario tomar en cuenta que el voto no es obligatorio en todos los países. Es el caso de Colombia y en cierta medida de México, donde es obligatorio votar pero no se hace cumplir la ley.

El acceso a los derechos sociales

Si bien para el análisis comparado de datos estamos considerando solo el porcentaje de población de 15 años a más con primaria incompleta o menos, los otros indicadores también corroboran la hipótesis de que los países con mayor porcentaje de población con primaria incompleta o menos —es decir, con menor grado de ciudadanía social—, Bolivia, Ecuador, Perú y Brasil, son los menos consolidados democráticamente, mientras que los países con menor porcentaje de población con primaria incompleta o menos —Chile y Argentina— son los más consolidados.

Asimismo, las mayores tasas de analfabetismo y ausentismo son las de los países menos consolidados —Bolivia, Perú, Brasil, Ecuador y Colombia—, y las menores tasas, las de los países más consolidados —Chile y Argentina—.

Cuadro 3 Ciudadanía social en América Latina

Consolidado de las variables de educación

Países	Tasa de analfabetismo entre la población de 15 años a más	Tasa de analfabetismo femenino entre la población de 15 años a más	Porcentaje de la población de 15 años a más con primaria incompleta o menos
Argentina	2,61	2,59	17,90
Brasil	11,80	11,70	31,50
Chile	4,21	4,24	13,60
Bolivia	13,28	19,35	45,83 ^a
Colombia	9,60	9,30	25,30
Ecuador	9,00	10,30	33,20 ^b
Perú	8,10	12,00	19,90
Venezuela	6,40 ^c	6,60 ^c	-- ^d
México	9,45	11,30	22,09

a/ Se considera a la población de 19 años a más.

b/ Se considera a la población mayor de 12 años.

c/ Se considera a la población mayor de 10 años.

d/ No existen datos comparables.

Fuentes:

Argentina: Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2001. Disponible en <www.indec.mecon.ar>.

Brasil: Síntesis de indicadores sociales 2003. Disponible en <www.ibge.gov.br>.

Chile: Censo de Población y Vivienda 2002. Disponible en <www.ine.cl>.

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Disponible en <www.ine.gov.bo>.

Colombia: XVI Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Disponible en <http://www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm>.

Ecuador: Censo 2001. Ecuador. Disponible en <http://www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm>.

Perú: INEI. Censo de Población y Vivienda 2005. Disponible en <www.inei.gob.pe>

Venezuela: Censo de Población y Vivienda 2001. Disponible en <www.pnud.org.ve/censo2001/principal.htm>.

México: XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Elaboración propia en el marco del Proyecto Ciudadanía y Estado en América Latina.

Las brechas ciudadanas

En los países donde las brechas son mayores —Bolivia, Perú y Colombia—, la consolidación es menor, mientras que en los países donde las brechas son menores —Chile y Argentina—, la consolidación es mayor. Un caso particular es el de Brasil, donde no existe brecha de género educativa, y sin embargo su consolidación es baja.

Cuadro 4
Educación y brecha de género en América Latina

Países	Tasa de analfabetismo		Brecha de género
	masculino	femenino	
Argentina	2,62	2,59	-0,03
Brasil	12,00	11,70	-0,30
Chile	4,17	4,24	0,07
Bolivia	6,94	19,35	12,41
Colombia		9,90	9,90
Ecuador	7,70	10,30	2,60
Perú	6,10	17,90	11,80
Venezuela	6,30	6,60 ^a	0,30
México	7,43	11,30	3,87

a/ Se considera a la población mayor de 10 años.

Fuentes:

Argentina: Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2001. Disponible en <www.indec.mecon.ar>.

Brasil: Síntesis de indicadores sociales 2003. Disponible en <www.ibge.gov.br>.

Chile: Censo de Población y Vivienda 2002. Disponible en <www.ine.cl>.

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Disponible en <www.ine.gov.bo>.

Colombia: XVI Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Disponible en <http://www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm>.

Ecuador: Censo 2001. Ecuador. Disponible en <http://www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm>.

Perú: INEI, *Condiciones de vida en los departamentos del Perú*, 2001. Disponible en <www.inei.gob.pe>.

Venezuela: Censo de Población y Vivienda 2001. Disponible en <www.pnud.org.ve/censo2001/principal.htm>.

México: XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Elaboración propia en el marco del proyecto Ciudadanía y Estado en América Latina.

Cuadro 5
Educación y brechas urbano-rural en América Latina

Países	Tasa de analfabetismo urbano	Tasa de analfabetismo rural	Brecha urbano-rural
Brasil	9,10	27,70	18,60
Chile	3,19	10,90	7,71
Bolivia	6,44	25,77	19,33
Ecuador	8,12	16,82	8,70
Perú	6,10	24,80	18,70

Fuentes:

Brasil: Síntesis de indicadores sociales 2003. Disponible en <www.ibge.gov.br>.

Chile: Censo de Población y Vivienda 2002. Disponible en <www.ine.cl>.

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Disponible en <www.ine.gov.bo>.

Ecuador: Censo 2001. Ecuador. Disponible en <http://www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm>.

Perú: INEI, *Condiciones de vida en los departamentos del Perú* 2001. Disponible en <www.inei.gob.pe>.

Elaboración propia en el marco del Proyecto Ciudadanía y Estado en América Latina.

Pobreza y desigualdad

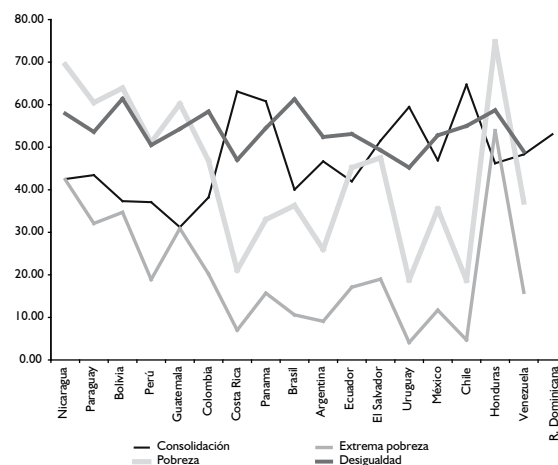
En el gráfico 3 se puede observar de qué manera la pobreza y la desigualdad social dan como resultado el acceso diferenciado al flujo de recursos y prácticas ciudadanas e

influyen negativamente en la consolidación de la democracia en América Latina.

En los países donde existe menor pobreza, extrema pobreza y desigualdad, la consolidación democrática es mayor. Es el caso de Costa Rica, Uruguay y Argentina, y de Chile con respecto a la pobreza y extrema pobreza, mas no con respecto a la desigualdad.

En los países donde existe mayor pobreza, extrema pobreza y desigualdad, la consolidación democrática es menor. Es el caso de Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil; en este último incide más la desigualdad que la extrema pobreza. Un caso especial es el de Honduras, que figura con un nivel medio de consolidación y a la vez cuenta con niveles muy altos de pobreza y desigualdad.

Gráfico 3
Pobreza, desigualdad y consolidación democrática en América Latina



Desde el punto de vista de la ciudadanía efectiva, América Latina presenta grandes carencias, y esto se produce especialmente en los países con menor consolidación democrática. En este contexto, el Perú está en los últimos lugares con respecto a la ciudadanía civil y social, y se encuentra entre los países con mayores brechas ciudadanas, pobreza y desigualdad.

Todos estos datos, más que sugerir, indican claramente que la agenda para la democracia pasa por medidas concretas de acceso a derechos civiles y sociales, así como de superación de la pobreza y la desigualdad. ■