Desarrollo como construcción de ciudadanía

JACQUELINE PESCHARD

Durante los últimos veinte años, el sistema de gobierno democrático se ha extendido por todo el mundo hasta convertirse en el modelo por excelencia de organización política. Sin embargo, esta gran oleada democrática se inscribe en un contexto de enormes carencias y privaciones económicas. Vivimos en un mundo en donde importantes grupos sociales están lejos de tener satisfechas sus necesidades básicas, y la pobreza y el hambre siguen siendo parte del panorama cotidiano.

Esta situación contrastante es particularmente evidente en el caso de América Latina en donde, de acuerdo con el informe del PNUD de 2004 sobre la democracia en la región, nunca antes en la historia se había presentado el grado de extensión de la democracia que hoy existe. Comparada con la situación de hace apenas dos décadas, cuando solamente tres países (Costa Rica, Colombia y Venezuela) contaban con un régimen democrático, el cambio es notable, porque hoy, en la gran mayoría de los países la existencia de elecciones limpias y competidas se ha establecido como patrón general y son contados los episodios de fraude electoral o de intimidación de los votantes o los candidatos.[1]

Este cambio ha sido particularmente destacado en nuestro país, lo cual lo ha llevado a ocupar en 2004 el primer lugar en la clasificación del Centro de Integridad Pública de Washington en materia de normas y prácticas político-electorales. En efecto, México ha sido reconocido internacionalmente por contar con un marco legal y con instituciones capaces de realizar elecciones libres, transparentes y competitivas, y de ejercer un control efectivo sobre las finanzas de los partidos que se ha traducido en importantes sanciones impuestas a dichos institutos políticos.[2]

Es cierto, hay un gran avance en América Latina: las dictaduras militares, las guerras internas y los gobiernos de excepción quedaron atrás y se alcanzaron la paz y la democracia, pero la pobreza y la profunda desigualdad social y económica que caracterizan a nuestras sociedades obligan a volver a discutir la relación entre democracia y desarrollo, es decir, a reflexionar sobre la manera en que un régimen democrático puede impulsar la superación de los profundos problemas económicos y sociales que aquejan a nuestras poblaciones.

Al inicio de las transiciones a la democracia en América Latina, hace cinco lustros, la zona tenía el difícil desafío de instaurar o de restablecer la democracia y el gran consenso que existía alrededor de estas metas estaba acompañado de grandes expectativas respecto de las potencialidades de la democracia para combatir eficazmente la pobreza y la desigualdad social. La carga sobre las espaldas de la democracia era directamente proporcional a las promesas de bienestar social que su oferta llevaba aparejada.

A diferencia de lo que había sucedido en los países con democracias consolidadas, en donde la existencia de una situación de igualdad básica en las condiciones sociales había precedido a la implantación de la democracia, constituyéndose en una precondición para el buen funcionamiento de la misma, en América Latina la democracia se convirtió en la fórmula no sólo para garantizar derechos y libertades políticas, sino para sortear los ancestrales problemas sociales y económicos.

Es por ello que la persistencia de grandes asimetrías sociales, la falta de acceso de importantes sectores sociales a los satisfactores básicos y la caída de las esperanzas de mejoría económica en nuestros países amenazan la viabilidad y la perdurabilidad de la democracia y ello genera alejamiento, o indiferencia de la población respecto del marco institucional democrático. Así lo muestran los niveles crecientes de insatisfacción de la población latinoamericana con el ejercicio de los gobiernos democráticos.

De acuerdo con la serie de encuestas de Latinobarómetro, mientras que en 1996, 61% de la población en la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen, en 2002 la aprobación alcanzaba sólo 56%. Más aún, 45% afirmaba estar dispuesto a sacrificar a la democracia y a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país.[3]

Es difícil comprender el sentido de una respuesta como ésta, pues el peso de las carencias económicas y de la exclusión social es tan fuerte que deja poco espacio para aquilatar el significado de una eventual pérdi-

da de los derechos políticos básicos. No obstante, el que en el recuento de las inclinaciones de los latinoamericanos hacia la democracia predomine la categoría de los "ambivalentes" frente a los "demócratas" plantea, como ha dicho el informe del PNUD, que la democracia en América Latina está en riesgo de perder legitimidad, o peor incluso, de hacerse irrelevante.[4]

Entonces, la pregunta que se antoja pertinente para el caso de las democracias emergentes es qué tanto la democracia es el régimen político adecuado para enfrentar el desafío de diseñar y poner en práctica soluciones eficaces para combatir la actual exclusión de gran parte de la población respecto de los niveles básicos de bienestar que son indispensables para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

La apuesta por la democracia está no solamente en que se trata de un régimen orientado a la defensa y promoción de los derechos y las libertades políticas de los ciudadanos, sino en que los principios sobre los que se asienta y que guían su funcionamiento son indispensables para fomentar el desarrollo. En efecto, los valores centrales de la democracia –tales como el apego a la legalidad en tanto garantía de tratamiento igualitario para todas las personas más allá de su situación socioeconómica, el pluralismo y la tolerancia, entendidos como respeto irrestricto a las libertades de creencia, de expresión y de asociación de los individuos, la apertura a la participación y a la deliberación amplia de los ciudadanos en los asuntos públicos y el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos–, la convierten en el arreglo institucional mejor equipado para impulsar el desarrollo.

Como muchos estudiosos han insistido, el problema está en la baja calidad de nuestras democracias o, si se quiere, en el alcance del concepto de democracia, porque la existencia de reglas e instituciones capaces de asegurar la formación de gobiernos con legitimidad democrática no garantiza inmediatamente un ejercicio gubernamental capaz de ofrecer seguridad jurídica para toda la población, de asegurar que las decisiones de los gobernantes no estén por encima de la ley y que las políticas públicas impliquen la gestión eficiente de los recursos, es decir, que no den cabida a la corrupción y que respondan a los intereses sociales más amplios.

Dicho de otra manera, una definición de democracia que implique no sólo la existencia de una ciudadanía política, sino de una ciudadanía cívica y social, o como propusiera el mencionado informe del PNUD, una definición que vaya más allá de una democracia de electores para convertirse cabalmente en una democracia de ciudadanos.[5]

El planteamiento de que la democracia es condición fundamental para impulsar el desarrollo y combatir eficazmente los otros dos vértices del triángulo latinoamericano –la pobreza y la desigualdad– obliga a detenernos en el concepto de desarrollo porque, como bien ha señalado Enrique Iglesias, ex director del Banco Interamericano de Desarrollo, las políticas de desarrollo no solamente deben contemplarse desde la dimensión estrictamente económica, sino desde la de las instituciones políticas que son las que permiten generar un marco adecuado para la creación de incentivos eficaces para el desarrollo. Dicho en sus propias palabras, en materia de desarrollo, "la política importa".[6]

Para abordar este planteamiento, me voy a permitir retomar el concepto de "desarrollo como libertad", planteado por Amartya Sen, premio Nobel de economía 1998.[7] En el entendido de que la parte fundamental del desarrollo es la superación de la miseria y la opresión, para Sen, la idea de desarrollo va más allá de la generación de riqueza o de crecimiento económico, pues éstos sólo son medios para alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y acrecentar las libertades fundamentales de los ciudadanos. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad como la pobreza, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, a fin de que el ciudadano sea capaz de participar en la vida social, económica y política de su comunidad. En este sentido, las libertades políticas, tales como el derecho a votar o a la expresión libre, se complementan con las libertades económicas porque contribuyen a fomentar las oportunidades sociales, es decir, el acceso a los servicios de educación y de salud, los cuales a su vez facilitan la generación de riqueza personal y el acceso a los recursos públicos para financiar los servicios económicos.

Inspirado en la distinción medieval entre *agente* y *paciente*, la noción de "desarrollo como libertad" implica para Sen concebir a los individuos como *agentes* con capacidad de acción y decisión, es decir, como sujetos que participan en los asuntos de su colectividad y no como meros receptores pasivos de prestaciones sociales. De tal suerte, el desarrollo se equipara con la expansión de las capacidades de las personas para alcanzar el tipo de vida que ellas valoran.

Por ello, la libertad está en la raíz de la iniciativa individual y en la base de la eficacia social. Esto lleva a Sen a centrar la atención para comprender el desarrollo, más que en la falta de renta o de ingresos, en la

carencia de capacidades que se derivan de restricciones a la libertad de los individuos. La pobreza es, entonces, la privación de las capacidades básicas del individuo, porque lo despojan de sus oportunidades reales para participar en la construcción de las decisiones públicas. La libertad individual es, así, un producto social, porque no sólo ayuda a mejorar las condiciones de vida, sino a conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces para eliminar los constreñimientos a la libertad.

De tal suerte, las libertades no son sólo el fin principal del desarrollo, sino uno de sus principales medios para hacerlo posible. El desarrollo, entonces, se caracteriza por ser un proceso de participación democrática.[8]

Esta noción de "desarrollo como libertad" coincide con la concepción amplia de democracia, entendida como régimen político encaminado a la construcción de una ciudadanía política y de una ciudadanía integral, capaz de disfrutar de los derechos políticos, pero también de responsabilizarse del aprovechamiento de las oportunidades sociales. La ciudadanía cívica implica el derecho a un marco legal establecido que ciña el comportamiento, tanto de gobernados como de gobernantes por igual, ofreciendo a todos la protección de la seguridad jurídica y de un ejercicio del poder acotado por las fronteras de la norma legal. La ciudadanía social, implica la existencia de sujetos con acceso a los recursos económicos indispensables para llevar una vida digna.

Si convenimos que el desarrollo implica algo más que la generación de satisfactores económicos para abarcar a los ciudadanos como *agentes* de acción y de decisión libres, con la posibilidad de impulsar una más equitativa distribución de los beneficios del crecimiento económico, parece necesario plantearnos cómo se puede enfrentar los déficit de nuestras democracias para que promuevan, como sugiere Sen, un "desarrollo como libertad" o, considerando la idea amplia de democracia, un desarrollo como construcción de ciudadanía integral.

La democracia es condición necesaria para impulsar el desarrollo y combatir la pobreza y la desigualdad porque hace más eficiente la relación entre Estado y mercado, es decir, entre las instituciones políticas y los agentes de la vida económica. Y es que la democracia hace posible que las políticas públicas no sean rehenes de intereses particulares, sino que respondan a intereses sociales más amplios. De acuerdo con el propio Enrique Iglesias, la democracia es indispensable para tener altas tasas de ahorro e inversión productiva porque éstas requieren que exista confianza en las instituciones existentes y que las reglas del juego sean estables, a fin de ofrecer certeza jurídica en la medida que no están subordinadas a la voluntad de los gobernantes. La democracia es, además, el mejor marco institucional para combatir la corrupción, que ha sido un flagelo histórico en nuestros países y uno de los grandes obstáculos para el desarrollo económico.

Pensar la función del Estado en este contexto es esencial para poner la mira en la meta del desarrollo. Un Estado democrático de derecho, legitimado y eficaz en su gestión, pero acotado en su despliegue por instituciones que le exigen transparencia y responsabilidad (rendición de cuentas horizontal), a la vez que por ciudadanos informados, es decir *agentes efectivos* (rendición de cuentas vertical), es un Estado cuyas decisiones y acciones estarán orientadas por los intereses generales de la sociedad.

Un auténtico Estado democrático de derecho es legítimo y eficaz y por ello capaz de integrar a amplios sectores de la población a los beneficios del crecimiento. Una política económica de corte democrático contemplará la existencia de un marco de incentivos que alienten la producción, el funcionamiento eficiente de la economía y una gestión pública transparente y responsable. Pero esto sólo será posible con el concurso de una ciudadanía plena en el sentido de individuos con acceso al goce de sus derechos y libertades. La construcción de ciudadanía integral es otra manera de concebir el desarrollo y sólo la democracia en su significado extenso es capaz de aspirar a conquistarlo.

1 *La democracia en América Latina*, Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, 2004.

2 www. Center for Public Integrity.com, Washington, D. C., 2004.

3 Daniel Zovatto, "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana, 1996-2002", en Varios autores, *Reconstruyendo la ciudadanía*, Segob-Porrúa, México, 2002, p. 55

4 *La democracia en América Latina, op. cit.*, p. 177.

5 *Op. cit.*, p. 33.

6 Enrique Iglesias, "Democracia y desarrollo: la política importa", en *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, 2004.

7 Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.

8 *Ibid.*, p. 53.