



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral
Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD-

com o apoio da **UNIÃO EUROPEIA**

CONCEPT PAPER

CONFERENCIA INTERNACIONAL

DEMOCRACIA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FEDERALISMO

Introducción y Contexto

En 2004, el PNUD lanzó el Informe “Democracia en América Latina: Rumbo a una democracia de ciudadanas y ciudadanos” como parte de una estrategia dirigida a la promoción de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano en la región.

Un grupo de especialistas internacionales produjo el documento – resultado de minuciosas investigaciones y estudios de campo en dieciocho países, de un sondeo de opinión con 19.508 personas, de 231 entrevistas (con líderes políticos, económicos e intelectuales del continente), de diferentes seminarios y de análisis de un conjunto de artículos producidos por destacados especialistas y políticos.

El Informe es parte del Proyecto para el Desarrollo Democrático de América Latina (PRODDAL), desarrollado por el PNUD con el apoyo de la Unión Europea. Este Informe se propone ofrecer un análisis comprensivo del estado de la democracia en el continente, introducir nuevas maneras de abordar los problemas que ponen en riesgo las posibilidades de desarrollo en la región y de apoyar el dialogo político y democrático en las sociedades latino-americanas.

El Informe pretende provocar debate en el ámbito tanto nacional como internacional sobre los dilemas enfrentados por las jóvenes democracias latino-americanas. Éste, analiza las múltiples dimensiones de las democracias de la región y proporciona elementos comparables que son

oriundos de la realidad de cada país. Como complemento, el Informe está acompañado de un compendio estadístico que posibilita todo tipo de análisis comparativos entre los países de la región. El Informe es un “input” para diferentes esferas: política, de políticas públicas y académica. Se basa en un sólido esquema conceptual que se fundamenta en la premisa de que la ciudadanía es el *leitmotiv* de la democracia.

El mensaje que el informe contiene va más allá del diagnóstico de la democracia representativa y de la democracia social en América Latina. Es un llamado a la acción política. Trae la política al centro del debate sobre la democracia. Coloca el Estado en el centro de la discusión sobre democracia desde la perspectiva de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos. Dando mayor énfasis a la importancia de centrar los dilemas del área económica, al contrario de sancionar de forma acrítica políticas macroeconómicas fundadas en la premisa de que no hay alternativa posible. Al margen de esto, el informe discute también las oportunidades y amenazas que el proceso de globalización propicia.

El volumen de información disponible por el informe, es un patrimonio intelectual destinado a subsidiar debates políticos, procesos de formulación e implementación de políticas públicas, investigación aplicada, análisis comparativos y, en especial, a actividades políticas. Los análisis se desarrollaron sobre la base de formulaciones conceptuales que reflejan una visión más amplia de lo que es la democracia. El marco conceptual adoptado, trabaja con tres dimensiones de ciudadanía – política, civil y social- y sostiene que todas ellas necesitan, de igual manera, ser contempladas y continuamente expandidas. Por lo tanto, se trata de abordar una concepción de democracia fundada en los derechos de los ciudadanos, desde la línea ideológica del PNUD, que se centra en la importancia de la libertad para el desarrollo.

Introduce en el debate nuevos indicadores políticos relacionados con la democracia electoral y con los principios que sustentan la democracia. El Índice de Democracia Electoral pretende proporcionar un parámetro para que se pueda evaluar y comparar los aspectos formales de la democracia representativa de un país. Este índice está compuesto por cuatro elementos: el derecho a voto, la capacidad de promover elecciones libres, la limpieza en el proceso electoral y la proporción de individuos electos que ocupan posiciones de naturaleza política.

El Índice de Apoyo a la Democracia clasifica los grupos sociales de acuerdo con tres posiciones básicas en relación al régimen democrático: favorable, contrario y ambivalente. Esto, basándose en diferentes variables como clase social, región y perfil socio-económico.

Muchos de los planteamientos del Informe, son considerablemente conocidos. Aun así, una vez que estos fueron agrupados y analizados en el contexto de un sólido fundamento analítico,

estos se vuelven totalmente novedosos. La democracia representativa no ha sido capaz de proporcionar beneficios económicos y sociales a los ciudadanos latinoamericanos. La democracia política convive con niveles muy altos de inequidad- un fenómeno que persiste en el continente, dos décadas después de la redemocratización de la mayoría de los países. Procedimientos democráticos formales no han sido capaces de garantizar la ciudadanía plena en todas las dimensiones, política, civil y social.

El contenido de la actividad política está erosionado, a pesar de la atención dada a todo el conjunto de procedimientos requeridos en una democracia formal. El pragmatismo exarcebado a veces distorsiona el debate político e inviabiliza decisiones políticas dotadas de significados reales.

Por lo tanto, no sorprende el hecho de que los líderes entrevistados para el Informe, señalen a los grandes grupos económicos (79,7%) y los grupos mediáticos (65,2%), como aquellos que efectivamente controlan el poder en el continente. Si el poder no se encuentra localizado en las instancias máximas de los tres poderes democráticamente constituidos, esto significa que existe un grave error en los planteamientos institucionales que gobiernan las democracias latinoamericanas.

Algunos de los datos que se pueden encontrar en el informe son especialmente provocadores: 43,9% de los ciudadanos latinoamericanos son escépticos con relación a la capacidad de la democracia para solucionar los problemas sociales y económicos básicos. El 54,7% están dispuestos a considerar soluciones autoritarias si estas pueden traer soluciones a los problemas económicos de sus países. Es en este sentido, que más de la mitad de los latino-americanos entrevistados considerarían la hipótesis de vivir sobre un régimen autoritario siempre que su calidad de vida mejore. El fundamento de esta afirmación es frágil y ambiguo. La ambivalencia desempeña un papel importante con relación a las preferencias de grupos clave en lo que a regímenes políticos se refiere. La propensión a adoptar soluciones autoritarias es grande, aunque no se puede considerar como dominante.

El informe también presenta algunas cuestiones, cuanto menos, curiosas. Por ejemplo, los líderes latino-americanos consideran los sistemas políticos y de partidos como las principales causas del mal funcionamiento de la democracia (45 y 32 líderes las mencionaron, respectivamente, sobre un total de 231 entrevistados. Los mismos líderes atribuyen una importancia baja a las políticas sociales como requisito para el fortalecimiento de la democracia (apenas 8 lo mencionaron). Por el contrario, dentro de las ciudadanas y ciudadanos entrevistados, la creación de empleo (34,6%) y la reducción de la pobreza (26,3%) aparecen como problemas críticos para la democracia ciudadana. El divorcio de prioridades es impresionante. Mientras los líderes priorizan aspectos de la democracia representativa, las

personas se preocupan por elementos de la democracia ciudadana. Una potencial interferencia preocupante es la de que la exclusión social es compatible con la democracia representativa.

En su conjunto, el informe propone una agenda de reformas destinada al arraigo de la democracia priorizando cuatro temas centrales para el debate: la restauración del contenido y la irrelevancia de la política y de las instituciones, la promoción de una nueva estatalidad, la economía desde la perspectiva de la democracia y la expansión de la autonomía del Estado en el contexto de la globalización. Esta agenda refleja la necesidad de centrar el debate en la política, partiendo de la base de que el desarrollo de la democracia está íntimamente ligado a la búsqueda de una mayor equidad social, la lucha contra la pobreza y la expansión de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos.

La Conferencia Internacional

El evento internacional, organizado por el Gobierno Brasileño y por el PNUD, con el apoyo de la Unión Europea, se basa en las discusiones previas sobre el informe, considerando esto como una contribución para profundizar en el debate sobre la democracia en América Latina.

La política enfrenta una profunda crisis derivada de la creciente pérdida de significado como proceso de elección social. Reducida apenas a una lucha por el poder, la política se distancia de las prioridades de las personas y por lo tanto de las demandas sociales.

Tan solo una política mejor puede ayudar al arraigo de la democracia y al enfrentamiento de las desigualdades. Política es, esencialmente un proceso de producción de decisiones colectivas, pero esto no es suficiente. Fortalecer la democracia demanda un proceso continuo de desarrollo de instituciones democráticas tales como la independencia de los medios de comunicación, la autonomía del judiciary, la creación de mecanismos de protección a los derechos humanos y la estructuración de redes de protección a los más pobres. En síntesis, fortalecer la democracia implica la garantía de la ciudad política, civil y social.

Este Seminario profundizará en algunos aspectos del informe considerados clave en la agenda del continente latino americano. El evento no tiene la presunción de analizar todas las contribuciones del informe, porque esto no sería posible. Busca principalmente redireccionar el debate para algunas cuestiones importantes y complementarias. Son cuatro las dimensiones del

debate sobre la democracia en el continente que tal seminario abordará: desarrollo e integración, participación social, federalismo y una agenda para paliar la desigualdad y profundizar en la democracia.

El primer panel - Desarrollo Nacional, Integración Regional y Democracia- pretende provocar una oportunidad para un debate sobre la cuestión de la autonomía del estado en el contexto de un régimen democrático y de un mundo cada vez más globalizado. Este es un tema al cual todos los países latino-americanos se enfrentan. Aunque la globalización y la creciente interdependencia entre los países propicien el surgimiento de grandes oportunidades y de un ambiente favorable a la armonización de políticas vencedoras, estas también restringen y limitan los procesos de decisión así como el abanico de alternativas disponible. Los países latino-americanos enfrentan decisiones nacionales y desafíos regionales impuestos por la globalización. Decisiones que son tomadas por naciones, son persistentemente contrapuestas por el nuevo orden mundial. Lo que ocurrirá en el futuro dependerá de las decisiones que sean tomadas en el presente. La política de revitalización de esfuerzos regionales es urgente e importante. El tiempo que lleve tomar de estas decisiones es crucial para el establecimiento de la dirección que los países del continente tomarán. Este panel será coordinado por el Secretario de Coordinación Política y Asuntos institucionales de la Presidencia de la República.

El segundo panel- Democracia y participación social – tiene como objetivo explorar el potencial de fortalecer la democracia a través de la introducción de mecanismos participativos destinados a aumentar la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos a los ciudadanos. La desagregación del concepto genérico de ciudadanía que se realiza en el informe, ilustra la complejidad de una democracia ciudadana que provoca un cambio de nivel en este debate. El argumento central es, aunque se hayan alcanzado importantes consecuciones desde el punto de vista de la democracia política en América latina, estas son todavía incompletas debido a la fragilidad de la ciudadanía civil y social. Brasil ha sido uno de los países líderes en la introducción de innovaciones sociales participativas como recurso democrático. El presupuesto participativo, los consejos municipales y el planeamiento transparente son algunas de las innovaciones nacionales en esta área. La discusión envuelve diferentes niveles: de gobierno local, sub-nacional, nacional y supranacional. Las conclusiones del panel van a subsidiar en especial la discusión sobre el potencial del fortalecimiento de la democracia en lo relativo a la expansión de la ciudadanía civil y de la ciudadanía social. El Secretario General de la Presidencia – con

mandato explícito para promover e intensificar el diálogo entre el Estado y la sociedad civil- será el coordinador de este panel.

El tercer panel – Democracia y Federalismo- está orientado a la discusión de las asimetrías sub-regionales y de cuestiones federativas. Los niveles de gobierno subnacionales han sido incorporados de forma paulatina al debate sobre democracia en América Latina. Países como Brasil, Argentina, México, Bolivia y Colombia han sido forzados, por la coyuntura, a debatir sobre la cuestión de la heterogeneidad regional para así mantener su gobernabilidad. Existe un amplio debate sobre los dilemas de los procesos de descentralización, sobre las relaciones intergubernamentales y sobre como el poder y los recursos son distribuidos entre los niveles de gobierno. Los procesos de descentralización no son neutros pudiendo o no favorecer grupos excluidos socialmente. La tarea del panel es clarificar los riesgos y oportunidades envueltos en la ascensión de la temática de la descentralización y de la subsidiaridad a la agenda nacional. El Ministro de Educación y ex-alcalde de Porto Alegre, una de las ciudades sede del Forum Social Mundial- coordinará el panel.

El cuarto panel – Una agenda para la democracia y para la reducción de las desigualdades sociales- tiene como objetivo subsidiar el enfrentamiento de una de los objetivos más desafiantes del continente. América Latina es la región más desigual del mundo, a pesar de las dos décadas de democracia. El informe coloca una cuestión perturbadora: ¿Cuál es el propósito de un estado democrático si este no es capaz de reducir la pobreza y la desigualdad? El estado necesita ser reconstruido y regenerado para que pueda lidiar con los desafíos del continente. Si las democracias latinoamericanas no van a ser capaces de superar los niveles de exclusión social y de inequidad y de promover el crecimiento económico y el desarrollo humano, el resultado será la inevitable pérdida de soporte de los diferentes regímenes. El objetivo de este panel es contribuir a la identificación de los desafíos, dilemas y caminos que necesitan ser enfrentados de forma contundente y sostenible para la consecución efectiva en la formulación de políticas pro pobres y en la consolidación de los regímenes democráticos. El Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre será el coordinador del panel.

Dinámica y funcionamiento

El Gobierno Brasileño y el PNUD invitarán a una audiencia cualificada, originaria de los diferentes países Latinoamericanos. Líderes y representantes de gobiernos nacionales y sub-nacionales, de la sociedad civil y del mundo académico para participar de los paneles y de los debates. Cada panel será coordinado por un Ministro de Estado y contará con tres expositores. Cada panel contará con un Concept Paper como base y orientación de la discusión. La primera ronda de discusiones será en el ámbito del círculo de invitados. La segunda ronda de discusiones será abierta a los demás participantes del evento.

El evento será filmado y gravado, no con finalidad comercial. Los momentos mas importantes de cada debate serán editados y disponibilizados en los sites del gobierno y del PNUD. El contenido de los debates será también transcrito y editado.

Las informaciones referentes a logística e inscripción del evento están disponibles en el site: www.pnud.org.br/democracia. Las personas interesadas en participar encontrarán en aquí los datos, textos y estudios relacionados con la Conferencia. La página web estará disponible, de forma permanente, para consulta.

Durante el evento se lanzará oficialmente la versión en portugués tanto del informe como del resumen.