

Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina

*Gerardo Caetano**

En América Latina, luego de la visión triunfalista que siguió a la caída de las dictaduras de la “seguridad nacional” en los ochenta, 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 la ciudadanía 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

* Uruguayo. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional. Es Presidente del Consejo Superior de FLACSO; Presidente del Centro Unesco de Montevideo; miembro correspondiente de la Real Académica Española; académico; investigador y catedrático en la Universidad de la República, y consultor de distintas instituciones internacionales, como IIDH, UNESCO, PNUD, FLACSO, SEGIB, OEA, Unión Europea, UIP, OEI.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 financiera internacional más importante desde los años treinta, lo que ha abonado aún 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.

- 1 Tal es el caso de los procesos de reforma constitucional de perfil “refundacional” impulsadas 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 – creemos – 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*. IIDH/ASDI/DANIDA, San José de Costa Rica, 2007, pág. 7.

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

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 la 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 con 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 abarcadora 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 interpelación 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

3 Ibidem, págs. 8 y 9.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 conceptuales⁴

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

Las discusiones sobre los conceptos 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 y los 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 noventa. Pero no cabe duda de 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 asunción del nuevo gobierno

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 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 No. 1. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2004.

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

presidido por Sebastián Piñera, en febrero de 2010 —, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Más allá de sus diferencias, en algunos casos notorias, estos gobiernos 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, de convertirse efectivamente en ciudadanos y ciudadanas. 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.

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 la 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.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 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 “pensamiento 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 ciudadanía 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, ciudadanía, 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 ciudadanía⁵.

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinención de la política como nexo que redefine la ciudadanía, las relaciones entre cultura y democracia y las nuevas formas

5 Cfr. Laura Gioscia, “Ciudadanía y diferencia”...

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

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, y 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. Esto es resultado de las transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, nacionalismo y 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 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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

gobiernos progresistas en América del Sur y de su agenda programática⁶.

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales y para el debate propiamente ideológico, pues obliga a repensar 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 buena parte 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 diversas 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 extrainstitucionales? ¿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,

6 Aclaramos 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 no supone en modo alguno dejar atrás la referencia plenamente vigente a América Latina, ni mucho menos aceptar la contrastación interesada de las dos.

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

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 impostergables? ¿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 persistentes⁷, el modelo de Marshall aparece cuestionado – teórica y empíricamente – por la reflexión académica contemporánea, en el campo de las ciencias sociales.

⁷ El modelo evolutivo planteado por Marshall 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 de su enfoque, como el énfasis acerca de la necesidad de contextualizar debidamente la explicación de estos procesos y el acento en el papel clave de las políticas de sesgo integrador e inclusivo para la consecución de los derechos sociales. Cfr. Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*. Anchor, Nueva York, 1965.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 (y también la pertinencia) de una modelización rígida de procesos como el de la expansión de la ciudadanía y el del 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

8 Es un ejemplo de esto 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 políticas en un orden democrático liberal. De este modo, se construyó una ciudadanía regulada sin la referencia de los partidos como agentes centrales. Cfr. Dos Santos, Wanderley G., *Ciudadanía e justicia*. Campus, Río de Janeiro, 1987; o, del mismo autor, *Razoes da desordem*, segunda ed. Rocco, Río de Janeiro, 1993.

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

disciplinas y en otras latitudes⁹. 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.

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: Kymlicka, W., W. Norman, D. Held, D. Miller, F. Ovejero, D. Zolo, C. Taylor y R. Darhendorf, "Ciudadanía. El debate contemporáneo", en: *La Política, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Paidós, octubre 1997; y Held, Kymlicka, Norman, Zolo, Miller, Jelin, Smulovitz, González Bombal y Andrenacci, "Ciudadanía. El debate contemporáneo", en: *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos* 7, invierno de 1997.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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

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

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 modelos rígidos 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. 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 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 que exhiben los contextos políticos de distintos países latinoamericanos, no parece que se esté en los umbrales de una nueva era de dictaduras civil-militares al estilo de las de los años setenta. En cambio, las preocupaciones sí 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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 toda la ciudadanía, 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 este 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 con 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

10 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Montevideo, 2004, pág. 63.

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

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.

A la hora de respetar la heterogeneidad interna que marcan las complejas y plurales sociedades de la América Latina contemporánea, y teniendo en cuenta las dificultades y lo indeseable de cualquier posición absolutista en sociedades democráticas, 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 “dobletes” sobre ciertos “filtros conceptuales” para la calificación de una democracia genuina, para precisar qué pertenece o no al ámbito de la

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

política democrática, qué significa o no ser un ciudadano, cómo incorporar las dimensiones comunitarias y étnicas en los sistemas políticos que legítimamente pueden reivindicar su condición plurinacional¹¹, 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 avatares 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 las personas que viven en pobreza y sufren la exclusión. Eludir esta demanda o interponer ante ella una respuesta inconvincente, equivale a escapar de la agenda prioritaria.

Pero una cosa es cómo funciona de hecho una democracia particular y 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 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 discusión 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 veinticinco 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 anteriores¹².

11 Tal es el caso de la República de Bolivia.

12 Una mera presentación de los principales enfoques teóricos e ideológicos que hoy se confrontan – en la región y en el mundo – en los

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

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 de 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 por ejemplo, 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, sostenibilidad de las políticas públicas, entre otros –, enfrentan exigencias y dificultades renovadas en su aplicación concreta a las condiciones de muchos países del planeta. Lo mismo podría señalarse respecto a muchos otros autores e índices internacionales¹³. Si resulta claro que en un continente como 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 socioeconómica 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

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.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

más contemporáneos, como los que aparecen en los últimos trabajos de Amartya Sen¹⁴, y podrá registrarse la envergadura de una discusión 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, con relación a factores como: manipulación de leyes electorales; clientelaje, 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.

Si a estos factores de perfil más “procedimental” les sumáramos otros con proyección más sociopolítica – 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

14 Cfr. por ejemplo Sen, Amartya, *La idea de la Justicia*. Taurus, Madrid, 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.

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

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; entre otros –, 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 refiere a los cambios sociales en sociedades democráticas, sino que es también un problema histórico y antropológico¹⁵. 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 contrararas 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 diversas.

Esto implica reconsiderar las configuraciones del poder, que ocurren no sólo a nivel de las especializaciones que recortan aspectos parciales de la realidad, sino a través de

15 Zapata Barrero, Ricard, “Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática”, en: *Leviatán* 59, Madrid, 1995, pág. 86.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

una efectiva redistribución del poder de las distintas elites y actores en juego, a sabiendas de 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 al mismo tiempo para ser utilizados en la comprensión de una democracia determinada. Sólo especificando y contextualizando es posible mostrar las conexiones entre estructuras, relaciones, procesos, ensamblajes de poder y diferentes registros de significación. Pero, lo que aquí importa es brindar un panorama general de algunas cuestiones para realizar en otras instancias, las especificaciones de cada registro señalado.

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 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 entorno 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. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente no se pretende clausurar en

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

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.

El enfoque de los derechos en una “democracia de ciudadanos”

¿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, entre otros aspectos ya señalados. 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 ejercicio efectivo (real) de nuestros derechos humanos y ciudadanos. Encubre también lo que se refiere a la aplicación eficiente de las normas e ideales de justicia, y las posibilidades reales de fortalecimiento de una sociedad civil que logre organizar, expresar y sostener una ciudadanía democrática integral. Para esto último es imperioso advertir que la exclusión social de las personas en pobreza supone, en los hechos, su exclusión del ejercicio cabal de los derechos de la ciudadanía política. ¿Cómo atender a un modelo de ciudadanía más diversificado y pluralista, basado en demandas de inclusión y de transformación de las comunidades políticas existentes, por parte de distintos grupos marginados, en diferentes contextos culturales e históricos?

La organización política de la vida social resulta prioritaria en la agenda de una propuesta política inclusiva. 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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 viabilidad 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 revisarla? ¿Hasta dónde llegan nuestros derechos de inclusión? ¿Cómo se hace para que dejen de ser meramente formales? ¿Cuáles son las instituciones de base a través de las cuales canalizar este tipo de propuestas y de satisfacción de demandas desde lógicas efectivamente ciudadanas y no 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 la ciudadanía individual y en la acción de colectivos

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

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 las y los ciudadanos con respecto a la amplia y cambiante red de instituciones en vigencia. El empoderamiento de la ciudadanía del siglo XXI pasa por la capacidad que tengan los agentes sociales y políticos para escuchar, atender y promover el interés y las actividades de la y el ciudadano común, intentando salvar las distancias entre sus aspiraciones democráticas y los modos en los que éstas se pueden ir completando adecuadamente en el ejercicio concreto de los derechos. ¿Cómo hacerlo posible?

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan 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, la gobernabilidad, la recombinación de formas comunitarias y de la autonomía del sujeto individual, los derechos humanos, la educación, la libre expresión, la articulación entre pluralismo cultural e igualdad política, el fracaso en el apoyo voluntario de los individuos a políticas de medio ambiente, la apatía de las y los votantes, el ágora mediática, entre otros muchos. Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo¹⁶, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía requiere de un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como de una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. T.H. Marshall definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos¹⁷. 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 una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los integrantes 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, 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 impostergradable. De este modo, el impacto de la crisis global

16 Ibidem, pág. 88.

17 Marshall, T.M., "Citizenship and Social Class", 1949.

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

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 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 se podría pensar que tanto el conflicto como las luchas, propias de cualquier democracia deseable, quedarían excluidos. En este sentido, ninguna democracia, ni siquiera la más institucionalizada, se sostiene exclusivamente en una suerte de monopolio de las “mallas” de la representación política de sus partidos políticos. De ahí la propuesta sobre la necesidad de no limitar los procesos de politización y de búsqueda de modos para alentar la participación de la sociedad en su conjunto, en el marco de un proceso de democratización que tenga a los partidos políticos 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 el pasado sino, por el contrario, abrirlo, 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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 ciudadanías¹⁸.

Como se indicó arriba, los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo¹⁹, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la misma parece requerir de un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como de una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción.

Desde la garantía de la democratización y extensión de los derechos civiles, políticos y sociales a todas las personas, 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. 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 el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas²⁰.

Como se ha señalado anteriormente, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. 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

18 Cfr. a Rawls en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “*El retorno del ciudadano*” en *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, 1996, p. 82.

19 Zapata, “*Hacia una Teoría* ... etc. ob. cit. p. 88.

20 Cfr. Kymlicka y Norman, “*El retorno* ... etc. ob. cit. p. 85.

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

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 que desafían tanto las nociones de universalidad y de agencia, como las tradiciones del liberalismo, nacionalismo y pluralismo. Cuando hoy lidiamos con el uso clásico del concepto de 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.

La democracia y la 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, en el entendido de que ésta excede el ámbito de lo institucional y de lo partidario, y que comprende 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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 se relaciona con 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 con relación a 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 éstas? Hay diversas teorías y conceptos contrapuestos sobre la responsabilidad moral, legal – la responsabilidad frente a un crimen, teorías sobre la responsabilidad colectiva, 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 de aplicarlos a diversos temas prácticos o políticos. Éstos, por su parte, van desde lo que pensamos sobre la justicia transnacional y la visión específica acerca de los derechos humanos de las personas en pobreza y excluidas, hasta cómo encaramos injusticias presentes o pasadas y los problemas éticos. Sin una auténtica reinención democrática frente a estos retos,

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

nos enfrentaremos en la práctica cotidiana a la falta de una brújula consistente.

Las denominadas desigualdades durables o perdurables que nos aquejan por este y otros lados del planeta, han sido y siguen siendo moldeadas por procesos relacionales, algunos intencionales y otros basados en la resignificación de ciertos lazos y redes transnacionales, institucionales y sociales, entre otros. 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, lo que también afecta los temas que denominamos como de responsabilidad y *accountability*. En esa misma dirección, estas inacciones alteran de forma significativa los modos de encarar lo que denominamos ética.

Todo esto, que por cierto parece tan general, afecta nuestras prácticas cotidianas, tan arraigadas, a su vez, en viejos paradigmas y modos de pensamiento 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 globales, 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. La

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

noción de derechos humanos prevalente ostenta la misma procedencia. La incertidumbre es un aspecto básico del modo de vida humano actual, pero hemos de rescatar siempre la importancia del antidogmatismo y del antideterminismo como ejes fundamentales para una reflexión consistente sobre los límites y la posibilidades de todo conocimiento, así como del carácter inacabado y perecible de nuestros arreglos institucionales. La teoría democrática siempre ha partido de esos presupuestos y hoy debe alentarlos tal vez más que nunca.

En ese sentido, resulta trivial el señalamiento de que en torno a qué es la democracia y qué es posible esperar de ella, hay 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 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 profundamente 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, centrada 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 ese periodo 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 llaman 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, asistimos 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 instituciones, los valores y los hábitos de la democracia. Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación de los instrumentos vigentes en materia de integración política, por una parte, y por otra, a la construcción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tendencias

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

ultraliberales provenientes del Consenso de Washington, en orientaciones programáticas de un signo más progresista, mucho más atentas a responder las demandas de la agenda social en términos generales.

También cabe destacar 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 – de “promesas incumplidas”, como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio – 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 tampoco escapan las sociedades más desarrolladas: nos referimos, por ejemplo, a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia de 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 libre de señales preocupantes y, en algunos

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

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 inacabada e inacabable.

**La contestación a las “democracias limitadas”
de los noventa y las incertidumbres de un orden
postneoliberal en América Latina**

No por casualidad es posible apreciar, particularmente en la región sudamericana, una tendencia a la consolidación 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 Consenso de Washington, dominantes como fuente inspiradora de las políticas desplegadas en la región en los años noventa, para dirigirse hacia orientaciones más heterodoxas en materia de políticas sociales²¹, en algunos casos con líneas programáticas de un signo “progresista”,

21 La heterodoxia que apareció en las políticas sociales casi no se ha visto en el campo de las políticas macroeconómicas. La mayoría de los nuevos gobiernos “progresistas” no variaron sustancialmente las políticas que heredaron de sus antecesores.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

en otros con evoluciones inciertas de estilo más o menos “populista”²².

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. Adviértanse, 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 un lado, 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 conceptual²³.

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,

22 Con relación a los procesos políticos latinoamericanos contemporáneos, el concepto de “populismo” suele utilizarse con mucha confusión y equívoco, y con frecuente intencionalidad política descalificadora. Para precisar mejor los límites y alcances de la categoría, cfr. Moira Mackinnon, María, y Mario Alberto Petrone (comp.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicenta*. EUDEBA, Buenos Aires, 1999; Panizza, Francisco (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.

23 Sobre el particular cfr., entre otras publicaciones recientes: Natanson, José, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Sudamericana, Buenos Aires, 2008; Sader, Emir, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Siglo Veintiuno/CLACSO, Buenos Aires, 2009.

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

dan cuenta de muchos fenómenos ya inocultables. Advirtamos dos de ellos:

1. 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 – insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente. Al tiempo, 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 muchos 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”. Igualmente, 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 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.
2. El consenso acrítico, imperante en los noventa, sobre las bondades poco menos que indiscutibles del recetario liberal ortodoxo, emanado de los organismos financieros internacionales, cada vez genera más críticas y rebeldías,

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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 estas 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 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 con 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 consistentes. La aprobación de este *test* configura un reto insoslayable si se quiere el arraigo sólido de una nueva cultura de derechos, que priorice el combate a la pobreza.

Desde esta relevancia estratégica, las claves y posibilidades de este “nuevo orden postneoliberal” en la región se han traducido en cambios electorales y políticos tan espectaculares como impensables hace algunos años. La profundización del rechazo popular en las sociedades latinoamericanas a la

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

política exterior implementada por la administración Bush entre el 2001 y el 2009, la crítica creciente a las políticas “neoconservadoras” 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, constituyen en efecto factores no únicos pero sí decisivos para explicar el advenimiento de los cambios políticos anotados en la región.

Así, 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 frente al impacto de la crisis, el continente ha podido exhibir fortalezas, en muchos sentidos inéditas, en los campos macroeconómico, fiscal, cambiario y de acumulación de reservas, entre otros. Por su parte, se despliegan en el continente concepciones muy contrastantes acerca de los modelos y prácticas 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 desde la lógica de la promoción del cambio social, sometida además, 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 re-empoderamiento social y político, mayor grado

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

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.

A partir de las premisas conceptuales reseñadas – que invitan a la innovación teórica, ideológica y política, en el marco histórico de la realidad de América Latina durante las últimas dos décadas –, adquiere sin duda una gran relevancia un programa de investigación con centro en una renovación democrática, que tenga como prioridad estratégica la afirmación de una cultura de los derechos humanos con el eje de la pobreza. Son muchas en verdad, las perspectivas temáticas que pueden involucrarse en ese esfuerzo, pero a simple título de ejemplo y como principio de una hoja de ruta programática, se formularán en titulares cuatro líneas posibles que tienen mucho que ver con el objeto de estudio referido:

1. La relaboración de bases conceptuales aptas para una re-discusión a fondo de las ideas y prácticas democráticas en la América Latina contemporánea.
2. Una indagatoria similar referida a los nuevos marcos conceptuales e ideológicos acerca del tema de los derechos humanos, considerados desde la dimensión central de la pobreza, que se ocupe también de una sistematización y

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

de una reflexión prospectiva sobre medios e instrumentos de promoción y protección de los mismos, tanto a nivel de los Estados nacionales del continente como del Sistema Interamericano o de las iniciativas en curso dentro de los procesos de integración regional²⁴.

3. La sistematización de una propuesta de reflexión propositiva en torno a modelos de desarrollo y políticas públicas específicas que, en el corto y mediano plazo, puedan aportar iniciativas concretas, pasibles de implementación a nivel nacional, regional o interamericano.
4. La elaboración de un plan de acciones en diversos campos, con centro en las actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de su red de expertos e instituciones socios.

Otras referencias

Alcántara, Manuel, e Ismael Crespo, “*Los límites de la consolidación democrática en América Latina*”. Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995.

----- “América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales”, en: *Nuevas Formas de inestabilidad política*, vol. 49. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, agosto de 2008.

Álvarez, Carlos (comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. CEPES/CEDEC/Prometeo, Buenos Aires, 2003.

Arocena, Rodrigo, y Gerardo Caetano (coords.), *Uruguay: agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*. Taurus, Montevideo, 2007.

²⁴ En este campo ya hay un primer avance muy sólido en la reciente publicación del IIDH titulada *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, abril de 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Bosoer, Fabián, y Fabián Calle (comps.), *2010: una agenda para la región*. TAEDA, Buenos Aires, 2007.
- Bouzas, Roberto (coord.), *Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Altamira/ Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002.
- Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- Caetano, Gerardo, “Desde la transición democrática hasta el triunfo de la izquierda (1985-2005)”, en: Caetano, Gerardo (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Visiones múltiples*. Taurus, Montevideo, 2005.
- “Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea”, en: Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Fondo de Cultura Económica de la Argentina, Buenos Aires, 2007.
- “El cambio en la fragmentación. América Latina y su panorama político: una visión global”, en: Rodríguez Elizondo, José, y Héctor Casanueva (eds.), *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2008.
- Calamé, Pierre, et.al., *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Editora Vozes/Ediciones Trilce, Montevideo, 2001.

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

Cavarozzi, Marcelo, y Juan Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2002.

Centro Mundial de Investigación para la Paz, *El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*. Trilce, Montevideo, 2009.

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)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

----- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (2008-2009)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

----- *Panorama Social de América Latina 2008*. CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

Cesarín, Sergio, y Carlos Moneta (comps.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Hacia una nueva ruta de la seda?* BID/INTAL, Buenos Aires, 2005.

Comisión Stiglitz, “Report of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the Internacional Monetary and Financial System”. ONU, Nueva York, junio de 2009.

Costa Lima, Marcos, *Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria. Cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*. Editorial UNESP, San Pablo, 2008.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven, 1989.

Declaración del Club de Madrid, *Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana*. Santiago de Chile, 2009.

Domínguez, José Mauricio, *La modernidad contemporánea en América Latina*. Siglo Veintiuno/ CLACSO, Buenos Aires, 2009.

Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 35, no.140, enero-marzo de 1996.

----- “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, en: *World Politics*, vol. 50, no. 1, octubre de 1997.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), “Síntesis sobre el Hambre”, 2009.

Fernández, Nelson, *¡Maldita crisis! Claves de los ciclos financieros; el origen de la crisis mundial 2008 y su impacto en Uruguay*. Fin de Siglo, Montevideo, 2008.

FLACSO, *Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. FLACSO, México, 2009.

FMI (Fondo Monetario Internacional), “Perspectivas de la Economía Mundial”, abril de 2009.

French-Davis, Ricardo, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal*. Siglo XXI/ CEPAL, Buenos Aires, 2005.

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

García Linera, Álvaro, *Forma valor y forma comunidad*. CLACSO/ Muela del Diablo Editores/Comuna, La Paz, 2009.

Garretón, Manuel Antonio, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*. Homo Sapiens, Rosario, 2000.

Gutman, Margarita, y Michael Cohen (comps.), *América Latina en marcha. La transición postneoliberal*. Ediciones Infinito/OLA, Buenos Aires, 2007.

Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, Barcelona, 1997.

Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

Instituto de Ciencia Política, *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*. Fin de Siglo/ CLACSO, Montevideo, 2009.

IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. IIDH/ASDI/DANIDA, San José de Costa Rica, 2007.

----- *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema Interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, abril de 2010.

Jara, Alejandro, Ramón Montero y Camilo E. Tovar, "The Global Crisis and Latin American: Financial Impact and Policy Response", en: *BIS, Quarterly Review* 6, 2009.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Kliksberg, Bernardo, “Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo”, Documento de Trabajo, BID, 1999.

----- “El impacto de la crisis económica en la gobernabilidad democrática”, ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad Democrática, PNUD, 26 de octubre de 2009.

Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*. Clarendon Press, Oxford, 1990.

Lechner, Norbert, *Obras escogidas I*. Lom Ediciones, Santiago de Chile, 2006.

López, Ernesto, y Scout Mainwaring (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. UNQ, Buenos Aires, 2000.

López Segrera, Francisco, y Daniel Filmus, (comps.), *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*. UNESCO/FLACSO/Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2000.

Luppi, Carlos, *La crisis del “capitalismo salvaje”. ¿Qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene?* Editorial Veritatis, Montevideo, 2009.

Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin American*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998.

Regueiro Bello, Lourdes María, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA*. CEA/CLACSO, Buenos Aires, 2008.

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

Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Norma, Buenos Aires, 2004.

Nueva Sociedad, *La integración fragmentada*. Nueva Sociedad 219, Caracas, enero-febrero de 2009.

OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2009*. Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 2009.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell, (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD/Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2003.

O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires, 2007.

OEA, *La crisis económica global: efectos y estrategias políticas*. OEA, Secretaría de Asuntos Políticos Washington, 2009.

OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2009*. OIT, Ginebra, 2009.

ONU, *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009*. Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*. Prometeo/Bononiae Libris, Buenos Aires, 2004.

Podestá, Galán, Jácome y Grandi, *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. CEFIR/CIDEAL/INVEP, Madrid, 2000.

Putnam, Robert, "The Prosperous Community", en: *The American Prospect*, vol. 4, no.13, 1993.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires, 2008.

Quiroga, Yesko, Agustín Canzani y Jaime Insignia (comps.), *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Fundación Ebert, Montevideo, 2009.

Sader, Emir, e Yvana Jinkings, *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. Boitempo Editores, San Pablo, 2006.

SEGIB, *América Latina ante la crisis financiera internacional*. SEGIB, Montevideo, 2009.

----- *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Presidencia de la República/MIDES, Montevideo, 2009.

Solana, Javier, “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea”, en: *Política Exterior*, no. 95, 2003.

Sosnowski, Saúl, y Roxana Patiño, *Una cultura para la democracia en América Latina*. UNESCO/ FCE, México, 1999.

Sotillo, José, y Bruno Ayllón (eds.), *América Latina en construcción. Sociedad política, economía y relaciones internacionales*. Editorial Catarata/UCM, Madrid, 2006.

Svampa, Maristella, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo Veintiuno/ CLACSO, 2009.

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

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

Social Watch, *El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos*. Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 2006.

Asimismo, se han consultados 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, UNION EUROPEA, UNCTAD, OMC, IBGE, Latinobarómetro, Instituto Real Elcano y de Eurolat-Celare, entre otras.