Inicia en la página 3

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado** *de y para* la **Democracia** en **América Latina**

Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:
www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.
Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008
Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:
Mirza Editores e Impresores S.A.C.
Teléfono: 330 6402 - 9834 1937
Lima - Perú

Impresión:
FIMART S.A.C.
Teléfono: 424 0662
Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563
ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador
Kemal Dervis

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe
Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática
Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"
Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell
Laurence Whitehead
Rodolfo Mariani
Fátima Anastasia
Nuria Cunill Grau
Marta Arretche
Celina Souza
Isidoro Cheresky
Mitchell Seligson
Federico Vázquez Calero
Rania Antonopoulos
Francisco Cos Montiel
Marcela Ríos Tobar
Maria Teresa Zegada
George Gray Molina
Juan Carlos Moreno Brid
Martín Puchet Anyul
Álvaro García Hurtado
Cecilia López Montaño
Bernardo Kliksberg
Juan Gabriel Valdés
Luís Guillermo Solís
David Ibarra
Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico
Gerardo Munck
Jeffrey Bosworth
Pamela Phillips

Equipo de Coordinación
Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis
Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner
Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan
Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo
Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: "*Hacia un Estado de y para la Democracia*" 25

COMENTARIOS Y APORTES:

- *Democracia y Estado*

  Laurence Whitehead:
  "*Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada*" 65

  Rodolfo Mariani:
  "*Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)*" 79

  Fátima Anastasia:
  "*Estado, sociedad e institucionalidad democrática*" 99

- *Democracia, Estado e Instituciones*

  Nuria Cunill Grau:
  "*La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*" 113

Marta Arretche:
"*Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso*" 139

Celina Souza:
"*Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa*" 153

- *Democracia, Instituciones y Sociedad*

Isidoro Cheresky:
"*Comentario a propósito del Estado y la democracia*" 179

Mitchell Seligson:
"*El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina*" 189

Federico Vázquez Calero:
"*México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía*" 201

- *Democracia, Estado y Diversidad*

Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:
"*Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género*" 233

Marcela Ríos Tobar:
"*Género, Ciudadanía y Democracia*" 253

María Teresa Zegada:
"*Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana*" 275

George Gray Molina:
"*El Estado del interculturalismo en Bolivia*" 291

- *Democracia, Estado y Economía*

Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:
"*Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente*" 309

Álvaro García Hurtado:
"*Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica*" 325

Cecilia López Montaño:
"*Democracia y política social en América Latina*" 341

Bernardo Kliksberg:
"*América Latina: la región mas desigual*" 357

- *Democracia, Estado y Globalización*

Juan Gabriel Valdés:
"*Notas sobre globalización y política en América Latina*" 373

Luís Guillermo Solís:
"*Estado y globalización*" 391

David Ibarra:
"*México: democracia, Estado de derecho y globalización*" 405

Jean Jacques Kourliandsky:
"*Europa, democracia y economía global*" 409

RESEÑA DE AUTORES 423

ANEXO ESTADÍSTICO

Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006 429

Índice de tablas 429

PRÓLOGO

Kemal Dervis
Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El crecimiento de la economía mundial se encuentra en el punto más alto de la historia. Este hecho se suma a los avances observados en indicadores básicos del desarrollo humano, como menor mortalidad infantil, niveles más altos de alfabetización y una mayor cobertura de los servicios de agua potable y salud. También son dignos de mención los progresos hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Pese a la lentitud de estos logros y las persistentes carencias, se observa una importante mejoría en las condiciones de la vida de los países en vías de desarrollo.

Junto con estos avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la iniciativa privada y el espíritu emprendedor continúan extendiéndose por todo el mundo. Las inversiones extranjeras y las remesas internacionales son cada vez más relevantes para la economía global y contribuyen enormemente a mejorar las condiciones de vida en los mercados emergentes.

A pesar de este rápido crecimiento y de los progresos en desarrollo humano e integración económica, la desigualdad en la distribución y el disfrute de los beneficios de la globalización entre los ciudadanos de cada país sigue siendo la constante. Esta situación es particularmente notoria en América Latina y el Caribe.

Las economías de estos países, en concordancia con las tendencias globales, muestran un ascenso sin precedentes. Sin embargo, aunque el crecimiento económico es un factor indispensable, no puede traducirse en desarrollo a menos

que existan políticas publicas que favorezcan la equidad. Para que la región tenga éxito en su lucha contra la pobreza y la desigualdad y alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio debemos promover un crecimiento más incluyente. Para ello resulta esencial que los mercados, así como las instituciones políticas y sociales que rigen la vida de los ciudadanos en toda la región, consoliden sus mecanismos democráticos.

A pesar de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen regímenes democráticos, la percepción profunda y generalizada es que, en muchos casos, los verdaderos beneficios de la democracia siguen sin cumplirse. Para la mayoría de la población es evidente la brecha que existe entre la realidad y las promesas de bienestar ligadas a la expansión económica y las reformas democráticas.

Una gobernabilidad democrática sólida y legítima, capaz de atender y articular los intereses de la población, coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales y abrir canales de compromiso y participación ciudadana es condición necesaria para enfrentar con éxito los inquietantes desafíos sociales de América Latina. La lucha contra la pobreza y la desigualdad y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática son objetivos que se complementan mutuamente: uno no puede existir sin el otro y ambos son la base para la promoción del desarrollo humano en toda la región.

La capacidad limitada y a menudo insuficiente de muchos estados para cumplir importantes funciones, como fomentar un crecimiento incluyente, proteger ecosistemas y recursos ambientales, manejar crisis y desastres, y poner en práctica la gobernabilidad en todos los niveles, amenaza con anular los logros de la democracia e incluso puede llegar a socavar los avances económicos.

Los gobiernos de América Latina necesitan fortalecer la capacidad de tomar decisiones legítimas, eficientes y efectivas para enfrentar los problemas que la sociedad considera importantes, capacidad que en muchos casos ha sido mermada. Además, se deben desarrollar habilidades para garantizar la permanencia de avances recientes y crear condiciones para alcanzar mejores resultados sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha hecho énfasis en la necesidad de fortalecer la capacidad y las instituciones del Estado como elementos centrales de una estrategia de desarrollo. Parte de ese esfuerzo fue el diálogo regional iniciado por el PNUD con el lanzamiento de su *Informe sobre la Democracia en América Latina* en 2004, que ahora continúa la Dirección Regional para América Latina y el Caribe mediante la publicación del segundo

volumen de *Contribuciones para el debate: Estado-Democracia-Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina,* el cual destaca la función del Estado como actor esencial en el complejo proceso de crear condiciones para el desarrollo incluyente y la construcción de una ciudadanía plena.

El replanteamiento y la renovación del Estado en América Latina son tareas claves en la agenda de desarrollo de la región. Pero esta no es una labor ni simple, ni uni-dimensional. No es posible que exista un acuerdo unánime sobre cada una de las partes de una estrategia sobre democracia y desarrollo. Por ello es tan importante que estos asuntos sean debatidos y que este debate reciba el apoyo del sistema multilateral. Después de todo, como se ha dicho con frecuencia, las ideas gobiernan el mundo, y sólo mediante el acuerdo pueden lograrse progresos significativos. Este libro aspira a ser una contribución para alcanzar ese objetivo.

PRÓLOGO

Benita Ferrero-Waldner
Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea

América Latina ha realizado progresos muy significativos en el campo de la democracia en los últimos años. La normalidad y transparencia con la que se realizan la mayoría de los procesos electorales es sin duda testimonio de la consolidación de sistemas políticos en los cuales el debate político es amplio, las opciones son reales, el proceso es pacífico, el voto es mayoritario, el recuento es transparente y el resultado es respetado. No es ésta poca cosa para una región que sufría no hace mucho tiempo la plaga de dictaduras y de elecciones poco representativas.

Son progresos indiscutibles pero conviene tener en cuenta que **la organización de elecciones no es sino uno de los múltiples elementos del ejercicio democrático del poder**. La democracia es algo más: es respeto a los derechos humanos, es rechazo a toda forma de discriminación, es la plena vigencia del estado de derecho, es la libertad de expresión, el pluralismo político, la separación e independencia de poderes o la probidad y la transparencia en la acción pública. Por ello. Como bien lo señala el Informe del PNUD (2004) "La Democracia en América Latina" el gran reto es pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

La expansión de la democracia es un proceso complejo que requiere mucho tiempo y esfuerzo y en rigor, como lo sabe la teoría y hemos podido comprobar mas de una vez empíricamente, no deberíamos descansar sobre la idea de que las conquistas están consolidadas. Ninguna democracia está totalmente libre de riesgos, riesgos que se acentúan en aquellos países donde la desigualdad de ingresos es extrema, la pobreza expandida, las cuestiones de identidad forman parte del proceso de cambio y donde las condiciones institucionales de la cohesión social requieren ser mejoradas.

Tras los profundos cambios políticos de los 80 y económicos de los 90, percibimos una voluntad de conseguir sociedades más inclusivas e igualitarias. Este esfuerzo es legítimo, necesario y bienvenido. América Latina, con más de 200 millones de pobres es una de las regiones más desiguales del mundo. Todavía más preocupante, estos niveles de desigualdad se han mantenido prácticamente estables durante los últimos 50 años.

Esta falta de cohesión social tiene un efecto negativo no sólo económico, sino también y fundamentalmente, político. No es simplemente una cuestión de acceso a servicios básicos de salud y educación –que dicho sea de paso, educación y formación son los elementos esenciales para cambiar la sociedad y contribuir a un desarrollo equitativo. Pero es más complejo. Las tremendas desigualdades contribuyen también a crear un clima de tensión social que favorece los altos niveles de violencia que se observan en muchos países de la subregión. Estas desigualdades y la extrema pobreza son también causantes que más y más latinoamericanos dejan a sus países y buscan mejores oportunidades de trabajo y de vida emigrando a terceros países. Tenemos que enfocar estos procesos y colocarlos en el centro de la agenda, porque son la médula del desarrollo y de la democracia entendida como la plantea el PNUD, como democracia en sentido amplio, como democracia de ciudadanía.

Así entendida la democracia y así entendidos los desafíos de su sustentabilidad y expansión, el paso de la democracia electoral a la de ciudadanía, se sobreimprime al desafío de la *cohesión social* que se ha convertido en una de nuestras prioridades para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Por supuesto la principal responsabilidad para llevar a cabo las reformas necesarias en este campo corresponde a los gobiernos. Pero la Unión Europea, y en particular la Comisión Europea, se encuentran dispuestas a apoyar estos esfuerzos a través de su cooperación y asistencia.

Pero para tener éxito en ese camino es preciso que volvamos a preguntarnos qué estado? y qué instituciones? requiere una democracia que se apoye en la construcción de condiciones crecientes de equidad. Qué papel le cabe al estado en la lucha contra la desigualdad? Qué instituciones y capacidades políticas exige el desempeño de ese papel? Cómo establecer relaciones sanas entre Democracia y Mercado, que habiliten el crecimiento económico al mismo tiempo que permitan expandir la ciudadanía y mejorar su estatuto? En síntesis, qué Estado necesita América Latina para tener más Mercado, más Democracia y mayor Cohesión Social.

PRÓLOGO

Rebeca Grynspan
Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe del PNUD

Contribuciones al Debate volumen II, es un libro que se centra en las relaciones entre democracia de ciudadanía y estado. Es el fruto de un esfuerzo institucional conjunto del PNUD y la Unión Europea (UE) por desplegar el análisis en la dirección que abrió el Informe PNUD (2004) "La Democracia en América Latina".

Recorriendo ese camino *Contribuciones al Debate volumen II,* se propone generar reflexión y debate a partir de una pregunta crucial para la democracia, el desarrollo y la cohesión social en la región: ¿qué tipo de estado necesita América Latina para construir más y mejor ciudadanía?

Para la producción de los textos de Contribuciones al Debate Vol. II, se contó con un aporte inicial escrito por el Prof. Guillermo O´Donnell, que establece las bases de un marco conceptual de un *Estado para una democracia de ciudadanía.* Este documento ordena las distintas dimensiones del tema del estado y oportunamente fue enviado a cada uno de los autores para su consideración crítica.

El objetivo del libro se sustenta en la concepción de la democracia explicitada en los textos mencionados, como una forma política que contiene un elemento fundamental—el régimen—pero se extiende bastante más allá del mismo. Esta extensión se basa en la idea que la democracia es y debe ser un tipo de organización política *de* y *para* ciudadanas/os. Esto a su vez implica, siguiendo lo argumentado en el PRODDAL, que la democracia pone en juego no sólo la ciudadanía política que sanciona el régimen sino también fundamentales aspectos de ciudadanía civil, social y cultural.

El PRODDAL dejó señalados varios caminos para la profundización del conocimiento y para la acción política de cara a los desafíos comunes del desarrollo y la democracia. Entre ellos se destaca por su particular importancia, el de la relación entre el Estado y la democracia. Este es un tema tan importante como complejo. Su importancia, deriva del hecho que el Estado es el garante y la condición de posibilidad de los derechos de la ciudadanía. Como sostiene O'Donnell en el texto escrito para este volumen "los ciudadanos tienen un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno que es consistente con la vigencia y ampliación de los diversos derechos de la ciudadanía".

En las últimas décadas el Estado fue objeto de embates persistentes y se le asignaron responsabilidades gravosas. Si bien es cierto que existían muchas y muy buenas razones para postular cambios y revisiones en el sector publico, no es menos cierto que en todo la región, aunque en algunos países con más fuerza que en otros, se difundió una corriente de opinión que instaló un discurso incriminatorio sobre el Estado. Precisamente sobre el plafond de ese discurso, la crisis del Estado fue reiteradamente aludida y en su nombre se desplegaron con intensidad diversos planes de reforma del Estado y de las instituciones públicas. Los enfoques dominantes apuntaban a eliminar el clientelismo, transparentar la gestión, fortalecer la rendición de cuentas y a promover la eficiencia mediante la implementación de soluciones de tipo gerencial con base en la traslación al sector público de criterios y prácticas del sector privado.

Si bien, en general, los objetivos perseguidos eran loables, las reformas eran portadoras de la debilidad de los supuestos sobre los cuales se apoyaban. Por un lado, en general, se tendió a aislar al sector público de la sociedad y a no considerar que los "males" que se verifican al interior del Estado guardan –o pueden hacerlo– una relación con pautas institucionalizadas en la sociedad, más allá del aparato del Estado. Por otro lado, se pasó por alto la cuestión central de la naturaleza diferencial del sector público. En cualquier caso, en algún costado, las reformas se toparon con los límites que implican las propias contradicciones y conflictos de sociedades profundamente desiguales y con la propia fragilidad del difundido supuesto de que achicar al Estado y codificar tecnocráticamente a la política favorecería el desarrollo.

Pero además y más importante aún, ninguno de estos enfoques pensó al Estado *en relación a la democracia*. Y mucho menos aún, en relación a una *democracia de ciudadanía*. Por motivos diversos –muchos de los cuales se mencionan y analizan en los textos del libro– la relación democracia-Estado, a pesar de su obvia importancia, casi no ha ocupado atención en la literatura aplicada y en la académica de los últimos años. Hay, por cierto, una enorme y variada literatura sobre el Estado y la economía, así como sobre reformas

institucionales y diversas políticas públicas. Pero muy poca, que se ocupe específicamente del *tipo de Estado necesario para densificar el tejido ciudadano y construir democracia*. Esta omisión no es en realidad sorprendente y refleja las corrientes ideológicas y teóricas aludidas, que acabaron por imponer una concepción basada en dos reduccionismos o caricaturas de la ciudadanía. El primero es la reducción secuencial de la democracia al régimen y del ciudadano al votante, en la cual, el Estado tiende a quedar marginado de la problemática de la democracia. El otro reduccionismo es el de la política a la tecnocracia, a un saber técnico definido por criterios economicistas, cuya categoría principal es el consumidor. Como se sostiene en este volumen, por ambos lados –sólo votantes y sólo consumidores– la ciudadanía es archivada y el Estado mutilado de su relación y responsabilidad con la misma.

A la ausencia de pensamiento y política sobre la relación Estado y democracia, se agrega, además, otra ausencia, no menos notoria: la ausencia de un pensamiento y una política sobre la desigualdad que lacera a la región.

La desigualdad en América Latina es un rasgo histórico y persistente. Las inequidades en la distribución de la riqueza y el ingreso, las brechas educativas, sanitarias y salariales, la fragilidad de las redes de seguridad y protección social, la pobreza misma, las violentas diferencias étnicas, sociales y de género, son sólo algunos, de los rostros posibles con que la desigualdad se nos presenta en América Latina. Enfrentarla exige poner a la desigualdad en el centro de la política y, definitivamente, la desigualdad no ha estado en la agenda de la región en las últimas décadas. Y eso es un problema para la democracia, para la economía y para la ciudadanía.

Y esta ausencia en la agenda política es, en buena medida, consecuencia natural de la ausencia anterior. O, dicho en otros términos, visibilizar y enfrentar la desigualdad requiere de una política que elabore y ofrezca alternativas y de un Estado comprometido con la construcción de democracia y desarrollo. Ni lo uno ni lo otro estuvieron presentes en las últimas décadas: la política se enflaqueció en opciones y el Estado se ausentó de su responsabilidad en la integración social. En esas condiciones, el signo democrático de la política y del Estado, aún con elecciones, quedó interpelado.

Sólo el Estado puede mediar las relaciones entre economía y democracia y dotar a esas mediaciones de un sentido de desarrollo incluyente. Pero no cualquier Estado puede hacerlo. Los viejos y no tan viejos debates sobre "Estado grande vs. Estado chico" o "mercado vs. Estado" no nos han proporcionado las respuestas adecuadas. Pero tampoco las preguntas implicadas en esos análisis y consecuentemente sus categorías analíticas, permitían echar luz sobre qué tipo de Estado e instituciones se requieren para apalancar conjuntamente desarrollo y democracia en la región.

Este segundo volumen de Contribuciones al Debate se propone reflexionar sobre ello y abrir un debate directamente orientado al campo de la política latinoamericana, para fortalecer los haces de ciudadanía existentes y generar condiciones para su expansión y desarrollo.

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo
Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD

Este libro es una continuación del proceso de reflexión y debate iniciado con el Informe del PNUD (2004) *La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (IDAL) y plantea la necesidad de volver a pensar el Estado como un desafío de primer orden para avanzar en la construcción de ciudadanía y democracia en la región.

Han pasado varios años desde que recuperamos nuestras democracias y podemos elegir a nuestros gobernantes en elecciones razonablemente limpias, libres y periódicas. En algunos de los países de la región ya han votado, y en otros lo harán muy pronto, las primeras generaciones nacidas en democracia. Votamos. Y más que eso: creemos que volveremos a hacerlo la próxima vez. Este es un avance de la democracia. Pero la democracia, como lo sostiene el IDAL, es una forma de organización política que pone en juego, además de las libertades políticas y contextuales que fundan el régimen, aspectos centrales de ciudadanía civil, social y cultural.

Existe una íntima relación entre democracia y ciudadanía: la democracia descansa en la idea de que el ciudadano elige y coadyuva a la formación de decisiones colectivas en ejercicio de su autonomía. La fragilidad de los derechos políticos y civiles y la carencia de derechos y pisos de igualdad social y cultural, interpelan la posibilidad de aquella autonomía, al menos para amplios, muy amplios, sectores de la población. La democracia implica *unos* derechos e invoca la existencia de otros sin los cuales todo el edificio de la igualdad política es frágil.

Hemos logrado instituir regímenes democráticos, pero tenemos mucho terreno por recorrer en la construcción de ciudadanías más plenas. Pero la

constatación de esta, llamémosla así, asimetría, conocida por cierto, no dice mucho acerca de la concatenación de los procesos políticos que la explican y menos aún acerca de las formas de hacer, rehacer o deshacer caminos para remediarla. Digamos algo más: es sabido que la expandida pobreza que impera en la región, abroga innumerables derechos de ciudadanía. Pero en la observación directa de la pobreza y las mutilaciones de ciudadanía que acontecen en su dominio, no se auscultan todas las razones, y menos aún las principales, que dan lugar a esas realidades. Lo que (re)produce la pobreza y arrastra la degradación de la ciudadanía, está en otra parte. Pierre Bourdieu decía que "*la voluntad completamente loable de ir a ver las cosas de cerca, lleva a veces a buscar los principios explicativos de las realidades donde no están… el verdadero objeto del análisis que hay que construir contra las apariencias y contra todos aquellos que se contentan con ratificarlas, es la construcción social (o, más precisamente, política) de la realidad revelada a la intuición*".[1]

Vivimos en regímenes democráticos y parafraseando a Hannah Arendt, *tenemos derecho a tener ciudadanías*. Pero los derechos de ciudadanía necesitan del Estado para ser inscriptos y exigidos. Obviamente, como lo enseña la historia, no cualquier Estado: el Estado puede ser el principal conculcador de derechos y un poderoso productor de desigualdades. Pero sin un Estado capaz de garantizar derechos, sencillamente estos no rigen la vida *de* y *entre* ciudadanos. Entonces, como sostiene Guillermo O´Donnell, el primer derecho ciudadano en democracia es el derecho a tener un Estado que garantice los derechos de ciudadanía. Y este es el punto inicial de la, como diría Bourdieu, *construcción política de la realidad revelada a la intuición*.

Venimos de años en los que se le pretendió asignar a todo *lo estatal* una significación peyorativa. Se postuló la *minimización y hasta la supresión* del Estado como condición para la expansión de un modelo de economía de mercado que tendió a subsumir al conjunto del orden social. Es cierto, esa pretensión hacía hincapié en la evidencia del fracaso y la insostenibilidad del Estado *engordado* que caracterizó a varios países de la región. Pero entre aquel Estado ineficaz y opaco, y el Estado estrecho que se postuló en las últimas décadas, la región quedó atrapada en un proceso y un discurso político, que expuso al extremo las carencias para construir senderos de inclusión social, desarrollo y democracia.

Los proyectos de reforma estatal y los discursos legitimantes que se articularon al amparo del denominado Consenso de Washington, postularon por un lado, la adaptación del Estado al modelo económico y su enajenación de la cuestión de la inclusión social; por otro lado, sólo –o principalmente– visibilizaron al Estado como un conjunto de burocracias públicas, opacando planos enteros de lo que el Estado *es o hace*.

Un aspecto singular de la minimización del alcance y los significados de *lo estatal*, refiere a la desconsideración del vínculo que une democracia y Estado y a la naturaleza mutuamente constitutiva del mismo. La democracia fue un punto ciego de los proyectos de reforma estatal llevados a cabo durante las décadas precedentes. De hecho, la relación del Estado con la democracia sólo apareció reflejada con fuerza en las luchas políticas que asumieron la forma de resistencia frente a los intentos tanto por revocar derechos, fundamentalmente sociales, como por transformar al propio Estado en el sentido de retirarlo de la cuestión de la integración de la sociedad. Pero si la democracia siempre mantiene con el Estado una relación estrecha y constitutiva, mucho más aún en una región que porta los rasgos y la historia de América Latina, los efectos de las políticas de minimización del Estado y sus ideologías tienen saldos específicos en términos de democracia y ciudadanía.

En América Latina, el Estado y la política asociada al Estado, han sido centrales para construir nación y sociedad. En no pocos casos, las naciones latinoamericanas fueron promovidas desde centros de poder, que eran estados incipientes, que aglutinaron poblaciones muy diversas, determinaron geografías políticas y gestaron los rasgos principales de las identidades colectivas. Hubo un proceso de creación de nación con centro en el Estado y más tarde, también desde el Estado, se reorganizó la sociedad. Desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, en algunos países primero y en otros después, los Estados promovieron los intereses de las clases capitalistas y las forjaron instaurando los derechos de propiedad, se desarrollaron las condiciones estructurales que cimentaron los procesos de inserción internacional y se desplegaron derechos civiles y los seminales derechos políticos, aunque aún en un contexto de fuerte exclusión social y política.

Desde los orígenes, los Estados fueron centrales en la construcción de nación y sociedad en Latinoamérica al tiempo que el tipo de relaciones sociales, políticas, económicas, culturales y legales, que estos Estados impulsaron no lograron permear la totalidad de sus territorios y homogeneizar a sus poblaciones, dando lugar a un fuerte y persistente patrón de heterogeneidad estructural en las sociedades latinoamericanas. En este sentido y a modo de ejemplo, es sintomático constatar la distancia que media entre las constituciones liberales basadas en la autonomía del individuo y la disposición comunitarista ampliamente difundida en la región. O, en geografías extensas, las dificultades para almohadillar las relaciones de poder en el Estado central que dieron lugar al reconocimiento de formas diversas de poderes territoriales y caciquismos sustraídos de la legalidad estatal. Las sociedades latinoamericanas están atravesadas por rasgos de heterogeneidad, diversidad

y desigualdad que se constituyeron al calor del proceso de formación del Estado.

Hay una paradoja en la relación Estado-democracia en América Latina que es preciso considerar. El Estado siempre fue la referencia principal para la conquista de los derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales de los pueblos de Latinoamérica: ya sea para alojar las luchas por mejores condiciones de vida que se articularon *desde* la sociedad o para implementar *desde* sus cúspides gubernamentales políticas inclusivas que consagraban derechos, los reconocían o gestaban las condiciones para su futura inscripción. Pero al mismo tiempo, el Estado, esa referencia principal, fue frágil para extender universalmente los derechos en todo el territorio y para instaurar *un* orden simbólico que quebrara desigualdades y heterogeneidades ancestrales.

Hubo Estado para la nación, para la religión, para la economía. Y también en ocasiones, hubo exceso de Estado para cada una de estas cosas a lo largo de nuestra historia. Pero desde una perspectiva democrática, los Estados fueron débiles para proyectar la luz de la democracia más allá de los estrechos límites del régimen político. El *Estado democrático* y *para la democracia*, siempre fue un déficit en la región: pero mientras en algunos períodos fue una aspiración o una promesa, en otros fue simplemente un olvido, o quizá, más aún, un ocultamiento.

Parafraseando a Guillermo O´Donnell, podría decirse que en América Latina *el derecho a tener ciudadanías* está retenido en el impasse de *un estado trunco para la democracia*. Destacarlo y recuperar la indagación y el debate en torno a ello, son propósitos a los cuales este libro pretende contribuir.

Estructura del libro

El libro se organiza alrededor de la contribución central del profesor Guillermo O´Donnell y los comentarios y ensayos de un prestigioso grupo de intelectuales de Latinoamérica, pero también de Europa y los Estados Unidos.

En su contribución, el profesor O´Donnell desarrolla en profundidad la relación que existe entre Estado y democracia, particularmente desde la perspectiva de la democracia de ciudadanía como construcción socio histórica que requiere un tipo particular de Estado. O´Donnell plantea en su texto las bases conceptuales para el análisis de las fortalezas, retos y potencialidades de los Estados latinoamericanos en relación a la democracia y a la aspiración de más y mejores ciudadanías, y concluye con una aguda descripción que es

al mismo tiempo una advertencia y un desafío político: "*En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia*".

El texto de O´Donnell constituye la propuesta de reflexión central del libro y en torno a él se organiza el volumen. Asimismo, en cada uno de los textos de los diferentes autores, se recogen los debates y aportes del Taller de Discusión celebrado en Buenos Aires en mayo de 2007, en el que también participaron autoridades del PNUD y de la Unión Europea.

Los aportes de los autores se ordenan en cinco secciones que intentan mapear las zonas más críticas del vasto campo de la relación Estado-democracia, dando lugar al abordaje de los vínculos más relevantes que el Estado mantiene con sus propias instituciones, con sociedades heterogéneas y diversas, y con la economía, en una región que busca los modos y alcances de su inserción en el mundo. Todo ello desde una perspectiva que atienda a la pregunta central de qué tipo de Estado requiere una democracia de ciudadanía en América Latina.

En el Anexo Estadístico, el libro ofrece la actualización, a diciembre de 2006, de la base de indicadores del Informe PNUD (2004) "*La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*". El trabajo de recopilación y ordenamiento de estos datos lo realizó un equipo dirigido por el profesor Gerardo Munck.

Finalmente, quisiéramos agradecer a quienes apoyaron la realización de este libro y de un modo u otro, lo hicieron posible.

A la Unión Europea, por su permanente interés y compromiso con los temas de la democracia y el desarrollo en América Latina, y el apoyo brindado para la elaboración y publicación de este volumen.

A Guillermo O´Donnell, quien con su invalorable aporte intelectual y su permanente disposición personal, acompañó todo el proceso de producción de este libro.

A Rodolfo Mariani, coordinador académico de esta publicación y a cada uno de los autores que generosamente dedicaron su tiempo a contribuir con este volumen con la expectativa de que el tema de las relaciones Estado y democracia cobre vitalidad y se exprese en crecientes aportaciones académicas y políticas en beneficio de la democracia de ciudadanía en América Latina.

A la Oficina del PNUD en Argentina por el apoyo inestimable brindado durante la organización y realización del Taller de Discusión en Buenos Aires.

NOTA

[1] Bourdieu, Pierre (2000). "La miseria del mundo". FCE, p.161.

Hacia un Estado de y para la democracia

Guillermo O'Donnell[*]

I. COMENTARIOS PRELIMINARES

El presente texto es una primera aproximación a un tema muy complejo. Partiendo del PRODDAL[1] y su marco teórico, aquí presento una fundamentación de la importancia de encarar las interrelaciones entre el Estado y la democracia en el actual contexto latinoamericano. Asimismo, propongo algunos criterios para una primera desagregación conceptual y empírica del tema. Este es por lo tanto un documento preliminar o, mejor, inicial.

El intento de fundamentación del tema me parece necesario, porque el gran descuido que ha sufrido es todo un comentario del clima ideológico que ha prevalecido hasta hace poco. Se han escrito innumerables textos académicos y hecho muchos comentarios por parte de dirigentes políticos y sociales, así como par los medios de comunicación, acerca de las interrelaciones entre el Estado y la economía. Asimismo, ha habido numerosos proyectos de reforma de diversas instituciones del Estado. También hoy abundan argumentos según los cuales la globalización está condenando a los Estados a la irrelevancia. Pero, cualquiera fuere el juicio que se emita acerca de esas opiniones, lo que es seguro es que su abundancia contrasta con el ya comentado descuido[2]. El mismo no es casual; es producto de ideologías y teorías que por un lado proponen una visión sumamente restrictiva de la democracia, y por el otro ven al Estado fundamentalmente como un facilitador de mercados (míticamente concebidos) y garante de un reducido haz de derechos de seguridad individual y de propiedad. Estas restricciones (o, para usar un término de la jerga de las ciencias sociales, estos reduccionismos) han creado el vacío

[*] Universidad de Notre Dame y CIEDAL / EPG, Universidad Nacional de San Martín.

conceptual que impide preguntarse sobre las interrelaciones entre Estado y democracia. Estas visiones no son políticamente inocentes; ellas aparecen implícitamente reflejadas en la casi nula atención que se ha prestado en la agenda pública de nuestros países a esa interrelación.

Fue por esto que el PRODDAL decidió dar la batalla no sólo en el plano de los datos y las propuestas sino también en el terreno delineado por su marco teórico: la concepción ampliada de la democracia que allí se propone critica explícitamente la primera reducción y avanza hasta plantear la necesidad de engarzarla con la problemática del Estado.

II. VOLVIENDO AL PRODDAL: ALGUNOS ASPECTOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. El régimen es un componente fundamental de la democracia, por al menos dos razones. Una, porque en su ausencia simplemente no hay democracia. Otra, porque su existencia define la ciudadanía política, aquellos[3] que tienen derecho a votar, intentar ser electos y ejercer las libertades recién mencionadas. La ciudadanía política implica que, en este plano, todos somos iguales en términos de derechos, libertades y obligaciones. Esta igualdad es consagrada por el sistema legal de un país que contiene un régimen de este tipo y, como veremos abajo, ese sistema es parte constitutiva del Estado.

Por otro lado, la democracia en su sentido pleno implica la extendida existencia de otras ciudadanías: civil, social y cultural. El régimen democrático no garantiza, como la experiencia de América Latina muestra, la vigencia de esos otros aspectos de la ciudadanía. Pero si se considera que el régimen democrático instituye la visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser muy relevantes para el bien público (no sólo votar sino participar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes), es injustificado ignorar (aunque así lo hace buena parte de las corrientes teóricas hoy dominantes) el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia;[4] es por eso que el PRODDAL recalcó que el sujeto de la democracia no es el votante sino el ciudadano. ¿Cuáles son las condiciones sociales que pueden efectivamente permitir a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y libertades que les asigna el régimen democrático? Si esas condiciones faltan para muchos; cuáles serían los caminos para construir democracias más plenas y de mejor calidad mediante la expansión de las otras dimensiones de la ciudadanía?[5] Estas son preguntas centrales del PRODDAL. Ellas remiten a numerosos temas y problemas, entre los cuales se encuentra el de qué tipo de

Estado tenemos en la región, cómo puede el mismo entorpecer o promover la expansión de la ciudadanía, y cuáles serían los caminos en la segunda de estas direcciones. En el horizonte está el desafío de si podemos o no avanzar en la construcción de un Estado de y para la democracia. Este es el tema del presente texto.

III. PREMISAS BÁSICAS

Ya que ellas guían el resto de este texto, enuncio ahora sus premisas básicas. Una es que **el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia.** Un "buen" Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es **un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia.** Esto a su vez significa que **los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia.**

Ningún Estado cumple plenamente estas condiciones. Pero en el mundo hay una amplia gama de diferencias de caso a caso, que van desde Estados razonablemente consistentes con la democracia hasta Estados brutal y desnudamente represivos. Parece claro que América Latina, aunque con variaciones de país a país, se sitúa en una zona intermedia, con Estados que cumplen aquellas condiciones sólo parcialmente, y en algunos casos con agudas deficiencias. Aunque el campo de datos potencialmente relevantes es inmenso, esas características deben ser en todo lo posible empíricamente mapeadas, anotando tanto deficiencias como logros. Más abajo me ocupo de aspectos relacionados con este tema.

Como no hay conceptos pacíficos en las ciencias sociales, menos aun en el tema que aquí nos ocupa, debo ahora ofrecer algunas definiciones básicas.

IV. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL ESTADO[6]

Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por diversos actores en el sistema internacional. Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias, tanto generales como

específicas de nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros Estados; ellas no deben ser ignoradas en un análisis contemporáneo de los mismos y de sus posibilidades de adecuación a metas que, además de la democratización, tienen que incluir el desarrollo humano, el crecimiento económico y la justicia social. Todo análisis del Estado en América Latina deberá tratar de tener en cuenta cuál es actualmente el punto de partida en cada país; este es otro tema complejo, sobre el cual al final de este texto ofrezco algunas guías preliminares.

Los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, y sujetos a complejas influencias de las sociedades doméstica e internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y transplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente. Como primer paso propongo una definición del **Estado**. Por el mismo entiendo:

> *Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.*

Esta definición está enfocada en lo que el Estado **es,** no en la enorme variedad de cosas que el Estado **hace** o **puede hacer** (aunque más abajo me ocupo de esto). Esta definición, de cuño weberiano, se aparta de este autor al no postular como atributo componente del Estado que su coerción o violencia deba ser legítima**;** esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país. Veremos que lo mismo vale para las otras dimensiones del Estado incluidas en la definición que propuse. Otra característica de esta definición es que ella apunta directamente al tema del **poder**, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de **poderes**) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado.[7]

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el Estado como **conjunto de burocracias.** Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general.

El Estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Actualmente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes: el Estado se expresa en la gramática del derecho.

Juntos, las burocracias del Estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación, o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: ser **un foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un Estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que apunta a crear una identidad colectiva ("somos todos argentinos, brasileros, peruanos," etc.) que, según se postula, estaría por encima de los conflictos y clivajes sociales o debería prevalecer sobre ellos.

Hay aún una cuarta dimensión. El Estado es un **filtro** que trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el "adentro" y el "afuera" del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

He propuesto cuatro dimensiones básicas del Estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal Estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un Estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo. Además, si ese Estado es **democrático** (ver definición abajo) hace esas contribuciones a la sociedad de maneras que garantizan y eventualmente expanden los derechos implicados por la existencia de un régimen democrático y es, consiguientemente, un aliado consistente de la promoción del desarrollo humano.

Resumiendo estas características, se trata entonces de la **eficacia** de las burocracias estatales, de la **efectividad** de su sistema legal, de su papel de **foco de identidad** y de su condición de **filtro.** Pero estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber logrado siquiera medianamente. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o

aun a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un "Estado para la nación" puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el Estado puede haber en gran medida abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

Lo precedente implica que **las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes**; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente. Hay un aspecto de lo precedente que merece elaboración. La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, generalmente grandes y complejas. Por **burocracia** entiendo

> *Un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.*

Adviértase que el carácter burocrático-organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto como para los que trabajan en su interior como, generalmente, para los que desde la sociedad se relacionan con el mismo. Asimismo, esa característica tiende a acentuarse cuando opera en relación a individuos y grupos que suelen ser discriminados y/o que ya se hallan sometidos a relaciones muy desigualitarias en la sociedad.

Prosigo con otras definiciones necesarias para la claridad del argumento y análisis a desarrollar. Volviendo al PRODDAL, recuerdo que entiendo por **régimen**

> *Los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales*

Nos interesa aquí en especial un subtipo del anterior, un **régimen democrático.** Este es uno en el que

> *El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.*

Necesitamos ahora una definición de **gobierno.** Por el mismo entiendo

> *Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes para la población y el territorio delimitadas por el Estado.*

De acuerdo con estas definiciones, el gobierno es una parte fundamental del Estado, su cúpula institucional. Por su parte, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado. En un régimen democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.[8]

Nos interesa también un subtipo del Estado que he definido arriba, un **Estado que contiene un régimen democrático.** Además de lo ya apuntado sobre el Estado en general, se trata de

> *Un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado –los ciudadanos políticos– implicados por la existencia de aquél régimen.*

Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface esos aspectos e impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías, va adquiriendo el carácter de consonante con la democracia, no ya simplemente de un Estado que contiene un régimen democrático. Esto nos permite identificar a este Estado como otro subtipo, que agrega nuevas características al arriba definido. Un Estado realmente consonante con la democracia, es decir un **Estado de y para ella** o, más simplemente un **Estado democrático** es

> *Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.*

En las definiciones que acabo de presentar hay una gradación normativa. La definición más general del Estado permite que funcione con cualquier régimen político, incluso altamente represivo. La definición de un Estado que contiene un régimen democrático identifica un Estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía (excuso agregar que esta es la situación que se aplica hoy a buena parte de los países de nuestra región). Por su parte, la definición de un Estado democrático es un horizonte normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga consecuencias empíricas, ya que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia.

Terminadas estas definiciones queda agregar que, obviamente, el sistema de representación que implica el régimen democrático no agota las mediaciones de poder, intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las instituciones estatales. Diversos intereses económicos y corporativos nacionales y transnacionales, intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, intereses públicos y privados de gobernantes y funcionarios estatales, las ideologías y visiones de estos y otros "insumos," suelen determinar complejamente las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en que pesan efectivamente, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas en relación con otros insumos. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático proviene la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del Estado), la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten en decisiones que se acepta generalizadamente que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática. En todos los países el resultado es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.[9]

Esto plantea importantes problemas prácticos: ¿En qué grado (y en cada caso, período y tipo de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre los restantes? ¿En qué medida la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar o realizar aspiraciones expresadas a través del régimen democrático corresponde a la realidad? ¿En qué medida los insumos extra-régimen son ocultos, ilegales y/o corruptos? Obviamente, estas cuestiones tienen directa incidencia sobre las pautas reales de funcionamiento del Estado y, a través de ellas, sobre la propia democracia.

Las reflexiones precedentes sirven como indicación de lo que me parece uno de los principales problemas que aflijen a nuestra región: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los Estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.[10] Esto lleva a otras preguntas, que deben ser confrontadas por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber que es lo que el Estado **es**, sino también **para qué y para quiénes es** y **debería** ser ese Estado. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde, en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado. Esto es grave en sí mismo y porque disminuye la calidad de funcionamiento y hasta amenaza la supervivencia del propio régimen democrático. Asimismo, responder, aunque fuere aproximadamente, a las preguntas de "para qué" y "para quiénes" debería abrir las necesarias discusiones pendientes acerca de qué es lo que es hoy este Estado, tomando en consideración las características propias de cada uno de nuestros países pero también sus irrenunciables deberes como sustento de

ciudadanía. Por supuesto, no pretendo responder a esta pregunta; se trata, más bien, de proveer elementos y marcar algunas direcciones generales para que los propios actores políticos y sociales elaboren una enriquecida agenda pública. Esto a su vez sería útil para dar mejor rumbo a los esfuerzos de reforma del Estado que se han realizado y se hallan en curso en nuestra región.

V. ACERCA DEL ORIGEN DEL ESTADO

La pretensión universal al bien común de toda autoridad adquiere características particularmente exigentes cuando es planteada por una autoridad que intenta delimitar y monopolizar el control de un territorio, máxime cuando lo hace en un mundo donde también existen otros Estados con similares pretensiones. En tal mundo, donde los seres humanos, lo mismo que otros animales, tienden a ver la delimitación monopólica de su territorio como condición crucial de su existencia, la pretensión del Estado a la lealtad suprema de sus habitantes es tan exigente como –a veces– efectiva.

El Estado es un fenómeno relativamente reciente. Emergió en el Noroeste[11] tras largas y violentas luchas que no cabe resumir en el presente texto.[12] Estos procesos fueron coetáneos con la expansión del capitalismo. Una conexión crucial fue provista por la extensión del Estado y su legalidad, que promulgó las reglas que establecieron sólidas garantías de la propiedad privada (incluso de los medios de producción), la comerciabilidad de la propiedad inmobiliaria y la libertad de contratar, especialmente la libertad de vender la fuerza de trabajo. Estos desarrollos crearon un espacio económico y una moneda unificadas que fueron fundamentales para la expansión y consolidación del capitalismo.[13]

El Estado que resultó era y es absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. El Estado es masculino, en el sentido de que éste era el género de prácticamente todos los situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho Estado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, también aparece en los cimientos de sus sistemas de bienestar social, originariamente basados en el modelo del hombre "jefe de familia" asalariado y la mujer dedicada a actividades domésticas. Ese mismo carácter se ha atenuado menos en América Latina, no sólo en términos de nuestros (escasos) derechos sociales sino también de derechos civiles y de la continuidad, aunque atenuada últimamente, de prácticas discriminatorias de género y etnicidad.

Y el Estado también es celoso. Donde, como generalmente es el caso incluyendo América Latina, la nación no precede al Estado, el Estado se esfuerza por crearla. Defino la nación como sigue:

> *Un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un "nosotros" que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un Estado*

Con esta definición me alineo con la posición "constructivista" de la literatura reciente sobre el tema.[14] De acuerdo con esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de gran violencia y esfuerzos de movilización política. Como Sunny (2001:892) anota, "la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido." Sabemos que algunas naciones carecen de Estado y otras –ya sea que se definan o no como tales naciones– están contenidas en Estados donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los Estados tratan de ser, y de lograr amplio reconocimiento como, "estados para la nación". Por supuesto, como entre otras regiones las Américas muestran, esta intención ha generado grandes tragedias, por medio de la eliminación cruel –o a veces la también cruel "asimilación"– de otras asociaciones políticas e identidades colectivas.[15]

Vemos entonces algo que, aunque introduce una complicación adicional a nuestro tema, no podría ser ignorado sin grave distorsión: no estamos tratando simplemente con el Estado; tratamos con Estados que son o dicen ser Estados nacionales, Estados-para-una-nación cuyos intereses y destino dicen interpretar y hasta corporizar. Esto tiene complejas consecuencias en relación con la democracia, entre otras cosas porque el discurso de la nación puede mezclarse con ideologías de racismo, xenofobia, exclusión y similares. Por otro lado, en algunos casos, como parte de la literatura argumenta, el discurso de la nación puede devenir "cívico", en el sentido de no apelar a un todo orgánico sino a ciudadanos a quienes dicho discurso acepta en su diversidad individual y grupal. Pero aún en éstos casos los discursos nacionales del estado invocan, y constantemente tratan de recrear, una lealtad primaria al "nosotros" colectivo que el Estado dice servir.[16]

Este hecho tiene varias consecuencias. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía –derivada de la nacionalidad– es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación. La ciudadanía define no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático; también es un sinónimo de nacionalidad, la cual

> "denota la pertenencia legal de un individuo a un Estado en particular…[y] define la categoría de personas que los Estados soberanos reconocen como los objetos legítimos de sus respectivos poderes soberanos."[17]

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que "el Estado no es una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un estatus atribuido."[18] Volviendo a las consideraciones iniciales de este texto, vemos entonces que el Estado y la nación son concomitantes cruciales, históricamente cristalizados, del régimen democrático.

La naturaleza combinada de la ciudadanía –activa y participativa por el lado del régimen democrático y adscriptiva y pasivamente otorgada por el lado de la nacionalidad– ha motivado que, en las luchas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de sus derechos de ambas ciudadanía, el Estado fuera un referente fundamental. Cuando, en el Noroeste, los campesinos, los trabajadores urbanos, las mujeres y varias minorías lucharon por esos derechos, un referente fundamental fue, y sigue siendo, el estado. Esas luchas por derechos, algunos tradicionales y otros inventados en el fragor de esas luchas, buscaban **inscribirlos en el sistema legal del Estado como la mejor manera de efectivizarlos.** Buscaban además que se crearan, o reformaran, agencias estatales autorizadas y dispuestas a implementar esos derechos. Asimismo, no pocas veces, tal como ha venido ocurriendo con las llamadas políticas neoliberales, esas luchas han incluido resistir los intentos de abrogar parte de esos derechos.

En estos sentidos, en el Noroeste el Estado ha resultado un elemento en la reducción de desigualdades, en la extensión de derechos civiles y en el logro para casi todos de al menos un piso básico de derechos sociales. Esto, claro está, ha presupuesto un Estado que, en sus burocracias y en su legalidad, ha debido plegarse a relaciones de poder que hicieron posible esas conquistas, a veces contra los deseos de las clases y sectores dominantes. Durante el largo y tortuoso camino resultante, en el Noroeste el Estado y el régimen se han "ensanchado," mediante la admisión como participantes de pleno derecho de clases y sectores antes excluidos. En ese proceso ese Estado **más ancho** se ha hecho **más fuerte**, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía.

Poco de esto ha ocurrido en América Latina. Desgraciadamente, aunque ha habido valiosas contribuciones,[19] carecemos de suficientes conocimientos sobre la formación del Estado en nuestros países, su relación con la emergencia de naciones y concepciones de lo popular, la sucesión de diversos autoritarismos y democracias, y los *tempos* de todos estos procesos en relación con la emergencia y funcionamiento del capitalismo en nuestra región y sus relaciones con el sistema mundial. Aunque es aventurado generalizar, parece claro que en buena parte de nuestro continente ha faltado la relativa coetaneidad de los procesos del Noroeste; desde la independencia ha habido no pocos casos de gobiernos que intentaban mandar, casi sin aparato estatal, a poblaciones que no se reconocían como miembros de una misma nación; de constituciones formalmente democráticas –o liberales– que en sus presupuestos individualistas se contraponían a concepciones de tipo comunitario ampliamente compartidas; de relaciones sociales capitalistas implantadas en alguna parte del territorio pero escasamente difundidas en otras; de prolongada incertidumbre y conflictos acerca de los límites de cada emergente país; y de centros

que, en lugar de forzar la homogeneización legal y política lograda en el Noroeste, acabaron pactando la coexistencia de sus patrones más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad en buena parte de su territorio.[20]

La resultante heterogeneidad estructural aparece hasta hoy retratada no sólo en la economía, en la sociedad y en la demografía sino también en las burocracias estatales y en su legalidad. Con sus variaciones de país a país, en América Latina las resultantes trayectorias históricas han marcado fuertemente las características de aquellos. Cada uno de nuestros Estados tiene su propia "arqueología,"[21] acumulación histórica de constelaciones de poder, normas legales e instituciones que en su momento surgieron como respuesta a cierta cuestión social y luego perduraron transformando esas cuestiones, enlazándolas con otras y a veces simplemente subsistiendo sin misión claramente identificable. Contra lo que aducen algunas visiones tecnocráticas, ningún Estado ha sido diseñado ni podría serlo *ex novo;* menos aun Estados como los nuestros que reflejan en su anatomía las crisis y la profunda heterogeneidad de sus sociedades. Es por eso importante reconocer que los actuales puntos de partida de nuestros países son diferentes en no pocos aspectos; por lo tanto, y aunque sea aproximadamente, ellos tendrán que ser tenidos en cuenta al estimar la situación actual y las expectativas razonables de corto y mediano plazo que se pueden formular en cada caso acerca de cómo orientar el Estado hacia un más pleno cumplimiento de sus responsabilidades con la democracia.

He tratado, repito, con cuatro aspectos del Estado. Uno, su **eficacia** como un conjunto de burocracias; segundo, su **efectividad** como sistema legal; tercero, su **credibilidad** como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y cuarto, su condición de **filtro** adecuado al interés general de su población. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales y con las ya mencionadas variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores he denominado "zonas marrones," a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias.[22] Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos Estados (y los respectivos gobiernos) como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros Estados carecen de las capacidades técnicas necesarias para operarlo eficazmente y a veces (Argentina en la década del 90) han abdicado de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados son **débiles.** Algunos de ellos han sido débiles en todos los respectos; otros han sido eficaces –a veces terriblemente eficaces– como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. Un gran tema, y problema, del Estado en

América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, aunque con excepciones relevantes, el Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común. Este es un Estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es también un Estado **angosto**: se resiste a admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales y sus demandas e identidades, a los que suele encarar con prácticas clientelísticas y, a veces, con violencia. Asimismo y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados o no tardan en ser cancelados.[23] Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque –como ya he anotado pero insisto porque me parece fundamental–, estos Estados y sus gobiernos **tienen escasa capacidad para democratizar** sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social.

Para peor, la furia anti-estatista que en los años pasados se propagó en varios de nuestros países (es cierto, facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido algunas burocracias estatales en ellos) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales o a su apresurada y desfinanciada "descentralización," de manera que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos. Estos Estados frecuentemente desmantelados en sus burocracias y truncados en su legalidad son un enorme problema pero también presentan una oportunidad: la evidencia de la imperiosa necesidad de su reforma puede imprimir a esos esfuerzos el sentido de dirección que, creo, sólo puede provenir –más allá de los buenos criterios técnicos necesarios– de redescubrir la constitutiva imbricación entre el Estado y la democracia. Para ello, como ya he comentado, no se podrán dejar de considerar que los puntos de partida no son iguales en cada país de la región, en términos de los recursos existentes en los mismos y al interior de sus Estados. Pero el prudente reconocimiento de las restricciones resultantes no debería implicar acatar un pasivo acomodamiento del *status quo.*

Este es un tema que atañe directamente a una cuestión que el PRODDAL recalcó: la imperiosa necesidad de ampliar la agenda pública de nuestros países. Como sabemos, al menos hasta hace poco esta agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según una rigurosa ortodoxia neoliberal), así como por preocupaciones de seguridad personal que se ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza. Estas cuestiones están impregnadas de poder. Quien maneja la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida.[24] La ausencia de discusión pública acerca del tipo de Estado que sería consistente con la expansión de la democracia es un silente pero espectacular síntoma del poder de ciertas ideologías y los intereses que les subyacen para empobrecer la agenda pública.

VI. ACERCA DE LA *ACCOUNTABILITY* Y EL ESTADO

En algunos textos distinguí varios tipos de *accountability*. Uno de ellos es el **vertical**, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporariamente las posiciones de gobierno. Otro es el **societal**,[25] que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses. Un tercer tipo es la *accountability* horizontal, que definí como[26]

> *la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.*

Como este tipo de *accountability* es el que se refiere directamente al funcionamiento del Estado, aquí me refiero sólo a este. Se trata de un aspecto fundamental de un Estado que funciona de acuerdo a la legalidad implicada por un régimen democrático. Su supuesto básico es que, contrariamente a todo tipo de sistema autoritario, en aquel Estado nadie, incluyendo las más altas autoridades gubernamentales, es *de legibus solutus*. Es decir, todos estamos sometidos a la ley, y nadie puede declararse explícita o implícitamente exento o por encima de la misma. Nadie es "dueño" de la autoridad que ejerce desde el Estado y/o el gobierno; esa autoridad le es "prestada" por la ciudadanía mediante las elecciones competitivas e institucionalizadas que caracterizan la *accountability* vertical del régimen democrático.[27] El acatamiento del marco legal por los gobernantes y la subordinación de sus intereses privados a su obligación de atender el bien público, son un componente fundamental de la tradición republicana que ha quedado formalmente inscripto en todas las constituciones democráticas.

Sin embargo, las tentaciones del poder son inmensas. Por eso se han desarrollado diversos mecanismos institucionales destinados a establecer los controles necesarios para que las transgresiones sean prevenidas y, llegado el caso, castigadas. Esos mecanismos incluyen, en regímenes presidencialistas, los clásicos *checks and balances* mutuos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo incluyen, en todos los regímenes, instituciones tales como auditorías públicas, fiscalías, *ombudsmen* y similares.

Al ritmo de las constituciones dictadas o revisadas durante el pasado período de democratización, los países de América Latina ofrecen una amplia gama de esas instituciones. La cuestión importante, sin embargo, es el grado en que esas instituciones efectivamente desempeñan las funciones que les son atribuidas. En este sentido, la variedad observable no es menor que la de las instituciones formalmente existentes.

Sabemos de instancias en las que la legislación general o los presupuestos anuales han privado aquellas instituciones de los recursos mínimos indispensables para desempeñar su cometido, así como casos del poder ejecutivo controlando o subordinando celosamente esas mismas instituciones. De esta manera, aunque la *accountability* horizontal existe en los papeles, es de hecho suprimida. Estas supresiones suelen ser hechas por democracias que he llamado "delegativas", aquellas en las que hay un presidente que cree que el voto popular le da pleno derecho a decidir lo que a su entender más conviene a los intereses de su país, sin las "trabas" provenientes del veto o el examen de sus actos por otras instituciones estatales. Esta visión cesarista y super-mayoritaria de la democracia tiene profundas raíces en varios –pero no todos– de nuestros países, sobre todo los marcados por fuerte influencia de gobiernos y/o movimientos populistas. Muchas veces el reclamo delegativo del derecho, y el deber, de actuar decisivamente y sin cortapisas se funda en una profunda crisis, que por cierto no han faltado en no pocos de nuestros países. Pero aunque ese reclamo sea entendible en sí mismo y en la generalizada aceptación que en el corto plazo suele lograr, deja abierta la cuestión de cuándo y cómo, superada la emergencia, se debería volver al normal funcionamiento institucional implicado por los postulados republicanos de la *accountability* horizontal. No sorprendentemente, los gobernantes y partidos que comparten una visión delegativa de la democracia no parecen nunca encontrar que esa ocasión haya llegado.

Discuto esta cuestión porque tiene directa relevancia sobre el funcionamiento institucional al interior del aparato estatal, incluso el verdadero grado de funcionamiento de un sistema legal democrático. Es dable imaginar que un estado y su gobierno pueden por un tiempo funcionar con razonable eficacia prescindiendo de la *accountability* horizontal, pero un Estado propiamente democrático presupone el funcionamiento de la misma. Su ausencia o severo debilitamiento implican que el sistema legal de ese Estado ha sido truncado, precisamente en las relaciones que atañen a sus circuitos superiores de poder. Por otro lado, es una complicada cuestión empírica evaluar el grado en que, más allá de formalidades legales, esa *accountability* existe en cada caso; además, me imagino que indagar en este asunto puede ser irritante para algunos gobiernos. Pero no por eso esta dimensión deja de ser fundamental para un Estado de y para la democracia.

VII. ACERCA DEL ESTADO Y LA GLOBALIZACIÓN

No hay duda de que la globalización impone restricciones, incluso a los Estados más fuertes. Pero hay gran distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental: es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente a ella y hasta celebrar todas sus consecuencias. Como comenta un destacado especialista en el tema:

> "La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado; en realidad, está transformando las condiciones en que las que se ejerce el poder del Estado… Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos para que los Estados-nación estén siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización."

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

> "Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto –ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales– no son experimentados uniformemente por todos los estados… el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias gubernamentales específicas, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización."[28]

Asimismo, hay evidencia que, contrariamente a los dogmas que han estado en boga en nuestra región, los Estados del Noroeste no han disminuído sus actividades frente a la globalización sino que respecto de algunas las han expandido y en otras han reacomodado sus instituciones (y las capacidades técnicas del caso) para regular y redireccionar la globalización hacia el bien público de sus poblaciones.[29] Hay también evidencia que el esfuerzo que han hecho los países que recientemente accedieron a la Unión Europea, siguiendo las pautas reclamadas por esta, ha redundado en un notable crecimiento de las responsabilidades y la capacidad técnica de sus respectivos Estados.[30]

Aunque no puedo extenderme en este tema, creo que es importante insistir en el mismo. La prédica que sólo podemos aceptar pasivamente todos los vientos que traiga la globalización ha producido en algunos de nuestros países consecuencias terriblemente negativas (Argentina es probablemente el ejemplo extremo). Entre otras consecuencias cuenta lo mucho que esto ha ayudado a promover el desmantelamiento del aparato estatal, incluso la omisión de crear al interior del mismo las capacidades necesarias. Este no es un argumento por un Estado cerrado y hostil al mundo externo, sino para un Estado que es un inteligente **filtro** de la globalización.

VIII. LAS MÚLTIPLES CARAS DEL ESTADO

Hay muchas caras del Estado, y ellas no suelen mostrarse con el mismo gesto para todos, aunque así debería ser en un Estado democrático. Estas caras, en las micro realidades de los encuentros con el aparato estatal, han sido desatendidas por politólogos y sociólogos, y sólo recientemente los antrópologos[31] han comenzado a prestar atención

a ellas. Y ellas son muy importantes, porque es en buena medida a través de esos encuentros que los individuos construyen visiones de Estados amigos, indiferentes o enemigos, y a través de ellas evalúan cómo son tratados por las democracias. Como un estudio antropológico de Turquía comenta, "En lugar de mirar al Estado en instituciones concretas o en grandes personajes, los lugares de la vida diaria, en los que la gente intenta construir sentido apropiándose de lo politico, deberían ser estudiados como un aspecto central de la producción y la reproducción del Estado." (Navaro-Yashin 2001:135)

Hay juicios de valor implícitos, implicados por las estrategias de evasión de los privilegiados, cuando ellos "salen" del Estado para contratar seguros privados de salud y jubilación, para enviar a sus hijos a colegios privados y, más significativo aun, cuando contratan sus propios servicios de seguridad. Los segmentos del aparato estatal implicados por estos servicios son, para los privilegiados, la otra cara de la luna, lugares que cuando no pueden ser evitados movilizan gestores e influencias para no tener que someterse a las filas y demoras que sufren los que no tienen esa suerte.

Esas caras suelen aparecer hostilmente respecto de estos últimos. La indiferencia si no el maltrato dispensado en no pocas oficinas públicas y la presencia a veces temible de una policía que no es claro de qué lado de la ley está, son ejemplos entre muchos otros. En estos casos, como se ha argumentado (Ippolito 2004), no se trata sólo de lo que el Estado provee y deja de proveer; también se trata de maneras de hacerlo que no deberían ser ofensivas de la dignidad que el agente/ciudadano de la democracia merece.

Esto es importante también porque, en el extremo de situaciones de maltrato al público, el Estado muestra su fundamental ambigüedad. Por un lado, cuando funciona razonablemente bien provee el gran bien público del orden y previsibilidad de las relaciones sociales; asimismo cuando coexiste con un régimen democrático, mediante sus burocracias y su sistema legal el Estado sanciona y respalda –al menos– los derechos de la ciudadanía política. Y por el otro lado el Estado es, inevitablemente, complejas organizaciones burocráticas, cuya textura es una serie de relaciones jerárquicas. Esas burocracias pueden sentirse, y ponerse a sí mismas, en una relación de superioridad incontestable con los individuos que atienden, máxime si éstos pertenecen a sectores desfavorecidos en sociedades muy desiguales. En los últimos tiempos la tentación autoritaria de esas burocracias, se ha reforzado por componentes tecnocráticos que provienen de la cúpula del Estado. Esta permanente tentación sólo puede ser contrarrestada, aunque nunca totalmente controlada, por una ciudadanía que se "pone" frente a ella con conciencia de sus derechos.

Una de las caras del Estado que en nuestra región es particularmente importante es la que presenta a las comunidades indígenas y de origen africano. En su mayor parte, esta es una dolorosa historia de violencia, explotación, exclusión e intentos de "asimilación." En el reciente par de décadas, gracias en buena medida al *élan* democrático de los tiempos, el dictado de nuevas constituciones o su reforma, la adopción de algunos

tratados internacionales y ciertos avances legislativos y jurisprudenciales han implicado una parcial reversión de las prácticas precedentes. Pero la dimensión y real efectividad de estas medidas ha variado bastante de un país a otro, y en todos ellos queda mucho por hacer. No voy a intentar resumir aquí una rica y creciente literatura sobre el tema.[32] Señalo simplemente que la democracia y un Estado consistente con ella proveen valiosos elementos. Como ya comenté, la democracia postula el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad; con esto ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen sus propias concepciones colectivas, o comunitarias, de su identidad y derechos. Es claro que esto no va resolver enteramente problemas que también aflijen a países dotados de un sólido sistema legal democrático.[33] Pero puede, debería, dar criterios de respeto y reconocimiento en base a los cuales sería posible negociar cuestiones casi inevitablemente conflictivas entre, por un lado, aquéllas concepciones y por el otro las universalistas e individualmente basadas del régimen democrático. Pero esa posibilidad depende en buena medida de adecuar el sistema legal e instituciones estatales relevantes (incluyendo el poder judicial y varios mecanismos extra judiciales de resolución de conflictos) para que ellas entren a estas relaciones en un espíritu de respeto y reconocimiento de la alteridad cultural y legal de aquéllas comunidades. Por su relevancia y visibilidad creo que este tema, esta frontera problemática del Estado nacional (y los Estados locales) con dichas comunidades, merece ser cuidadosamente explorado.

IX. ACERCA DE LA "*GOVERNANCE*", LA "NUEVA GESTIÓN PÚBLICA" (NGP)[34] Y SIMILARES

Desde la formación del Estado moderno y hasta buena parte del siglo pasado, se consideró que el llamado modelo "weberiano" del Estado y la burocracia proveía una aproximación adecuada al real funcionamiento de los mismos. Esto es, las autoridades políticas superiores, democráticas o no, toman las decisiones de política pública y ellas son ejecutadas por organizaciones jerárquicamente ordenadas –burocracias– integradas por funcionarios de carrera y políticamente imparciales, quienes implementan las consiguientes decisiones con relación a una sociedad que acepta la legitimidad, o adecuación, de las mismas. Mientras las tareas del Estado fueron relativamente simples (y casi no existió investigación empírica sobre el tema), ese modelo no fue cuestionado.

Pero cuando después de la segunda guerra mundial se produjo, en el Noroeste y con sus propias características en varios de nuestros países, una gran expansión del Estado de Bienestar y una creciente complejidad de la política económica doméstica e internacional, las deficiencias del modelo weberiano fueron quedando de manifiesto. La

gran complejidad de las políticas sociales y de no pocas políticas económicas apareció no sólo en los períodos decisorios sino también en los de implementación. La presunción implícita en el modelo weberiano, que los dirigentes políticos y los funcionarios estatales poseen suficiente información para tomar por ellos mismos decisiones adecuadas contrastó con que no pocas veces ellos dependen de información que proveen diversos sectores sociales. Esa carencia se manifestó ya desde el principio del proceso de políticas públicas, cuando se trataba de definir si una cuestión merece o no atención estatal y por lo tanto si debe o no entrar a la agenda pública. Asimismo quedó en claro que en una serie de áreas de políticas públicas, sobre todo las sociales y económicas arriba mencionadas, era irrealista otra presunción de aquél modelo, que una vez tomadas las decisiones estatales ellas serían eficaz e imparcialmente implementadas por la burocracia respectiva, y que las mismas serían generalizadamente acatadas por los sectores sociales a las que estaban destinadas. Por el contrario, fue quedando en claro que en una (creciente) serie de cuestiones la eficacia de las políticas públicas requería procesos de información, consulta y creación de acuerdos con, al menos, los sectores sociales directamente afectados por las mismas.

Fue entonces que en la década del setenta emergió la idea de *governance* como complemento conceptual y práctico del modelo weberiano. En su acepción originaria y más restringida indica el acto de gobernar por medio de conducir (*steering)*, no necesariamente comandar, la sociedad;[35] pero la formulación dejaba a salvo que en diversas áreas de política el modelo weberiano podía seguir siendo válido, coexistiendo con otras en las que el *steering* y no el comando era más adecuado. En otras palabras, estas versiones relativamente restringidas de la *governance* llenaron útilmente un vacío teórico, al puntualizar que el modelo weberiano estaba lejos de tener aplicabilidad generalizada, pero sin intentar sustituirlo por completo. Como comentan dos destacados especialistas (Peter y Pierre 1998:229) "La *governance* siempre ha sido un elemento central de un sistema democrático; por cierto, la *governance,* en un amplio campo de concreciones, es tan antigua como el gobierno mismo."[36]

Pero la idea misma fue ganando aceptación y, con ella, expandiéndose considerablemente. La acepción que ganó más apoyo recalcó que la modalidad preferible de acción del Estado se realiza en algún tipo de concertación con sectores sociales, en el que el Estado no usa, o renuncia a usar, su poder de emitir decisiones obligatoriamente vinculantes. La explícita consecuencia de esta versión es que el *steering* debe por completo sustituir las modalidades de acción estatal afines al modelo weberiano.[37]

La observación subyacente a esta afirmación es que el *steering* es en diversos casos más eficaz que las decisiones tomadas según el modelo weberiano. Insisto que esta opinión recoge un importante elemento de verdad y ha sido sustentada empíricamente en varias áreas de política. Pero muchos de los adherentes de la *governance* pasaron de esa observación a la prescripción: es así como debería en general actuar el Estado. Este pasaje de lo objetivo a lo normativo fue grandemente impulsado por la emergencia

alrededor de la década del ochenta del "movimiento" (así llamado por algunos de sus propiciadores) de la NGP[38]. El primer impulso a esta corriente fue dado por las ideas que propagaron los gobiernos de Reagan y Thatcher, junto con la avasalladora influencia que algo después ganaron las teorías económicas neoliberales. La idea básica de estas teorías es expandir al máximo posible las relaciones de mercado, incluso al interior del propio aparato estatal. El paradigma normativo es el del (idealizado) funcionamiento de la gran empresa privada, donde se supone que la gestión es evaluada objetivamente por sus resultados, sobre la base de criterios previamente especificados, y donde una de las principales motivaciones es el lograr un alto grado de satisfacción de los clientes. Otro componente de ese paradigma es que, como el Estado es considerado un enemigo de suma-cero del mercado, impulsó vigorosamente políticas de privatización, descentralización, contrataciones a terceros y "flexibilización" laboral. El Estado ya no tendría entre sus responsabilidades emitir decisiones vinculantes con vistas al logro de algún aspecto del bien público, sino coordinar las actividades económicas privadas. Desde esta perspectiva es obvio que numerosos funcionarios públicos son por definición redundantes. Esto guió numerosos programas de "racionalización administrativa," que al parecer en general racionalizaron poco pero en mucho ayudaron a desmantelar el Estado.[39]

Siguiendo la implicación de este paradigma, la relación del Estado y los ciudadanos es definida como un vínculo con clientes. Sea directamente o, mejor, por medio de empresas a las que el Estado ha dado acceso, se busca proveer bienes y servicios de manera similar a la del mercado. Contra la obtusa incapacidad e indiferencia de no pocas burocracias de nuestros países –antes y durante el período actual– no hay duda que esas reformas han resultado en una mejor provisión de algunos bienes y servicios, al menos para ciertos sectores sociales. Frente a ese Estado "minimizado" en sus funciones e instituciones el ciudadano ya no sólo es reducido a la condición de votante sino también a la de consumidor. En su versión más extrema, la NGP se metamorfoseó en teoría de redes, según las cuales el Estado no es ni debe ser más que uno de los nodos en las relaciones de poder horizontales de diversas redes sociales, sin que tenga razones teóricas ni prácticas para reclamar prioridad sobre otros nodos: ya no hay ni *steering*, sólo interacciones en redes.[40]

Como señala quien es seguramente la mayor autoridad mundial en estos temas "La gestión por contrato y resultados ha reemplazado a la gestión por dirección. Los ciudadanos son concebidos como un conjunto de clientes, que tienen una relación comercial más que política con el gobierno… [Pero] los aspectos relacionados con el poder y los dilemas éticos involucrados raramente son explicitados." (Olsen 2005:32). En estas visiones el Estado ha renunciado a su básica responsabilidad como custodio del bien público porque todo lo que hace en esa dirección sólo agrava los males sociales; el bien público debe ser provisto por el libre juego de los mercados. Esa renuncia del Estado incluye necesariamente la de su capacidad de emitir en última instancia decisiones universalísticamente vinculantes, respaldas por su autoridad legal y por su control de los medios de coerción.

Por supuesto la realidad social mal corresponde a esa ideología. Pero la NGP y diversas versiones de la teoría de redes han tenido importante impacto en nuestros países. Una razón no menor ha sido que durante las décadas del ochenta y el noventa el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo e incluso, en clara extralimitación de sus atribuciones, el Fondo Monetario Internacional, hicieron parte de sus condicionalidades la adopción de reformas administrativas orientadas por estas corrientes, así como, cabe agregar, la contratación de expertos internacionales supuestamente capaces de implementar esas reformas en numerosas áreas del Estado. Por supuesto, esto fomentó la proliferación de esos expertos, lo cual ayudó a que la NGP adquiriera importante peso en la disciplina de administración pública. Las décadas arriba mencionadas no son casuales; NGP y teorías de redes corriente han guardado cercana correspondencia (son en realidad su traducción directa al campo de la administración pública) con las ideologías neoliberales y el dogmático empeño anti-estatista que ellas contuvieron. El Estado simple coordinador del mercado (o nodo en una red) es un Estado supuestamente despolitizado, pero en las concreciones que esta corriente ha logrado en algunos de nuestros países, evidencia su funcionalidad a intereses que reproducen activamente la desigualdad de nuestras sociedades. La reducciones y el hiato entre Estado y democracia que comento al comienzo de este texto alcanzan en este plano su máxima dimensión.

Recientemente la NGP ha sido criticada por destacados especialistas,[41] incluso algunos que han analizado este tipo de reforma en países del Noroeste,[42] al tiempo que las críticas al antiestatismo de las políticas neoliberales han repercutido en la decreciente influencia de estas corrientes. No es este el lugar para resumir y analizar esas críticas. Basta comentar que ellas se centran en los siguientes aspectos: 1. El dogmatismo anti-estatista que las impregna; 2. La indebida generalización desde situaciones en las que es justificada la crítica al excesivo burocratismo del Estado, hacia su crítica *in toto;* 3. La también indebida generalización desde situaciones en las que diversas maneras de cooperación con sectores sociales es adecuada, hacia hacer de ellas el modelo normativo para todas las actividades y responsabilidades del Estado; 4. La "importación" indiscriminada de criterios y experiencias del Noroeste (idealizados, también) hacia países de muy diferentes características[43]; y 5. Como ya vimos que señala Olsen, la profunda distorsión que establece en las relaciones que deben vincular, en democracia, el Estado con la ciudadanía. Asimismo, la NGP ha continuado siendo propiciada (y en no pocos casos, forzada por la ya mencionada condicionalidad de algunas IFI) a pesar que se carece de evaluaciones razonablemente serias y comprensivas de sus consecuencias;[44] en este aspecto el dogma ha prevalecido sobre lo que sus creyentes predican, en este sentido con razón: la obvia necesidad de evaluar debidamente las políticas públicas.[45]

Una buena manera de resumir lo dicho en esta sección es referirme a un interesante texto de Heredia y Schneided 2003.[46] Estos autores distinguen tres tipos de diagnóstico y estrategia de reformas en relación al funcionamiento del aparato del Estado. El primero, que llaman, "weberiano," tiene como "principal meta eliminar administraciones patrimonialistas, *amateur* y clientelistas… [y las soluciones

habitualmente recomendadas son] entrada por medio de exámenes u otros criterios de calificación profesional, promoción por mérito, seguridad en el empleo, salarios razonables y predecibles, y gestión por medio de reglas escritas." A un segundo tipo lo denominan "reformas de *accountability,"* o democratizantes, que "ven el problema como de excesivo poder en la administración ejecutiva: los remedios son mayor control democrático, *accountability* y transparencia." El tercer tipo es el "gerencial," o sea el preconizado por la NGP (y las teorías de redes), que ve "la ineficiencia como el mayor problema de la administración y propone diversos remedios gerenciales [*managerial* en el original]", y partir de ello propone "muchos instrumentos tomados prestados del sector privado, incluyendo el manejo descentralizado del personal y la eliminación de la seguridad de empleo en el sector público; gerenciamiento por resultados incluyendo contratos de gerenciamiento [*management contracts* en el original] y pago de remuneraciones basado en el desempeño…" (Heredia y Schneider 2003:7-8). En concordancia con los autores ya citados pero agregando útiles detalles, los autores que aquí comento, luego de anotar que cada uno de estos modelos tiene sus propias "patologías" y obstáculos políticos para su implementación, llegan a la conclusión de que la gran variedad de tareas que incumben al Estado prohíbe el simplismo de creer que sólo alguno de esos tipos sería adecuado para todas las instituciones estatales. Junto con las opiniones concurrentes de los autores antes citados, la ecléctica conclusión de Heredia y Schneider parece basarse sólidamente en el sentido común y en cualquier observación objetiva del funcionamiento de los Estados. Que estas finalmente obvias conclusiones tengan que ser formuladas, es todo un testimonio de la fuerza que en su momento adquirió el dogmatismo de los *true believers* en la NGP y las teorías de redes como las grandes panaceas.

Otra coincidencia que comparto de las opiniones arriba reseñadas es que el Estado tiene y debe seguir teniendo un papel irrenunciable como emisor de reglas vinculantes en todas las materias en las que, de acuerdo con decisiones adoptadas por autoridades constitucionalmente responsables, así lo demanda el bien público. El Estado puede coordinar, guiar y estimular en no pocas áreas, pero no debe renunciar a su autoridad de emitir aquellas reglas.

He resumido ceñidamente un largo trayecto. Empieza con la necesaria crítica al Estado hipertrofiado de hace varias décadas, sigue con la justificada crítica al modelo Weberiano como único posible y deseable, continúa con la implantación de un denodado (y seguramente no menos dañino que la hipertrofia) anti-estatismo, y termina hoy con eclécticas conclusiones que diversos estudiosos comparten: simplemente, no hay un único modelo de gestión que sea adecuado para todo el Estado. Esto lleva a dos conclusiones. Una, que se trata de aprender de los aciertos y de los no pocos errores cometidos para poner en el tapete la necesidad de un diseño inteligente de las diversas instituciones y responsabilidades del Estado. La otra conclusión es que para ello no hay sustituto para una informada discusión pública acerca del perfil (o, mejor, los diversos perfiles) que deberá adoptar un estado que, además de propiciar mercados y crecimiento económico, es un Estado que propicia una democracia de y para ciudadanos.

X. ACERCA DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Implícitamente, he estado hablando de poder. Es sabido en las ciencias sociales lo difícil que es tratar de estimar empíricamente el poder. El poder es una relación entre A y B, o entre A…G y M….Z. No depende sólo del *quantum* de recursos que tiene A sino de su relación con los que controlan B…Z. Y no es sólo un *quantum*, ya que depende también de la voluntad y habilidad que tiene cada uno de los actores de poner en juego sus recursos en esa relación. Finalmente, los recursos en que puede basarse el poder de un actor son variados; puede tratarse de alguno o varios, tales como supremacía de coerción física, capacidad de presión económica, posibilidad de inducir el apoyo de aliados, y la dominación ideológica o simbólica entrañada por la capacidad de que B defina como propios o aceptables los fines que se propone A.

Estos problemas se multiplican cuando se trata de una entidad tan compleja como el Estado y sus múltiples relaciones en el interior y el exterior del territorio que delimita. Hecha esta salvedad, debemos sin embargo avanzar en el tema. Arriba he dicho que los Estados latinoamericanos son débiles y angostos. Pero ¿qué es un Estado fuerte?, ¿es esto lo mismo que un Estado autónomo? Comenzando por la negativa, un Estado y su gobierno son débiles cuando no pueden decidir y/o implementar las decisiones que sus dirigentes consideran necesarias o convenientes. Por su lado, un Estado carente de autonomía es un Estado colonizado, en el que sus decisiones y omisiones son decisivamente dictadas por influencias y presiones que provienen de la sociedad doméstica y/ o internacional. Pero obsérvese que un Estado no autónomo puede ser fuerte, en el sentido de que puede implementar efectivamente las respectivas decisiones. Por su parte, un Estado débil es incapaz de cumplir su tarea básica como organizador y garante de relaciones sociales ordenadas y previsibles. Pero por otro lado un Estado fuerte, autónomo o no, puede ser una pesadilla aun peor: decide e implementa efectivamente decisiones violentas y represivas.

Hemos girado en un círculo que la literatura recorre con frecuencia. El eslabón que falta es la manera en que el Estado se relaciona con su sociedad. Aquí encuentro útil la distinción que Michael Mann (1993) propone entre el poder unilateral[47] y el infraestructural del Estado. El primero se refiere a decisiones que se toman desde el Estado (y el gobierno, agrego) de manera impositiva, esperando sin más la obediencia de los sujetos y amenazándolos con penalidades en caso de incumplimiento. El segundo se refiere a

> "La capacidad institucional del Estado central… para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones. Esto es poder colectivo, poder "a través" de la sociedad [no "por encima" de la misma, O'D] que coordina la vida social mediante las instituciones estatales." (Mann 1993:59).

Este tipo de poder entraña una imbricación entre Estado y sociedad por la cual las decisiones e implementaciones respectivas, aunque no renuncian a la autoridad finalmente decisoria del Estado, ocurren con y a través de diversas negociaciones y

persuasiones que tienden a cristalizarse institucionalmente. Esto es lo que (como vimos en la sección precedente) también postulan las versiones moderadas de la *governance* y los recientes textos críticos allí citados. Comparado con las imposiciones unilaterales, en diversas áreas de políticas públicas el poder infraestructural suele ser a la vez menos visible y más eficaz, así como políticamente menos costoso para quienes lo ejercen.

Pareciera que en el Noroeste se ha producido un importante, aunque por cierto no completo, desplazamiento desde el poder unilateral originariamente ejercido por los *state makers* hacia el infraestructural; este cambio es parte de la fortaleza de esos Estados. Asimismo, este tipo de poder implica un Estado ensanchado, en el sentido de que, para operar de esa manera, suele abrirse a diversas voces en sus etapas de deliberación, decisión e implementación. Queda pendiente, claro está, tal como vimos al discutir los insumos del régimen, la cuestión de cuán representativas de los diversos intereses e identidades afectados son aquellas voces. Por eso, a pesar de que sus proponentes suelen olvidarlo, la *governance* y el poder infraestructural no son necesariamente democráticos; los entrelazamientos entre Estado y sociedad que ese poder presupone pueden excluir intereses e identidades gravemente afectados por las decisiones en cuestión. Vemos que no bastan, aunque son necesarias, definiciones genéricas del Estado y de la fortaleza del mismo; es necesario agregar a ellas la de un **Estado democrático**, que en este sentido es, precisamente, uno que se ensancha abriéndose a aquellas identidades e intereses.

Por otro lado, la debilidad del poder infraestructural suele llevar a usar y abusar del unilateral, como intento a veces desesperado de obtener resultados que los gobernantes consideran necesarios. Como ya advirtió Tocqueville para el caso de la Francia pre-revolucionaria, el uso de este tipo de poder genera prácticas de resistencia que tienden a reiterar el uso de ese mismo poder por parte de un Estado que aparece cada vez más lejano, hostil y, en términos de las dimensiones que he propuesto, escasamente eficaz y creíble. Estos son Estados que, incluso obedeciendo a las mejores intenciones de sus dirigentes, generan ola tras ola de frondosas e incumplibles leyes y reglamentos que disminuyen la efectividad del sistema legal respectivo. Por las mismas razones, estos son Estados angostos, ya que poco suele interesar a los gobernantes admitir en sus procesos decisorios y de implementación voces que podrían entorpecer esa unilateralidad.

XI. HACIA UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Estamos en condiciones de intentar una primera aproximación, orientada hacia futuros esfuerzos empíricos, a las características y capacidades del Estado. ¿Cuáles serían las características que interesa anotar? Por razones ya comentadas, las que siguen no pretenden ser exhaustivas. Para introducir algún orden, a continuación distingo cuatro niveles, de "menos" a "más" Estado, culminando en un Estado propiamente democrático.

Comienzo, en un primer nivel, por tareas o desempeños absolutamente básicos de todo Estado:

1. Primero y fundamentalmente, "[se preserva] a sí mismo así como el territorio y la población sobre la cual reclama control" (Huber 1995:165)
2. Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere o no legítima.
3. Logra un cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales de la población ubicada en el territorio que el Estado delimita, aunque no garantiza plenamente la seguridad física de sus habitantes.
4. Extrae de su sociedad y eventualmente del exterior los recursos necesarios para lograr y mantener los logros anteriores.
5. Diversos actores en el sistema internacional, incluyendo otros Estados, lo reconocen como tal Estado.

Esta es una caracterización **minimalista. S**abemos sin embargo que hay Estados que no satisfacen estos requisitos. Basada principalmente en África, hay una creciente literatura sobre Estados "fallidos" o "colapsados;"[48] pero más allá de estos casos extremos, sabemos que en América Latina hay países que, aunque satisfacen los puntos 1 y 5, presentan deficiencias respecto de los otros tres puntos. Estas son indicaciones de un problema primordial, el de una **truncada estatalidad**.

Subiendo un poco en la exigencia de las categorías relevantes, podemos enunciar características de un Estado **funcionante**, en el sentido de que desempeña un conjunto de actividades normalmente presupuestas por la existencia de tal entidad.

6. Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente y en principio legítima.
7. Extrae de manera regular y básicamente previsible recursos económicos de su población.
8. Paga regularmente los salarios de sus funcionarios.
9. Por medio de las instituciones pertinentes emite decisiones vinculantes que habitualmente argumenta apuntan a satisfacer algún aspecto del bien común.
10. Emite esas decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tenga efectividad sobre todo el territorio que delimita.

Un nivel más alto es el de un Estado **adecuado**, es decir, es un Estado que se desempeña de maneras que satisfacen más plenamente sus responsabilidades. Ese Estado tendría las siguientes características:

11. En la generalidad de los casos logra el acatamiento voluntario de las decisiones que emite.
12. Cumple su pretensión de que la legalidad se extienda sobre el conjunto del territorio y de las relaciones sociales que cada norma pretende regular.
13. El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la ley existente los casos que le son sometidos.
14. Tiene habitualmente capacidad de implementar, o de inducir la implementación, de las decisiones que adopta.
15. Sus burocracias administran con razonable eficacia y actúan en dirección a ejecutar las decisiones de las superiores autoridades políticas.
16. Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos.
17. Intenta prevenir y, llegado el caso, sancionar la corrupción al interior del aparato estatal.
18. Tiene instancias institucionalizadas en algunas de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con algunos sectores sociales directamente interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
19. Desarrolla capacidades internas para filtrar los insumos e influencias provenientes del exterior.

Adviértase que el listado precedente es una desagregación apuntada al mapeamiento empírico de las dimensiones del Estado que analicé en la sección III de este texto: un Estado que tiene estas características ha hecho avances importantes en sus dimensiones de **eficacia** de sus burocracias, de **efectividad** de su sistema legal y de su capacidad de **filtraje**. Pero es importante advertir que estas características también pueden ser (y de hecho lo han sido) aproximadas por un Estado autoritario, que puede usarlas para implantar extensa y, en ese contexto, efectiva represión.[49] Vale la pena también advertir que buena parte de los Estados latinoamericanos cae en esta categoría, pero no completamente: algunos de ellos no satisfacen más o menos plenamente alguna(s) de estas características (por lo que se podría decir que son Estados **parcialmente truncados**), mientras otros, e incluso alguno de los anteriores, han hecho avances hacia satisfacer alguna(s) de las características de la categoría siguiente. Queda pendiente enunciar las características de lo que sería un **Estado democrático.** Ellas serían:

20. El sistema legal y los funcionarios respectivos garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas.

21. El sistema legal incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano.
22. El sistema legal e institucional contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos, incluso los que acarrean los costos y *trade-offs* provocados por el punto anterior.
23. Existen, diversas instituciones de *accountability* horizontal, que están dotadas de suficientes recursos y funcionan adecuadamente..
24. El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la legalidad democrática los casos que le son sometidos, y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos.
25. La actuación de las burocracias es no sólo eficaz sino también adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidirlas.
26. Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos, con atención a abrir los mismos a miembros de sectores sociales poco favorecidos.
27. Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.
28. Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisorios, las decisiones y la implementación de políticas estatales.
29. Tiene instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con, así como participación de, todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
30. El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en un constructivo espíritu de respeto y diálogo en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivos o comunitarios y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.

Por su parte, este último listado es en realidad una desagregación de los atributos que especifiqué cuando definí un Estado democrático. Un Estado que ha avanzado en la dirección de satisfacer todas o buena parte de estas características es **un Estado de y para la democracia.** Es algo más que un Estado adecuado, no sólo por su democraticidad sino también porque, además de las dimensiones de eficacia, efectividad y filtraje que un

Estado adecuado puede lograr, agrega ahora la muy probable de su amplia **credibilidad** como verdadero agente del bien público. Es un Estado fuerte y ancho, capaz no sólo de promover paz interior y crecimiento económico sino también de sustentar y reforzar la democracia y el desarrollo humano. Por supuesto y como ya he comentado, ningún Estado ha logrado plenamente estas características. Pero ellas marcan un horizonte al que hay que proponerse ir aproximando, aunque a veces el punto de partida lo haga parecer lejano.

He propuesto, agrupadas en cuatro categorías, una serie de dimensiones. Como advertí, ellas no son exhaustivas y seguramente durante las discusiones de este texto otras que he omitido serán agregadas. Por otro lado, podría haber agregado unas cuantas más, pero me he prohibido hacerlo porque su proliferación haría inmanejable la grilla conceptual a cuya elaboración ellas apuntan. Asimismo, se habrá advertido que algunas de las categorías en diferentes niveles se superponen parcialmente, cuando la de un nivel superior agrega un *plus* de eficacia (nivel 3 respecto del 2) o de democraticidad (nivel 4 respecto del 3) a la anterior. Lo he hecho así por dos razones. Una es porque creo que facilitaría captar importantes gradaciones. La segunda, y más importante, es el reconocimiento de que todo Estado es heterogéneo y los nuestros lo son en alto grado; esto implica que determinados Estados puede caer en cierta dimensión en una categoría baja, cuando al mismo tiempo clasifica en una categoría alta en otra dimensión.

En otras palabras, esta grilla no tiene sentido sino en la medida que ayude a mapear empíricamente diversas situaciones. Se trata, como ya dije, de registrar tanto deficiencias como logros. Idealmente de la grilla debería surgir una "anatomía" de cada Estado, que marque tanto situaciones básicamente satisfactorias cuyo sostenimiento y perfeccionamiento cabe alentar,[50] así como, por otro lado, situaciones especialmente preocupantes y por lo tanto merecedoras de especial atención. Por supuesto, es muy probable que ningún Estado entre enteramente en alguno de los cuatro niveles. Al contrario, sería interesante ver cómo en diversos aspectos de su desempeño cada Estado cae en diversos niveles, ayudando así a ubicar los logros y los desafíos principales que en cada uno de ellos aparecen.

En esta materia queda un punto que hasta ahora no he incluido porque sospecho que corta empírica de manera diferente a la de los niveles arriba identificados. Me refiero a lo que tiene básicamente que ver con las capacidades propias de las instituciones estatales, es decir, con los recursos con que cuentan para cumplir las tareas que les son asignadas. Entre ellas:

A. Ingresos estatales (nacionales, provinciales y locales) en dinero constante y en relación con el PBI nacional.

B. Parte de esos ingresos corresponde a impuestos, diferenciando entre ellos los que al menos en principio no parecen ser regresivos.

C. Egresos estatales, con particular atención a los que corresponden en principio a políticas sociales, acceso al poder judicial y control/promoción de elecciones.

D. Escalas de salarios estatales, diferenciadas por grandes categorías y su comparación con categorías relevantes del sector privado.

E. Porcentaje de funcionarios/as con al menos educación secundaria cumplida, diferenciando en lo posible Estado nacional, provincial y municipal, así como grandes ramas (economía, seguridad, defensa, bienestar social y relaciones exteriores) del Estado nacional.

F. Idem, con educación universitaria, terminada o no.

G. Existencia o no de exámenes competitivos para ingresar a la función pública y evaluación cualitativa de la calidad y real competitividad de los mismos.

H. Porcentaje, al menos a nivel nacional, de funcionarios/as que han ingresado por medio de esos exámenes.

I. Existencia o no de oportunidades de entrenamiento/perfeccionamiento para funcionarios/as y evaluación cualitativa de ellas, al menos al nivel nacional.

J. Huelgas y otros actos de protesta por parte de funcionarios/as estatales.

K. Recopilación o realización de encuestas que permitan evaluar el grado de satisfacción y motivación al interior de las instituciones estatales.

L. Realización o recopilación de encuestas de opinión pública con datos sobre prestigio/aprobación de diversas instituciones estatales.

La lista que antecede es tentativa. Esto se debe a que de mis exploraciones sobre el tema surge que hay una gran masa de datos potencialmente relevantes, pero están extremadamente dispersos y carentes de compatibilización. Esto va a exigir, me temo, un cuidadoso trabajo de relevamiento.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

Un texto de este tipo no puede tener un final con conclusiones ceñidamente trazadas. He recorrido un largo y complejo camino, definiendo y marcando algunos temas y conceptos que me parecen fundamentales para instalar en la agenda pública el tema y desafío de construir un Estado de y para la democracia. Como dije al comienzo y espero sea claro ahora, estas son, fundamentalmente, reflexiones que buscan orientar y promover necesarias discusiones.

Como también espero sea claro que el conjunto de este texto surge de una motivación tan intelectual como ética. Ella es que en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de

elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. El dinamismo del capitalismo lo hace un constante productor y reproductor de desigualdades y, con ellas, de la abrogación de parte de esos derechos. En el Noroeste, aunque no sin fluctuaciones y diferencias en los respectivos países, el Estado ha servido para compensar, aunque parcial y temporariamente, esas desigualdades. En contraste, en nuestra región el Estado ha cumplido sólo pasajeramente ese papel e, incluso, bajo varios regímenes autoritarios y durante la implantación de políticas neoliberales bajo algunos gobiernos democráticamente electos, ha sido un factor de promoción de esas desigualdades y las consiguientes negaciones de los derechos de ciudadanía. En este contexto, tal como lo muestran los datos generados por el PRODDAL, el Estado, su gobierno y sus principales instituciones sufren un serio déficit de credibilidad como verdaderos agentes del bien público. Una consecuencia es que entonces la democracia y sus dimensiones universalistas de igualdad aparecen reducidas a un régimen que flota tenuemente alrededor de un Estado y una sociedad profundamente fragmentados. La "crisis de la política," o de la "representación," tan frecuentemente comentada, es expresión de la generalizada percepción de la impotencia, si no la negativa de algunos Estados y gobiernos para actuar como timón que guíe a su sociedad hacia mejores puertos de democracia y desarrollo humano.

De lo que he argumentado en este texto también surge que un Estado débil, angosto y fragmentado reproduce la desigualdad y es impotente para democratizar. Las ideologías que proponen un Estado neutro respecto de las necesidades sociales, confiando que el crecimiento económico "derramará" sobre los sectores más necesitados, de hecho proponen aquel Estado impotente y reproductor de la desigualdad. Cierto, este tipo minimizado de Estado podría convivir con una concepción sumamente reducida de la democracia, pero nada asegura que a la larga siquiera esto sea posible.

Finalmente y como manera de resumir todo lo que antecede, se puede decir que, paradoja de paradojas, en América Latina tenemos hoy el inmenso logro y promesa de un régimen democrático, pero carecemos del Estado necesario para sostener y expandir ese fragmento de democracia que hemos logrado.

BIBLIOGRAFÍA

ANNINO, ANTONIO et al., Orgs. 1994. *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica.* Zaragoza, IberCaja.

ASSIES, WILLEM, G. V. HAAR y A. HOEKEMA. Orgs. 2001 *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amssterdam, Thela-Thesis.

---------- 2002. Diversidad, Estado y Democracia; Unos Apuntes. Ponencia para el Taller Regional sobre Desarrollo Democrático en América Latina, auspiciado por el Proyecto Desafíos del Desarrollo Democrático en América Latina, PNUD-DRALC.

BOURDIEU, PIERRE. 1989. *La Noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et Esprit de Corps*. Paris, Editions de Minuit.

---------- 1999. Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *State/Culture. State Formation after the Cultural Rurn*, org. G. Steinmetz. Ithaca, Cornell University Press.

BRUIN DE, J.A. y E. TEN HEUVELHOF. 1997. Instruments of Network Management. W.J. Kickert, E. Klijn y J.F. Koppenjan orgs. *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

BRUSZT, LAZSLO. 2006. On State Capacities. A Comparative Approach. Borrador en circulación por el momento restringida. Florencia, European University Institute.

BURKI, SHAHID y GUILLERMO PERRY. 1998. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter.* Washington DC, World Bank.

CALDERÓN, FERNANDO y MARIO DOS SANTOS. Orgs. 1989. *¿Hacia Un Nuevo Orden Estatal en América Latina? Centralización, Descentralización del Estado y Actores Territoriales.* Buenos Aires, CLACSO.

CENTENO, MIGUEL A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

CENTENO, MIGUEL ANGEL y ALEJANDRO PORTES. 2006. The Informal Economy in the Shadow of the State. En *Out of the Shadow: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, org. por P. Fernandez-Kelly y J. Shefner. University Park, Pennsylvania State University Press.

CLAD. Consejo Latinomericano de Administración para el Desarrollo. 1998. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CUNILL GRAU, NURIA y SONIA OSPINA BOZZI. Orgs. 2003. *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna.* Caracas, CLAD.

DAGNINO, EVELINA, ALBERTO OLVERA y ALDO PANFICHI. 2006. Para uma Outra Leitura de Disputa pela Construcao Democrática na América Latina. *A Disputa pela Construcao Democrática na América Latina*, Org. por *idem.* São Paulo, UNICAMP / Paz e Terra.

DUNKERLEY, JAMES. Org. 2002. *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America.* London, Institute of Latin American Studies.

ECHABARRÍA, KOLDO. 2006. Caracterización Empírica de las Burocracias Latinoamericanas: Configuraciones y Roles en el Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. *Reforma y Democracia.* 34: 147-166.

EVANS, PETER. 1995. *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation.* Princeton, Princeton University Press.

---------- 1997. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in a Era of Globalization. *World Politics* 50 (1):62-87.

FALETTO, ENZO. 1989. The Specificity of the Latin American State. *CEPAL Review* (38):69-87.

FUKUYAMA, FRANCIS. 2004. *State Building. Governance and World Order in the 21st. Century.* Ithaca, Cornell University Press.

GILBERT, FELIX. Org. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York, Oxford University Press.

GRINDLE, MERILEE. Org. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries.* Cambridge USA, Harvard Institute for International Development.

---------- 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America.* Baltimore, John Hopkins University Press.

HABERMAS, JURGEN. 1998. The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.

HELD, DAVID. 1999. Conclusions, Org. D. Held, A. McGrew, et al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture.* Stanford, Stanford University Press.

HELD, DAVID y MONTSERRAT GUIBERNAU. 2001. Cosmopolitan Democracy. An Interview with David Held. *Constellations* 8 (4):427-440.

HEREDIA, BLANCA y BEN R. SCHNEIDER (2003). The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries.* Org. por B. R. Schneider y B. Heredia. Miami, North- South Center Press.

HENDERSON, J. et al. 2003. Bureaucratic Effects, 'Weberian' State Structures, and Poverty Reduction. http://gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf

HUBER, EVELYNE. 1995. Assessments of State Strength. *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis.* Peter Smith org. Boulder, Westview Press: 168-193.

IAZZETTA, OSVALDO. 2006. *Democracias en busca de Estados. Ensayos sobre América Latina.* Rosario, Homo Sapiens

KERTZER, DAVID. 1988. *Ritual, Politics & Power*. New Haven,Yale University Press.

KJAER, ANNE M. 2004. *Governance.* Cambridge, Polity Press.

KLIKSBERG, BERNARDO. 1998. Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más Allá de Dogmas y Convencionalismos." Gestión y Política 7(2):267-310.

---------- 2005. Hacia un Nuevo Perfil del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia*, 6: 53:88.

LÓPEZ-ALVES, FERNANDO. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America. 1810-1900.* Durham, Duke University Press.

LUKES, STEVEN. 1974. *Power. A Radical View*. Vol. London: Macmillan.

MAÍZ, RAMÓN. 2002. El Lugar de la Nación en la Teoría de la Democracia y el 'Nacionalismo Liberal.' Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.

MALLOY, JAMES M. 1991. Política Económica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economía Comparada.* Org. Lourdes Sola. Sªo Paulo, Paz e Terra.

MANN, MICHAEL. 1993. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press.

MAYNTZ, RENATE. 1998. New Challenges to Governance Theory. Multicopied. Jean Monnet Chair RSC. N. 98/50. Florence, European University Institute.

MAZZUCA, SEBASTIÁN. 2001. Southern Cone Leviathans. State Formation in Argentina and Brazil. Multicopiado. Berkeley, University of California, Berkeley, Department of Political Science.

MIGDAL, JOEL. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations in the Third World.* Princeton, Princeton University Press.

NAVARO-YASHIN, YAEL. 2001. *Faces of the State. Secularism and Public Life in Turkey.* Princeton, Princeton University Press.

O'DONNELL, GUILLERMO. 1993. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.

---------- 1999. Horizontal Accountability and New Polyarchies. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New* Democracie Orgs. A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner. Boulder, Lynne Rienner.

---------- 2003. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In *Democratic Accountability in Latin America.* Orgs. S. Mainwaring y C. Welna. New York, Oxford University Press.

---------- 2004a. Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis Para Discusión. *La Democracia en América Latina. Contribuciones para el Debate*, Org. PNUD/UNDP. Buenos Aires, PNUD y Aguilar.

---------- 2004b. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel, Orgs. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía.* Rosario, Homo Sapiens.

OLSEN, JOHAN P. 2004. Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. *PS* 37(1): 69-79.

---------- 2005. Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Reforma y Democracia* 34: 25-62.

OSBORNE, DAVID, and TED GAEBLER. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, Addison-Wesley.

OSZLAK, OSCAR. 1982. *La Formación del Estado Argentino.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

---------- 2003. El Mito del Estado Mínimo: Una Década de Reforma Estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico* 42 (168):519-544.

OSZLAK, OSCAR y GUILLERMO O'DONNELL.1984. Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia un Agenda de Investigación. Oscar Oszlak, org. *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

PETERS, B. GUY y JON PIERRE. 1998.Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-243.

---------- Orgs. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London, Routledge.

PIERRE, JON y GUY PETERS. 2000. *Governance, Politics, and the State*. New York, St. Martin's Press.

PIERRE, JON. Org. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy.* Oxford, Oxford University Press.

POGGI, GIANFRANCO. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction.* Stanford, Stanford University Press.

POLLITT, CHRISTOPHER. 2005. Desde Allá hasta Acá, desde Ahora hasta Entonces: Comprando y Replicando las Reformas de la Gestión Pública. *Reforma y Democracia.* Febrero, 7:22.

POLLITT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford, Oxford University Press.

PREUSS, ULRICH K. 1996. Two Challenges to European Citizenship. *Political Studies* 44 (3):534-552.

ROTBERG, ROBERT. Org. 2004. *When States Fail. Causes and Consequences.* Princeton, Princeton University Press.

SÁBATO, HILDA. 2001. Review Essay. On Political Citizenship in Nineteenth Century Latin America. *American Historical Review*, 106/4, n. 1: 1290-1315.

SIEDER, RACHEL. 2002. Org. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy.* London, Institute of Latin American Studies.

SMULOVITZ, CATALINA y ENRIQUE PERUZZOTTI. 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4) 147-158.

STAVENHAGEN, RODOLFO. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. London, MacMillan.

---------- 2002. Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate. Org. R Sieder *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies: 24-44.

STEINMETZ, GEORGE. 1999. Org. *State/Culture. State Formation after the Cultural Rurn*, Ithaca, Cornell University Press.

STRASSER, CARLOS. 1991. *Para una Teoría de la Democracia Posible. La Democracia y lo Democrático*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

---------- 2004. La Democracia del Siglo XXI en America Latina. Apuntes sobre lo que es/no es y lo que será/no será. *El Debate Político* 1 (1):23-35.

SUNY, RONALD. 2001. Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations. *Journal of Modern History*. 73: 862-896.

TILLY, CHARLES 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge, Blackwell.

VAN COTT, DONNA. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

---------- 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics.* Cambridge, Cambridge University Press.

VOGLER, CHARLES M. 1985. *The Nation State. The Neglected Dimension of Class.* Aldershot, Gower.

WEBER, MAX. [1922] 1964. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Dos volúmenes, México DF, Fondo de Cultura Económica.

---------- 1995. *General Economic History*. New Brunswick, Transaction.

WEISS, LINDA. 2005. L'Integrazione Globale Accresce il Potere degli Stati. *Rivista Italiana di Scienza Politica* 35 (3) 397-416.

WHITEHEAD, LAURENCE. 1994. State Organization in Latin America since the 1930s. Org. L. Bethell *Cambridge History of Latin America. Volume VI.* Cambridge, Cambridge University Press.

---------- 2003. Notas sobre Desarrollo Humano, Derechos Humanos y la Evaluación de la Calidad de la Democracia. Orgs. G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullel, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía.* Rosario, Homo Sapiens.

WOLLMAN, HENRY. 2001. Org. de número especial: Evaluating Public Sector Reforms. An Internacional and Comparative Perspective. *Journal of Political Studies* ???

WORLD BANK. *1997. World Development Report: The State in a Changing World.* New York, Oxford University Press.

---------- 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance.* Washington DC, World Bank.

ZUVANIC, LAURA y MERCEDES IACOVELLO. 2005. El Rol de la Burocracia en el Proceso de Elaboración de Políticas en América Latina. Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington DC., multicopiado.

NOTAS

[1] Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco del PRODDAL se elaboró y publicó el Informe PNUD (2004) "La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos".

[2] Excepciones importantes son los textos de Carlos Strasser que cito y el reciente libro de un autor con el que hemos discutido repetidas veces estos temas Iazzetta 2007.

[3] Con las disculpas del caso, para no recargar el texto con constantes referencias a ambos géneros, voy a usar el género masculino como genérico.

[4] Ippolito 2004.

[5] Para mayores detalles sobre el tema de la calidad de la democracia remito a O'Donnell et al., eds. 2004b.

[6] En esta sección recojo con algunas variantes mi texto en O'Donnell 2004a.

[7] Pierre Bourdieu 1989 y 1999 ha insistido correctamente sobre este punto, marcando la gran importancia que, además de recursos más mensurables, tiene lo que llama el capital simbólico que suelen acumular los estados. Esto se conecta cercanamente con el tema de la credibilidad de estado, que discuto abajo.

[8] Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.

[9] Strasser (ver entre otros textos 1991 y 2004) ha teorizado en detalle estas complejas interrelaciones entre lo que aquí llamo diversos "insumos."

[10] Parafraseo aquí una observación de Malloy 1989.

[11] Uso este término para designar sucintamente los países altamente desarrollados situados en el cuadrante noroeste del mundo, a los que agrego, con gran licencia geográfica, Australia y Nueva Zelanda.

[12] El análisis clásico de estos procesos se encuentra en Weber 1964. Ver también las contribuciones de Otto Hintze (en Gilbert 1975) y, para un útil panorama general, Poggi 1978.

[13] Como Weber (1995:248) comentó "Fué el estado nacional [económicamente] cerrado el que dió al capitalismo su posibilidad de desarrollo."

[14] Según esta posición, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo "etnocultural" o "primordialista," (criticadas entre otros por Maiz 2002 y Stavenhagen 1996) que argumentan en favor de un tipo de existencia substantiva, transhistórica,

organicista y pre-política de la nación—éstas versiones han sido particularmente proclives a generar terribles actos de violencia.

[15] Esta no fue la única pero probablemente la principal razón de que "La historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos." (Held y Guibernau 2001: 431). Conviene agregar que las Américas en su conjunto no han sido excepción.

[16] Para discusiones sobre estas versiones "cívicas" del nacionalismo ver Habermas 1998, Maíz 2002a y 2002b. Pero, aunque es importante reconocer junto con estos autores que actualmente algunos estados no tratan de eliminar o "asimilar" a sus minorías, sus apelaciones aún contienen importantes elementos organicistas; además, estos mismos estados pueden ser extremadamente agresivos en la arena internacional. Vale la pena mencionar que el lema del estado-nación considerado epítome de nacionalismo cívico, Estados Unidos, es *De Plurisbus Unum*, y que cuando, como en la actualidad, se siente amenazado internacionalmente sus líderes tienden a realizar fuertes apelaciones a una lealtad nacional casi absoluta. Asímismo, el país en el que se originó la idea de nacionalimo cívico o "constitucional" (ver Haberlas 1998) puede argumentar ser un caso de tal nacionalismo sólo por un período, en términos de tiempo histórico muy corto.

[17] Preuss 1996: 538.

[18] Brubaker 1992: 32

[19] Ver especialmente Centeno 2002, Dunkerley 2002,Faletto 1989, López-Alves 2000, Oszlak 1981 y Whitehead 1994. Un volumen pionero que discute críticamente algunos aspectos de la transformación del estado a comienzos de la era de predominancia liberal es Calderón y dos Santos 1989.

[20] Lo que antecede es una extremada simplificación de una interesante y variada literatura histórica reciente (para una buena reseña de la misma ver Sábato 2000); un volumen ilustrativo de estos interesantes trabajos es Annino 1994. Pero un detalle bastante importante es que esta literatura se centra en los procesos de formación de naciones y de emergencia de ciudadanía, no sobre el tema conexo pero no idéntico de la formación de estados.

[21] Recojo esta expresión de Dagnino et al. 2006. Para similares consideraciones ver también Mann 1993 y Oszlak y O'Donnell 1984.

[22] O'Donnell 1993. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del estado en América Latina, y en contraste con los países del Noroeste, Centeno 2002:275 anota que "La exitosa implantación de autoridad política [por parte del estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla."

[23] Sobre el punto ver Whitehead 2004.

[24] Tal como expresa Lukes 1974:21, es necesario "incorporar al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político."

[25] Sobre este tema ver Smulovitz y Peruzzotti 2000.

[26] Para discusión de este tema ver O'Donnell 1999 y 2003.

[27] Esta metéfora me fue sugerida por Jorge Vargas Cullel en una comunicación personal.

[28] Held 1999:441. Para similares conclusiones de otros reputados estudiosos ver Agnew 1999 y Evans 1997.

[29] Ver Weiss 2005 para un interesante estudio que argumenta y en parte demuestra esto en relación con los países de la Unión Europea.

[30] Bruszt 2006. Este autor comenta el contraste entre estas influencias y las que al mismo tiempo se ejercían en América Latina a partir de las convicciones neoliberales del gobierno de Estados Unidos y las respectivas IFIs.

[31] Ver por ejemplo Steinmetz 1999.

[32] Ver entre otras obras dignas de mención Assies 2001 y 2002, Sieder 2002, Stavenhagen 1996 y 2002, y Van Cott 2000 y 2005.

[33] Por ejemplo Canadá, Noruega y Nueva Zelanda respecto de sus respectivas comunidades indígenas.

[34] Mejor conocido por su nombre y sigla en inglés, *New Public Management* (NPM).

[35] Ver por ejemplo "*Governance* es la capacidad del gobierno de decidir e implementar políticas, en otras palabras, de conducir (*steer)* la sociedad." Pierre y Peters 2000:1, mi traducción.

[36] Para discusión detallada del concepto de *governance* y sus diversas acepciones se puede consultar con provecho Pierre 2000 y Pierre y Peters 2000.

[37] Para útil discusión de este tema y otros que toco en la presente sección ver Kjaer 2004, Heredia y Schneider 2003 y Olsen 2004.

[38] Osborne y Gaebler 1992 es generalmente considerado el principal manifiesto de esta corriente. La misma inspiró también las poco exitosas iniciativas de reforma del estado por parte del ex Vicepresidente Al Gore.

[39] Sobre este tema en un caso admitidamente extremo, Argentina, ver Oszlak 2003.

[40] Ver por ejemplo de Bruin y ten Heuvelhol 1997.

[41] Ver entre otros Olsen 2005 y Oszlak 2003, *ops.cits,* así como Mayntz 1998 y Kliksberg 1998 y 2005. Para una excelente crítica de estas reformas desde un punto de vista macrosociologico ver Centeno y Portes 2006, quienes acentúan sus negativas consecuencias sobre la desigualdad social.

[42] Ver por ejemplo las escépticas conclusiones que Pollitt y Buckaert 2000 extraen de su estudio de varios países de la OECD.

[43] Sobre estas acríticas "importaciones" ver Pollitt 2005.

[44] Aunque no faltan en la literatura interesantes contribuciones acerca de los criterios que deberían guiar esas evaluaciones (ver sobre todo Cunill Grau y Ospina Bozzi 2005), por todo lo que sé ellas avanzan poco en su aplicación empírica. Desde otra perspectiva, ver también Grindle 1997 y 2000.

[45] Sobre estas carencias ver Wollman 2001. Olsen 2005:34 en consecuencia comenta: "Existe una conspicua discrepancia entre el entusiasmo [de la NGP, O'D] por el diseño organizacional y la reorganización [administrativa del estado, O'D], y la falta de conocimiento sistemático acerca de los impactos organizacionales."

[46] Además del capítulo escrito por estos autores, el libro que ellos organizaron (y en el que aparece ese capítulo) contiene varios estudios de intentos de reforma en varios países latinoamericano, muchos de ellos orientados por la NGP. Aunque esos estudios son de desigual calidad, junto con Grindle 2000 dan una visión del accidentado desarrollo de esos intentos.

[47] En realidad este autor usa el término "despótico," pero no lo adopto porque tiene connotaciones negativas que no corresponden a todas las situaciones a las que se refiere este concepto.

[48] Ver entre otros Rotberg 2004.

[49] Por ejemplo, Fukuyama 2004 propicia y enuncia características bastante parecidas pero se detiene en ellas, dejando abierta la posibilidad de que se trate de un estado autoritario. En sentido similar Migdal 1988.

[50] Me refiero por ejemplo a avances en algunos países en términos de transparencia por medio de gobierno electrónico (punto 21), en el efectivo empoderamiento de algunas instituciones de *accountability* (punto 22), la autorización de acciones legales colectivas (también punto 22), en tratamiento más adecuado de algunas comunidades indígenas y étnicas (punto 23), y en la apertura hacia la ciudadanía por medio de presupuestos participativos y otros mecanismos realmente participativos de control de gestión de ciertas instituciones estatales (punto 17).

DEMOCRACIA Y ESTADO

Laurence Whitehead
Rodolfo Mariani
Fátima Anastasia

Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada

*Laurence Whitehead**

I. APLICACIÓN DE DERECHOS Y ESTADOS DEMOCRÁTICOS: UNA COMPARACIÓN

Todo Estado democrático moderno opera en una multiplicidad de dominios políticos e interactúa con la ciudadanía a través de una amplia diversidad de agencias e instituciones. Esto significa que el ideal de "igualdad de derechos" tiene que ser interpretado, filtrado y transmitido a través de un enorme conjunto de canales que, en su mayor parte, están fundamentalmente centrados en tareas especializadas y tienen contacto directo con solo una pequeña parte del electorado total. Así, la policía debe mantener el ideal de una igualdad de trato mientras se concentra mayormente en el control del crimen y en el mantenimiento del orden público (que usualmente no está amenazado por el votante medio); los tribunales deben administrar justicia (para la cual es deseable, sino esencial, una teoría democrática de base o por lo menos presupuestos democráticos). Sin embargo, la mayor parte de la población ni siquiera entra en un juzgado. Las escuelas proveen educación cívica a los jóvenes, pero su principal objetivo suele ser formar la fuerza de trabajo, no construir una conciencia republicana. Y así sucede con la administración fiscal, la agencia de protección del consumidor y otras instituciones. Sólo la agencia de registro electoral tiene la responsabilidad directa de promover y proteger los derechos democráticos de los ciudadanos y de ella se espera que logre una cobertura universal en la consecución de tal tarea. Otros instrumentos de socialización democrática operan en frentes limitados y quizás tan solo a nivel local (como en la provisión de agua potable y alumbrado público).

* Official Fellow in Politics Oxford University..

De forma similar, desde la perspectiva de la ciudadanía, los derechos democráticos son complejos, diversos, fragmentados y, quizás, hasta inconmensurables. Yo tengo derecho al voto (siempre y cuando reúna los requisitos de edad, nacionalidad, residencia, historial criminal y estatus mental necesarios, criterios éstos que pueden variar ampliamente de democracia en democracia: en Costa Rica es un derecho automático, pero en Estados Unidos requiere de registro y quizás hasta de posesión de licencia de conducir, por dar solo un par de ejemplos). En Gran Bretaña, tengo derecho a la libertad de información (pero sujeto a la Ley sobre Secreto Oficial, además de otras barreras burocráticas, o derivadas del mercado, que limitan la aplicación de ese ideal). También tengo derecho a la privacidad (salvo cuando una 'democradura' desea promover la vigilancia, quizás para proteger nuestras libertades del asalto terrorista; entonces este derecho puede ser restringido extensamente). Incluso mi derecho a la vida puede verse limitado (si la policía metropolitana confunde mis pantalones con un cinturón suicida, por ejemplo). Ciertamente mi derecho a la educación, a la salud pública, e incluso al hábeas corpus, puede ser matizado y cercado.

Dado que todos estos derechos son, hasta cierto punto, susceptibles de ser limitados o suspendidos temporalmente, solo podré disfrutar del abanico entero de mis derechos observándolos de cerca y desafiando cualquier intento de vulnerarlos. Pero en una sociedad moderna ningún individuo llegará muy lejos si desafía por su cuenta a las autoridades –acción colectiva y apoyo comunitario son siempre necesarios para definir, defender y promover derechos democráticos. (*Take it on trust or you'll be taken and trussed*).[1] Además, hay tensiones evidentes y ciertamente conflictos entre los diversos derechos (el derecho a la información versus el derecho a la privacidad; el derecho a protección del crimen versus la presunción de inocencia, etcétera). Algunos derechos están legalmente reconocidos; otros están universalmente enraizados en convicciones morales; otros son defendidos apasionadamente y enfrentados con igual pasión y algunos son aspiraciones más que expectativas sólidamente establecidas. Finalmente, en sociedades no equitativas la distribución objetiva y subjetiva de derechos (ya sean legales o aspiraciones) genera desigualdades entre clases, razas, regiones, cohortes de edad y géneros.

Según una perspectiva liberal estándar de los derechos, cualquier reivindicación debe estar ligada a demandantes individuales y cada demanda individual genera la obligación homóloga de atender ese derecho cuando atañe a otros individuos. Esa precisión e individuación es, no obstante, una construcción ideal bastante alejada de la experiencia cotidiana de la mayoría de los ciudadanos, incluso en la más establecida de las democracias. (En otros sitios y particularmente en las nuevas democracias donde tales derechos no han sido interiorizados colectivamente, individuos y grupos cuentan con todos los incentivos para extremar sus reivindicaciones y soslayar las correspondientes obligaciones).

Las consideraciones tratadas hasta ahora conciernen a todos los Estados democráticos modernos realmente existentes, incluso Suecia y Canadá. ¿Cuánto más

enturbiarán las aguas en las nuevas democracias de relativa "baja calidad" la cuales son hoy más típicas del hemisferio occidental? En otro lugar he argumentado que para buena parte de la población en la mayoría de las democracias de América Latina y el Caribe, los "derechos" teóricos son percibidos como variables e inestables[2]. En las democracias donde la "calidad" está mas sujeta a dudas, el alcance y cobertura de los derechos es característicamente inestable y volátil. Es posible que una cierta minoría se sienta razonablemente segura en todos sus derechos. Otro posible e igualmente minoritario grupo puede estar absolutamente convencido de que tales derechos no se extienden a ellos, pero en medio se halla un amplio conjunto de ciudadanos que no pueden estar seguros. Si el día es favorable, pueden reivindicar algunos derechos, especialmente si se movilizan. Si permanecen pasivos, o si el sistema sufre el impacto de eventos inesperados, derechos que parecían garantizados se pueden evaporar de forma abrupta. Sus fondos de jubilación pueden ser confiscados y destinados a liquidar deudas con acreedores extranjeros. Su acceso a la información puede ser recortado abruptamente por vía de la censura o de la manipulación. Líderes que parecían asumir responsabilidades frente a sus representados de repente se convierten en autócratas inaccesibles o en incompetentes irresponsables. La experiencia nos enseña que, como norma, los derechos no son estables y no pueden darse por sentados; más bien, son *volátiles*. Sin embargo, este hecho no devalúa de ningún modo la importancia que tiene el generar tales derechos. Al contrario, aquellos ciudadanos que se sienten más inseguros en su derecho a disfrutar de derechos son los más beneficiados de la reiteración colectiva de tales aspiraciones. Tanto los ciudadanos como quienes están en posición de autoridad estatal asumen, por tanto, que los derechos teóricos sólo serán "reales" ocasionalmente y bajo presión externa al Estado. Las demandas para extender tales derechos pueden ser particularmente explosivas en sociedades donde la tradición de "obligación" para con otros está menos arraigada. Este volátil clima de expectativas ayuda a explicar la amplia incidencia que ha tenido la política "conflictiva" en sus varios formatos (bloqueo de calles, tomas, formas varias de protesta callejera, etcétera), episodios que pueden ser vistos como parcialmente democráticos tanto en la intención como, incluso, en el efecto. Aquellos cuyos derechos teóricos no están garantizados pueden argumentar que se están movilizando no sólo por su interés propio, sino también por una distribución más sistemática de las promesas oficiales que beneficie a todo el mundo. En la práctica, no obstante, sólo los grupos mejor organizados y con posiciones mas estratégicas lograrán extraer concesiones del Estado, las cuales beneficiarán sus estrechos intereses de grupo mientras, indirectamente, debilitan su neutralidad y autoridad para promover derechos colectivos y, ciertamente, desvían sus energías de las necesidades de los marginales y desorganizados. Es dentro de este amplio marco interpretativo que debería ser posible el avance en la investigación comparativa de los derechos democráticos, cotejando la evidencia disponible sobre distintos sectores y dominios políticos.

II. DERECHOS Y SISTEMAS DE JUSTICIA

Existe, por ejemplo, un cuerpo emergente de trabajo comparativo sobre la actuación de los tribunales y sistemas de justicia, sobre todo en su interacción con el estrato particular de sujetos y ciudadanos que les corresponde en estas nuevas democracias[3]. Uno de tales estudios encuentra, de forma un tanto sorprendente, que "los derechos sociales han sido aplicados con la mejor de las predisposiciones en democracias nuevas o frágiles, donde la rama judicial no ha tenido típicamente el tiempo de construir la legitimidad requerida para sobrevivir conflictos políticos y donde los recursos necesarios para implementar derechos sociales son típicamente inferiores que en cualquier otro lugar."[4] Sucede que allí donde los recursos para la protección social son los más inadecuados y allí donde la autoridad de los tribunales es de lo más precaria, es donde pueden hallarse las condiciones más favorables para que la judicatura mantenga viva la esperanza de que, eventualmente, los derechos sociales mínimos podrán mostrarse generalizables; y es donde los emprendedores legales pueden movilizar este potencial como medio para fortalecer su, de otro modo, precaria base institucional. Estos estudios de caso apuntan al "potencial emancipador de la ley y de la apropiación del lenguaje de los derechos [cuando] los tribunales se convierten en arena de batallas políticas enmarcadas en el lenguaje de los derechos constitucionales"[5]. Lo que sugieren es "una especie de 'descubrimiento' de la ley y de los canales legales desde abajo por ciudadanos que sean más conscientes y exigentes de sus derechos, y con expectativas cambiantes de lo que puede conseguirse a través de estrategias de movilización legal."[6] Al mismo tiempo, reconocen al menos dos limitaciones cruciales en esta dependencia de los derechos sociales justiciables para fortalecer los fundamentos sociales de los nuevos y frágiles regímenes democráticos. Admiten, por un lado, el "sesgo de selección" en su elección de estudios de caso (Brasil, Hungría y la India pueden ser ejemplos no-representativamente favorables, pero Angola, Bolivia y Colombia también están incluidas y ejemplifican varios tipos de limitación). Y de forma más crítica, enfatizan, por el otro, cuán poco probable es que sólo los tribunales produzcan un cambio social importante: tan solo si sus efectos son reforzados por otras instituciones, tales como el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos y las administraciones locales, estos cambios de aspiraciones son capaces de convertirse en expectativas creíbles. Es más, añadiría que de una judicialización exitosa de los derechos sociales podría esperarse la inducción de su propio antídoto. Con el tiempo, si los tribunales se muestran más autoritativos de lo esperado y más capaces de repartir recursos escasos, sería razonable anticipar que los sectores más privilegiados de la sociedad empezarían a perseguir sus propios intereses a través de los canales legales, en competencia con los pobres. En general, sería cabal esperar que los más beneficiados normalmente estuvieran mejor posicionados para hacer funcionar la maquinaria a su ventaja y que los emprendedores legales tuvieran más que ganar sirviendo a las elites que encargándose de los desposeídos. Como mínimo, uno puede prever políticas conflictivas e inestabilidad de derechos como resultado a

mediano plazo de la judicialización de los derechos sociales, particularmente allí donde los pobres pueden ser divididos por lengua, religión, casta, región, etcétera. Sea como fuere, tenemos aquí un fecundo tema de investigación comparativa dentro del más amplio campo de estudios de "ciudadanía democrática."

III. DERECHOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana proporciona otra área específica e investigable empíricamente dentro de este marco de análisis comparativo. Es, en principio, responsabilidad fundamental de cualquier Estado democrático proveer de un mínimo nivel de seguridad personal y colectiva al conjunto de su ciudadanía. Muchos argüirían que el Estado mismo descansa en un contrato social subyacente, por el cual los sujetos renuncian a parte de su libertad de acción (excepto a las responsabilidades de ciudadanía) a cambio de una garantía creíble de protección estatal. Si el Estado fallara (o abdicara) de su rol como garante de la seguridad, entonces sus súbditos, siguiendo la lógica ineludible de autopreservación, serían liberados de esas restricciones y autorizados a salvarse por otros medios. Según este razonamiento, el Estado democrático extiende garantías adicionales a sus súbditos (que se convierten en ciudadanos, con derechos civiles y políticos y derecho a la protección del Estado) obteniendo a cambio niveles adicionales de cooperación. Los ciudadanos deben cooperación en lugar de mera aquiescencia; y ganan protección frente al trato abusivo (dignidad) y el derecho a la supervivencia. Foucault presenta esto como una interiorización de los frenos que hasta ahora fueron impuestos desde fuera, de tal modo que el arte de gobernar se convierte en el arte de garantizar la libertad de la ciudadanía a la par que se fabrica a cada momento. De este modo, para él las autoridades democráticas deben producir, mantener y también limitar continuamente las libertades ejercidas por sus ciudadanos, distribuyendo los costes resultantes de esta actividad pública.[7] Desde este punto de vista, la producción de libertad está indisolublemente unida a la manufactura del peligro. Esta perspectiva puede ayudarnos a comprender la aparente paradoja que existe actualmente en las democracias occidentales, que se apresuran a incrementar la vigilancia y a establecer frenos a las libertades tradicionales para contrarrestar la, así descrita, amenaza existencial a las democracias que proviene del "terrorismo." La literatura sobre democratización ha acuñado un concepto para referirse a este tipo de democracia altamente constreñida: *democradura.*[8]

Sin embargo, en (al menos) muchas democracias recientes y frágiles –y notablemente en América Latina y el Caribe– el punto de partida para este tipo de análisis está sin resolver. ¿Proveen actualmente los Estados colombiano y salvadoreño de un nivel de seguridad personal y colectivo mínimo para el conjunto de sus ciudadanos? Aunque estos dos Estados pueden calificarse, en líneas generales, de "democráticos,"

es mucha la evidencia etnográfica que indica que un sector amplio de su electorado tiene que recurrir a otras fuentes para obtener su autopreservación (a la cruel protección que proveen las fuerzas paramilitares locales, o movimientos de guerrilla, o bandas juveniles *mara*). Incluso hasta los agentes oficiales del Estado –la policía, el ejército, los tribunales– pueden ser mucho más efectivos en la fabricación de peligro para la ciudadanía que en defender cualquier tipo de libertades públicas. La evidencia sobre esto es cada vez más comparativa y estandarizada (tasas de homicidio, proporciones de personas internamente desplazadas, cifras de secuestros, tasas de impunidad de crímenes denunciadas a las autoridades, etcétera). La evidencia sugiere grandes variaciones entre países, entre diferentes áreas del mismo país y a lo largo del tiempo. Una comparación más refinada a menudo indica altos niveles de complejidad y ambigüedad.

En muchas de las nuevas democracias existen sistemas de seguridad colectiva muy diferenciados, que son inestables y que se superponen. Así, desde una perspectiva "de abajo a arriba," analizar qué es lo que garantiza la confianza ciudadana requiere de discriminaciones más sofisticadas que simplemente "el Estado" versus "la mafia." La localización precisa, la hora del día, las convenciones informales de la localidad, pueden ser mucho más críticas que cualquier sistema abstracto de confianza o garantías, proporcionado tanto por agencias estatales como por *poderes fácticos*. Algunos sectores elitistas pueden vivir en comunidades cercadas, protegidos por fuerzas de seguridad privadas, resguardados de la mayoría de las inseguridades que afectan a la ciudadanía en general. En el otro extremo de la escala, los más vulnerables pueden no tener probabilidad alguna de obtener protección pública bajo ninguna circunstancia. Pero la mayoría –usualmente una mayoría amplia del electorado democrático– tiene todas las probabilidades de quedar atrapada entre estos dos extremos. No pueden confiar en el contrato social con el Estado democrático, ni desatenderlo. Este ha de ser tomado en cuenta como una demanda a aspirar, un derecho potencial y un recurso ocasional. Pero el Estado no puede exigir lealtad exclusiva a la mayoría de los ciudadanos porque no les proporciona una protección fiable frente a la mayoría de las amenazas que acechan su seguridad física. En concreto, muchos ciudadanos en estas nuevas democracias no ven en los sistemas de justicia y seguridad oficiales líneas de defensa de confianza que les protejan de inseguridades básicas.

Hay aquí varias respuestas posibles –entrelazadas, quizás– que incluyen demandar una reforma policial o *mano dura*, protestar contra el fracaso del Estado en esta área, recurrir a fuentes de protección alternativas, o (de forma bastante común) confiar en estrategias de supervivencia personal que debilitan la solidaridad colectiva. Por su parte, las autoridades democráticas tienen que enfrentarse con la desconfianza pública y los legados del fracaso estatal. A veces pueden diseñar estrategias incrementales para recuperar el terreno perdido y construir una autoridad democrática convencional. Pero también pueden hacer uso de recursos a corto plazo que sólo refuerzan percepciones de desconfianza a largo plazo. O pueden poner en práctica una negación a gran escala, lanzando un discurso oficial en el que fingen estar al mando de todo cuando en realidad

están actuando para proteger las instituciones y electorados que les resultan más centrales. Del mismo modo que la respuesta más típica del ciudadano medio puede ir en la línea del "sálvese quien pueda," estrategia que debilita la solidaridad colectiva, así a nivel estatal la opción de seguir el camino más fácil puede permanecer reactiva y contribuir a que la inseguridad persista. El resultado tiene altas posibilidades de acabar siendo un equilibrio inestable o, como O'Donnell ha escrito en otro lugar, de crear una ciudadanía "de baja intensidad".[9]

La investigación comparativa de la inseguridad ciudadana en las nuevas democracias está en pleno desarrollo. Tiende a desagregar este panorama general en una serie de temas más discretos y manejables: tasas de victimización, pérdidas económicas atribuibles a la inseguridad, acceso a armas ilegales, etcétera. Este minucioso análisis empírico es indispensable, pero si hemos de entender sus implicaciones para los derechos de ciudadanía y posibilidades de democratización, estos diversos componentes de análisis deben ser reconstruidos en una descripción integrada. Una síntesis interpretativa e históricamente fundada para cada sociedad es necesaria si se quieren evaluar las posibilidades realistas de una reforma. Los estudios académicos existentes sobre los sistemas policiales y de justicia tienden a producir explicaciones que sobredeterminan la probabilidad de fracaso. Los estudios de políticas públicas y consultoría, por el contrario, suelen basar sus análisis en posibilidades asumidas. El registro comparativo lanza dudas sobre ambas perspectivas.

Un estudio comparativo cuidadoso sobre la reforma y refuerzo de los sistemas policial y penal en las nuevas democracias debería precavernos de juicios categóricos. Ciertamente aquí subyace una buena dosis de inercia. La vigilancia policial se lleva a cabo principalmente en grupos pequeños de oficiales que están sujetos a fuertes presiones de grupo por parte de sus colegas y que son muy reacios a cualquier cambio que modifique su propia evaluación informal de las condiciones locales con las que han de tratar diariamente. Consideraciones similares restringen el alcance que los cambios súbitos pueden generar en el comportamiento de los oficiales de prisión. Allí donde los oficiales policiales o de prisión se han acostumbrado a operar al amparo de un liderazgo autoritario, la instalación de una nueva democracia con leyes o derechos y una comisión de derechos humanos difícilmente se traducirá automáticamente en un nuevo trato policial de sospechosos y detenidos. Estos aspectos propios de Estados predemocráticos son los que a menudo se modifican en último lugar en procesos de democratización. No es poco usual que los métodos tradicionales de vigilancia policial persistan (aunque las clases medias y los disidentes bien educados no sean ya tratados como criminales comunes), y que muchos en las fuerzas de seguridad vean a la nueva comunidad de activistas por derechos humanos como enemigos. Sin embargo, a pesar de esta resistencia general e inercia, también existen otros patrones de respuesta. En algunos casos, las nuevas agencias de seguimiento de los derechos humanos han ganado la cooperación de las fuerzas de seguridad subrayando, por ejemplo, que el personal policial y militar también tiene derechos humanos que han de ser protegidos.

Un ejemplo positivo sorprendente fue la –bastante rápida y exitosa –transformación de los Stazi de la Alemania del Este en un tipo bastante normal de fuerza policial similar a la existente en la Alemania occidental. Casos menos extremos incluyen la profesionalización y rejuvenecimiento del personal en el sistema judicial chileno después de 1989, algunos ejemplos de progreso a nivel provincial incluso dentro de sistemas que permanecen estancados a nivel nacional y ejemplos intermitentes de asistencia extranjera efectiva para promover una vigilancia policial más democrática. La lista de ejemplos tiene muchas lagunas y por cada caso de mejora es posible identificar un contra-ejemplo de reforma fallida e incluso de retroceso. Sin embargo, estos ejemplos demuestran que bajo ciertas circunstancias las nuevas democracias pueden mejorar la calidad de sus sistemas de justicia.

Construir seguridad democrática y confianza ciudadana en la autoridad pública es ciertamente difícil y posiblemente se genere mejor por medios indirectos que mediante un ejercicio de ingeniería social consciente. Pero hay ejemplos importantes de mejora acumulativa, así como de fracaso y degeneración. Con marcos temporales más amplios y mejor evidencia comparativa, la investigación futura puede generar un conocimiento más robusto sobre estos asuntos.

IV. GÉNERO Y DERECHOS

Una critica feminista bien desarrollada contra el discurso de derechos convencional apunta al contraste que existe entre la esfera pública (dominada usualmente por varones), en la que los derechos pueden ser reivindicados y defendidos más fácilmente y la (a menudo con sesgo de género) esfera privada en la que los conflictos de intereses están regulados por mecanismos informales que pueden estar gobernados por reciprocidad personalizada o por estructuras de patriarcado. Sin entrar en los detalles de esta crítica[10] y obviando las varias conclusiones a las que se podría llegar sobre cómo definir y promover los derechos de la mujer, el asunto importante a destacar aquí es que incluso en la más segura y establecida de las democracias hay un desequilibrio de género que matiza las abstracciones del discurso de derechos liberal. En las nuevas democracias, con mercados de trabajo saturados y niveles de desarrollo social y geográfico desiguales, es posible que tales desequilibrios de género sean tanto más extremos y que puedan plantear desafíos más frontales a las asunciones de universalidad de los derechos individuales. Las dimensiones religiosa y cultural de estos desequilibrios están actualmente en primera línea del debate público en muchas democracias, pero el reto no se reduce a ellos. Una gran desigualdad puede a menudo observarse entre mujeres altamente educadas (con un conjunto amplio de derechos a su disposición) y las trabajadoras domésticas, vendedoras callejeras y demás. Sin embargo, ricas o pobres, portadoras de derechos o subordinadas,

todas las mujeres llevan a cabo las tareas esenciales de criar a los hijos, mantener el hogar, y promover valores, actividades centrales en la formación de una conciencia de derechos en cualquier sociedad democrática. Es, en principio, posible establecer políticas públicas universales en dirección a este tema (un ejemplo es el programa Bolsa de Familia en Brasil), pero aún queda mucho por hacer al respecto. Esto nos conduce al tema de los derechos y los jóvenes.

V. LOS DERECHOS DE LOS JÓVENES

En la teoría liberal convencional la gente joven tiene "guardianes" que promueven su auto-expresión y desarrollo, pero también que ejercen derechos en su nombre. Así, el voto puede estar limitado a quienes tienen 18 o más años de edad, propiedad, cuentas bancarias, quizás condicionado a la intención de casarse, y posiblemente (en teoría) incluso a la decisión de comenzar a tener relaciones sexuales. Sin embargo, en la práctica (y es posible recoger datos empíricos para desarrollar este punto) una amplia proporción de los jóvenes del mundo no están siendo educados en sus derechos y obligaciones liberales tal y como este esquema sugiere. Puede que no tengan guardianes reales, o que los adultos con responsabilidades legales para con ellos pueden ser demasiado pobres, vulnerables, etcétera, como para poder encargarse de ellos (si no pueden cuidarse a sí mismos, tienen que presionar a sus tutelados para que adopten responsabilidades adultas prematuramente). Pueden incluso ser explotados, en lugar de protegidos, por los adultos que tienen responsabilidad nominal sobre ellos. O pueden refugiarse en bandas adolescentes que vuelven la espalda a la sociedad adulta y proveen sus propias, brutales, alternativas a las fuentes de socialización convencionales (a través de escuelas, sociedades juveniles, iglesias, etcétera). Incluso pueden llegar a convertirse en niños soldados (varones, sobre todo) o propiedad de intercambio (especialmente mujeres). Desde luego, si comparamos con los siete derechos infantiles básicos que UNICEF querría ver universalmente respetados, muchos de los jóvenes del mundo están experimentando rechazo, abuso, indefensa y adoctrinamiento perverso. Esto es, en parte, una expresión más de la pobreza, pero no sólo eso. Algunas comunidades pobres tradicionales socializan adecuadamente e incluso protegen a sus jóvenes. Muchas sociedades económicamente más dinámicas y "prósperas" están construyendo su bonanza en los cimientos inestables de la desintegración familiar, fracaso escolar, migración internacional indocumentada y relaciones de mercado salvajes. Nuestra comprensión de los correlatos sociales que abren caminos de desarrollo alternativos requiere un seguimiento cuidadoso y detallado de este complejo e inestable panorama. (De hecho, ese trabajo también ayudaría a contextualizar la aparición de jóvenes dispuestos a apoyar el "terrorismo" e incluso a participar en ataques suicidas, pero quizás no convenga enfatizar demasiado esta dimensión).

Sin embargo, incluso si la gente joven es socializada a través de la familia, la escuela, la iglesia o los clubes de deporte, para interiorizar los valores adultos postulados, aún tienen que experimentar un largo, tortuoso y de algún modo incierto proceso de aprendizaje y ajuste para conformarse a las obligaciones adultas mínimas. Tienen que encontrar trabajos, formar relaciones estables, gestionar sus propios recursos, garantizar el respeto dentro de sus grupos de iguales y esquivar toda clase de tentaciones y peligros. Según la teoría liberal estándar, la mayoría de ellos ha de poder gestionar esto adecuadamente en el futuro y existen toda clase de medidas para disciplinar o re-educar a los renegados (leyes de bancarrota, trabajadores sociales, policía, prisiones, etcétera).

Contrasta esta imagen idealizada con los modelos de comportamiento adulto a los que tienen acceso (quizás una mayoría de) los jóvenes del mundo, especialmente en las grandes ciudades, en las recientemente democratizadas políticas y economías mercantilizadas y en los Estados azotados por crisis o incluso fallidos del, así llamado, mundo en desarrollo. No sólo faltan a menudo las estructuras de apoyo de las sociedades adultas liberales, sino que además jóvenes desprotegidos perciben de forma acertada que lo que les espera en la edad adulta es un sistema de incentivos y desventajas que contradice la retórica de los derechos universales y del buen gobierno. Sólo los inocentes o la descendencia protegida de las clases privilegiadas pueden fiarse de ese discurso. Para muchos (quizás la mayoría) de los jóvenes adultos en el umbral del estatus legal de la plena autonomía individual, las lecciones negativas de la adolescencia son probablemente reforzadas por experiencias vividas de empleos inseguros, formación de hogares inestables y la no participación en la esfera pública.

En la medida en que los menores de edad no votan, los políticos democráticos se relacionan con ellos en un modo distinto a como lo hacen con adultos. Las políticas públicas dirigidas a los jóvenes tienden a verlos más como "objetos" de administración (números que alimentar, educar, transportar, etcétera) que como ciudadanos portadores de derechos. Además, los administradores del Estado (democrático o no) pueden intentar alcanzarles a través de intermediarios (padres, profesores, oficiales de policía) en lugar de directamente. Y en muchas sociedades la gente joven encontrará que han sido estratificados con propósitos administrativos (por raza, género, clase, origen regional, etcétera) mucho antes de haber tenido la oportunidad de expresarse, o incluso de desarrollar un sentido de su propia identidad y aspiraciones. Todo esto plantea un reto importante a la ortodoxia predominante sobre los derechos que los jóvenes pueden esperar del Estado y lo que el Estado puede esperar de ellos.

Según la teoría liberal idealizada que subyace a las exhortaciones estándar de "transparencia," "responsabilidad," "respeto por los derechos de otros" y, además, el mundo adulto está, o debería estar, poblado de ciudadanos responsables y cívicamente conscientes. Pero ¿de dónde surgen estos actores esenciales en cualquier sociedad liberal? Surgen de las filas de la población joven, que los recluta y abastece constantemente, cuya experiencia de socializacion está frecuentemente en conflicto con estos principios

de civilidad y responsabilidad adulta. Las fallas en la socialización al nivel pre-adulto se transforman fácilmente en inestabilidades e incapacidades para estabilizar los derechos que son teóricamente atribuidos a los adultos en una democracia liberal. Las estructuras familiares fragilizadas y la enseñanza ineficaz reproducen, así, la volatilidad y la variabilidad de derechos entre las generaciones.

VI. DERECHOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Otro atributo fundamental de la ciudadanía democrática concierne al así llamado "derecho a la información." En la práctica, por supuesto, incluso en la más segura y liberal de las viejas democracias, este llamado "derecho" está recortado por limitaciones y matices varios. Existe la información necesaria para entablar diálogo y deliberación en la esfera pública. Pero siempre queda una gran zona de conocimiento "privilegiado": registros oficiales que se clasifican como secretos; información no oficial de trasfondo que enmarca el registro oficial en la perspectiva necesaria para descifrar su verdadera importancia; datos interpersonales y financieros ocultos que podrían revelar los motivos de base que a veces conducen a decisiones ostensiblemente tomadas en nombre del interés publico; y hay siempre, además, una segunda gran zona privada de información personal que puede ser considerada irrelevante para la esfera pública. Cómo se trazan esas fronteras (y cómo se redefinen periódicamente) es una pregunta recurrente en la política democrática. Dadas la "áreas grises" involucradas y las dinámicas cambiantes de la confianza pública en todo sistema político de gran escala, no es sorprendente que los límites de la información pública estén típicamente cuestionados y sujetos a variación, tanto en el tiempo como entre democracias. Aun así, los conceptos parejos de ciudadanía y de Estado democrático descansan en la asunción de que existe una esfera pública relativamente grande y segura dentro de la cual pueden debatirse y escogerse concepciones diferentes del interés colectivo en base a un repertorio compartido de conocimiento público.

No obstante, en muchas nuevas democracias la estabilidad y alcance de esta esfera pública distan mucho de estar dados. Los medios de comunicación y de noticias dominantes pueden tener un largo historial como defensores del orden predemocrático (como en los casos de *El Mercurio* en Chile, o *Televisa* en México). Periodistas y comunicadores pueden haber sido formados y promocionados en base a su habilidad para promover el discurso oficial, más que por su visión crítica o habilidad investigadora. Los medios controlados por el Estado pueden continuar con las malas prácticas; los medios de noticias privados o privatizados pueden servir los intereses de los propietarios y anunciantes en lugar de los del nuevo sistema democrático. Votantes y ciudadanos pueden encontrar difícil discriminar entre información pública genuina, desinformación, y propaganda confortante. El ideal habermasiano de una interacción comunicativa irrestricta está probablemente demasiado intelectualizado y exige también una excesiva atención del votante medio, incluso en las más educadas y politizadas de las democracias

"realmente existentes." En democracias frágiles y jóvenes, esta esfera pública con toda probabilidad se expandirá y contraerá de forma bastante impredecible y generalmente para operar a un nivel de fiabilidad desigual e inadecuado. Esto refleja el legado heredado de la era predemocrática, la incompleta y desigual calidad de la ciudadanía establecida y los problemas de autoridad estatal y formación de políticas públicas expuestas en otras secciones de este artículo. Por supuesto, no todas las nuevas democracias se ven afectadas del mismo modo y es ciertamente posible encontrar algunas experiencias alentadoras de rápido progreso en la construcción de una cultura de deliberación plural y pública donde la censura y la ortodoxia existieron previamente. El semanario portugués *Expresso*, por ejemplo, jugó un rol remarcablemente constructivo en este sentido en los años 70. Y un análisis comparativo podría detallar e identificar una abanico impresionante de experiencias análogas en otros lugares, aunque puede que a menudo se muestren limitados a ciertos períodos de tiempo y restringidos a un pequeño sector del electorado total.

En general, no obstante, la ciudadanía de la mayor parte de las nuevas democracias tiene que escoger a sus líderes políticos e interpretar la realidad política imperante, en base a una información pública que queda bastante lejos de lo que la mayor parte de las teorías de transparencia y responsabilidad requieren. El "derecho a la información" de que disponen la mayoría de los votantes en las nuevas democracias está incluso más constreñido, distorsionado y sujeto a revocación de lo que está en regímenes democráticos más antiguos. Aquí, también, un análisis de "calidad de la democracia" que haga una interpretación ordenada y comparativa seria de la actuación comunicativa de gobiernos, medios, comités asesores y similares en las nuevas democracias, descubriría, con toda probabilidad, grandes variaciones longitudinales y espaciales así como grandes diferencias entre regiones y estratos sociales. Tal y como sucede con otras esferas de la ciudadanía exploradas en este breve artículo, la inestabilidad y la falta de fiabilidad son, a menudo, lemas clave. Allí donde éstos sean aparentes, habrá desconfianza popular y desencanto ciudadano, aunque también pueden servir de estímulo para lanzar reformas correctivas.

VII. CONCLUSIONES

En el espacio aquí disponible sólo ha sido posible comentar una selección parcial de los muchos derechos reivindicados por los ciudadanos en las democracias contemporáneas. El conjunto completo también habría de incluir más derechos sociales, protecciones medioambientales (incluyendo los derechos y obligaciones asociadas a las transferencias intergeneracionales), los derechos de los refugiados y las personas internamente desplazadas, los derechos de la tercera edad y quizás algunos derechos colectivos reivindicados por minorías religiosas y étnicas y otros grupos

discriminados. El lenguaje de los derechos puede ser aplicado en todas estas áreas y allí donde sea adoptado, la implicación de este discurso será que los derechos necesitan ser aplicados universalmente y tener precedencia sobre reivindicaciones más parciales y auto-favorables. Este artículo no pretende atacar la base moral o filosófica de tales reivindicaciones, ni menospreciar las consecuencias beneficiosas que puede generar su adopción. Es, no obstante, un recordatorio de la realidad sociológica que se vive en sociedades altamente fragmentadas y desiguales, donde la retórica de la universalidad difícilmente se traduce en una aplicación genuinamente uniforme. Además, en las nuevas democracias, la irrupción repentina de demandas por derechos y la abrupta multiplicación de demandantes, puede fácilmente generar una atmósfera de inflación de derechos que puede estimular el activismo y la ansiedad social y ser propensa a generar expectativas más allá de lo factible. Por todas estas razones, hacer una cartografía social del ámbito y distribución de los derechos canjeables con toda probabilidad descubrirá una realidad que queda lejos de la retórica del universalismo. Especialmente en las nuevas democracias esta variabilidad empírica puede estar acompañada (para la mayoría de los ciudadanos) de un considerable grado de inestabilidad temporal ("volatilidad"). La combinación de variabilidad y volatilidad en el contexto de una sociedad donde las "obligaciones" correspondientes a los derechos no están sólidamente interiorizadas es dada a producir patrones de comportamiento político que se desvían substancialmente del solapamiento de intereses mutuos postulado por el liberalismo clásico. Los ciclos políticos "conflictivos" de resistencia y exclusión y las luchas para remodelar las reglas del juego (en lugar de meramente adoptarlas) parecerían correlatos naturales en este clima de incertidumbre. Es posible que todo esto esté reforzado por el creciente impacto de la "globalización," que genera diásporas y comunidades transnacionales que desafían aun más el universalismo y los derechos establecidos.

NOTAS

[1] Expresión que se pude traducir como "Dalo por sentado y serás llevado y atado."

[2] Laurence Whitehead, "Notes on Human Development, Human Rights and Auditing the Quality of Democracy," en: Guillermo O'Donnell, Jorge Vasquez Culell y Osvaldo M. Iazzzetta (eds), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame University Press, 2004.

[3] Una encuesta y evaluación actualizadas del aumento de los derechos sociales justiciables en nuevas democracias desde el fin de la Guerra Fría puede encontrarse en Roberto Gargarella, Pilar Domingo, y Theunis Roux, *Courts and Social Transformation in New Democracias: An Institucional Voice for the Poor?* Ashgate, Aldershot, 2006.

[4] Ibid, p 256.

[5] Ibid., p.269.

[6] Ibid., p. 270. Los autores atribuyen a los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD un rol de sensibilización de actores a este potencial.

[7] Para una discusión más completa, véase Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*. Oxford University Press, 2002, pp. 167-8.

[8] La dictadura de Primo de Rivera en España fue conocida como "dictablanda." En la década de los 70 el gobierno Uruguayo superficialmente democrático de J. M. Bordarberry se ganó la calificación de "democradura" y ambos conceptos términos fueron generalizados a partir de entonces.

[9] Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems," *World Development*, 21 (8), August 1993.

[10] Para una perspectiva feminista sobre la teoria democrática liberal y los derechos, véase: Anne Phillips, *Democracy and Difference.* Penn State University. Press, 1993; Carole Pateman, *The Sexual Contract.* Polity Press, 1988.

Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)

Rodolfo Mariani[*]

El presente texto se basa en el IDAL y en el trabajo de Guillermo O´Donnell en este volumen[1] y se centra en tres cuestiones principales: *a)* La especificidad de las relaciones democracia-estado y la relevancia de esa relación para una democracia de ciudadanía; *b)* Los diversos pliegues, académica y políticamente relevantes, de la noción de ciudadanía en América Latina; y *c)* La centralidad del Estado en la mediación entre principios de organización social y la delimitación del campo político que ese proceso conlleva.

En ese recorrido intentaré sostener que la posibilidad de la ciudadanía en América Latina, dadas no sólo las inequidades existentes sino, también, la naturaleza de las mismas y la fragilidad de los haces de derechos efectivos vigentes, está asociada a la idea de *cambio*, y que la variable principal de ese cambio está en el Estado[2], o más precisamente, en la posibilidad de instalar *desde el Estado* un campo político que sea condición e instrumento del cambio.

I. LA ESTRUCTURA DEL VÍNCULO DEMOCRACIA-ESTADO

La relación democracia–Estado es mencionada en el IDAL, y es destacada allí su relevancia y la necesidad de indagar en la misma. Esa relación tiene doble vía: la que va de la democracia al Estado, la forma en que la democracia impregna al Estado

* Politólogo. Asesor de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

(lo que podríamos llamar *la vía de la democraticidad del Estado*) e, inversamente la que va del Estado a la democracia, lo que la democracia le reclama al Estado para poder ser efectiva como principio de organización social (lo que podríamos denominar *la vía de la estatalidad democrática*). La primera vía incluye centralmente el análisis de las distintas dimensiones del Estado[3] y la indagación sobre el alcance con que la democracia logra ordenar el funcionamiento del Estado, el comportamiento de sus instituciones, la democraticidad de la ley, etc. La segunda se refiere más a la capacidad del Estado como centro de poder para instaurar a la democracia como principio de organización social. Ambas son esenciales para analizar las potencialidades y déficits del Estado en AL para construir ciudadanía y remiten a temas centrales de nuestro tiempo como: ¿qué tipo de Estado requieren la democracia y el desarrollo? ¿Cómo construir cohesión social y qué tipo de intervenciones públicas se requieren para ello?

En el informe La Democracia en América Latina (IDAL) se sigue un esquema conceptual según el cual el Estado no es un componente *extrínseco* de la democracia sino que es *intrínseco*. Esto es así porque una característica esencial de un régimen político democrático es el sistema legal, que por un lado sostiene los derechos y libertades políticas y por otro, se funda en la prescripción de que en democracia, ninguna persona retiene para sí el arbitrio de sustraerse a los alcances de la ley. Ese *tipo* de sistema legal es, al mismo tiempo, un elemento esencial de la democracia y una dimensión constitutiva del Estado.

Este planteamiento tiene la virtud de resaltar la importancia que el Estado tiene para la democracia y viceversa. El término *intrínseco* no deja dudas acerca de la intimidad de la *relación* entre democracia y Estado y de la necesidad de esa intimidad. Esa intimidad está consagrada en la noción de ciudadanía, como estatuto universal de derechos y deberes que portan los que son sujeto y objeto de la democracia: ¿cómo pensar en una democracia con un sistema legal que basara la autoridad en un principio distinto de la soberanía popular? Análogamente, ¿cómo nombrar la democracia ante un Estado que se desentiende de la universalidad de la ciudadanía o con gobiernos o poderes fácticos que se evaden de los alcances de la ley?

Como bien señala el IDAL, en una democracia el sistema legal es al mismo tiempo el sostén del régimen político y un componente del Estado[4]. Y, una vez más, la virtud del planteo del IDAL está en destacar la esencialidad de este rasgo.

Pero al mismo tiempo el IDAL sostiene una noción de democracia amplia que excede los elementos que caracterizan al régimen[5]. Ve y entiende a la democracia como un producto de la historia: "*La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos … una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas por el poder*" (p. 33).

Esa visión de la democracia, que es central en el IDAL, destaca otro punto de atadura entre democracia y Estado. Al pasar de la democracia como régimen *strictu sensu*, a la democracia como un principio de organización social con eje en una ciudadanía que es, además, un producto de la historia, la democracia queda atada aun más al Estado, no sólo por el sistema legal, sino también, a través del poder, que el Estado atesora y que la democracia le da y le reclama que sea puesto al servicio de la efectividad de los derechos universales y de la expansión de la ciudadanía. La atadura entre régimen y Estado por el poder, es por cierto, el punto más común de unión entre ambos y, en consecuencia, no es privativa de la democracia. Lo que sí constituye un rasgo distintivo es que en democracia ese poder proviene del *demos* y vincula sociedad y Estado a través de la ciudadanía democrática.

En ese contexto, resuena particularmente potente la siguiente afirmación de O`Donnell: *si gozar de la legalidad democrática es un bien esencial de la ciudadanía, entonces, el primer derecho ciudadano en democracia es la existencia de un Estado capaz de garantizar para todas y todos y en todo el territorio, la vigencia plena del sistema legal.*

El sistema legal en una democracia consagra, al menos, las libertades políticas y civiles y el núcleo fundamental de los derechos humanos, y establece que todos, aun los cargos más altos del gobierno (es decir, la cúspide del Estado) están sometidos a las normas que emanan de los poderes constituidos democráticamente. Ese sistema legal es la expresión institucional de los valores fundantes de la democracia: libertad e igualdad. Tanta libertad y tanta igualdad como el proceso sociopolítico de construcción de ciudadanía haya dado lugar.

En otras palabras, la unión por las dos ataduras mencionadas, sistema legal y poder, constituye la estructura de la relación democracia-Estado. Obviamente, un régimen democrático impone también una institucionalidad al Estado, organizaciones públicas específicas y aporta elementos sustantivos a la construcción de un relato social de un *nosotros*. Lo que trato de exponer aquí como puntos de ataduras entre Estado y democracia son más la ingeniería que la arquitectura de la relación, las claves de la estructura vincular que dan lugar a un tipo de Estado en democracia. Si una de las dos ataduras se afloja, la democracia se lastima. Cuando el sistema legal no inscribe los grados de libertad, justicia e igualdad que la ciudadanía reclama o cuando el poder del Estado no apuntala la efectividad de los derechos, parte de la alquimia democrática se desvanece. Y ambas ataduras están hechas con cuerdas de la política democrática.

Si ahora volvemos a la afirmación del IDAL cuando sostiene que "*el Estado no es un componente ajeno a la democracia, es uno de sus componentes intrínsecos*" (p.55) quizá veamos que la dicotomía *intrínseco-extrínseco*, muy útil al inicio para resaltar la esencialidad del vínculo, sobre todo para una *democracia de ciudadanía*, ahora se revela imprecisa para describir el tipo de relación que *une* democracia *y* Estado. Rápidamente digamos que si hablamos de una relación, por mas íntima y necesaria que ésta sea, es posible diferenciar los términos de la misma y lo que es *propio* a cada campo: el par *intrínseco-extrínseco* ciega más que permite ver lo que hace la diferencia en la especificidad.

Para observar los vínculos entre Estado y democracia u otro tipo de régimen, nos podemos apoyar en la noción de distancia. En efecto, el sistema legal en una democracia es más distante de la voluntad política del gobierno que en un régimen autocrático. La primera evidencia de esta distancia está dada por el hecho de que en una democracia, el sistema legal le pone límites al poder político, le determina el dispositivo de su propia instauración, le designa las reglas y procedimientos para actuar y le instala un campo de lo posible a favor de los valores a tutelar. En un régimen no democrático, el poder político no sólo dice la ley, sino que también puede ponerse por fuera de sus alcances y designar el *interés* que legitima la acción. La segunda, porque en una democracia existe cierta partición del poder político que le da lugar a la pluralidad, a la diversidad y, aun a los antagonismos. Esto no ocurre (o sucede en una medida notablemente inferior) en un régimen no democrático. En una democracia, la gestión política de esta pluralidad determina un recorrido hasta el sistema legal mucho más largo que el que separa poder y ley en un régimen no democrático.

Esta distancia es, básicamente, una salvaguarda de la autonomía de los individuos, que remite al proceso histórico de florecimiento del liberalismo político.

Lo que resulta inseparable, intrínseco, es legalidad y ciudadanía democráticas. Ambas tienen una relación mutuamente constitutiva. Y al ser la ciudadanía sujeto y objeto de la democracia, fuente y razón del poder que atesora el Estado y mediatiza el régimen, la relación que se establece entre Estado y democracia es de naturaleza distinta a la que el Estado mantiene con cualquier otro régimen político.

Entonces, un régimen político democrático tiene, principalmente, una doble atadura con el Estado: a través del sistema legal y a través de la dimensión centro de poder. Ambas son imprescindibles: la primera opera como la libertad negativa; La segunda, como la libertad positiva del Estado en relación al *constructo* ciudadanía.

La democracia, como principio de organización, requiere del Estado en ambos planos: el de las libertades inscriptas en el sistema legal y en el de la acción política estatal destinada a construir un orden social efectivo con centro en la ciudadanía.

II. ESTADO Y PRINCIPIO(S) DE ORGANIZACIÓN

Digamos ahora que el Estado de por sí no se ajusta a una normatividad. La norma le es impuesta al Estado en su conjunción con cada uno de los principios que subjetivan su relación con la sociedad. Entiendo por principio de organización a la regla que apunta a plasmarse en la legalidad y actúa supletoriamente a ella, que rige la conducta del Estado y sustenta la forma en que se ordena la sociedad. La democracia es uno de los principios de organización sobre los cuales opera el Estado. Pero no es el único. En las

democracias actuales operan, al menos, dos principios más: el principio nacional y el principio económico[6]. Todos ellos son principios de organización de las sociedades que coadyuvan a plasmar formas específicas de Estado y regulan el poder y su ejercicio. A su vez estos principios mantienen entre sí relaciones complejas e históricamente contingentes, de armonía, tensión y hasta de contradicción.

La democracia como principio de organización no puede ser capturada en su totalidad ni por la normatividad del régimen político ni por la forma específica de Estado que opera bajo su principio. Esto es así por dos razones: la primera es la constatación de que en los hechos no existen más que formas aproximativas a una norma; La segunda, y más importante, porque si democracia es sólo la categoría de una forma específica de régimen y de Estado, los enunciados imposibles bajo su dominio quedan bajo el registro de *una* legalidad.

La democracia como principio de organización de una sociedad es sinónimo de libertad e igualdad y no admite como posibilidad la ausencia de una u otra. Esto no significa, claro está, que no ocurran cercenamientos de la libertad y flagrantes inequidades en las democracias existentes: están plagadas de unas y de otras. Pero ello no autoriza a despojar a la democracia del contenido de lo que nombra en la imaginación política a lo largo de la historia. Y eso es *lo real* de la democracia. En ese registro la democracia es la presentación de la libertad y la igualdad y sus opuestos son imposibles. En cambio en el registro de un estatuto de Estado, la libertad y la igualdad están tuteladas en términos de prohibido-no prohibido.

Distinguir estos dos planos es central para aproximarnos más a la espesura de la ciudadanía. Si, como sostuvimos, democracia y Estado están atados a través del sistema legal, la ciudadanía democrática es definida en ese nudo. Pero hay *algo más* en la ciudadanía democrática; Algo más allá de lo inscripto en el sistema legal, que está velado: cuando la democracia se instala en una sociedad como una palabra que nombra libertad e igualdad, o como dice T. H. Marshalls *como una institución en desarrollo*, la ciudadanía es atravesada por una aspiración que apunta al estatuto legal, pero lo excede. Digamos ahora que democracia está atada al Estado por el sistema legal y por un *plus* por encima de ello, que es la idea de *justicia* históricamente construida *por* y *en* la ciudadanía. Y arriesguemos una fórmula: la democracia es expansiva.

Entonces, como decíamos, la democracia no puede ser capturada en su totalidad por una normatividad, por un régimen. Pero inversamente, lo que el Estado captura de la democracia, el régimen en sí mismo, las normas y procedimientos, son la manifestación institucional de grandes luchas sociales y políticas, por valores. Como sostiene Bobbio (1986, p.50): *"¿Cómo es posible que no se den cuenta de cuáles han sido las grandes luchas por ideales que produjeron las reglas?"*. Y esto instala un elemento valorativo para sopesar los principios sobre los cuales el Estado opera. Pero antes de entrar a considerar este punto veamos las principales caras o pliegues que tiene la ciudadanía como harina y fermento de una sociedad democrática.

III. DEMOCRACIA Y ESTADO A TRAVÉS DE LA CIUDADANÍA

Siguiendo a O´Donnell, estamos eligiendo a la ciudadanía como la cuerda para deslizarnos desde el núcleo duro del régimen político democrático, a la democracia como principio de organización de la sociedad. Y ello pone sobre el tapete la noción misma de ciudadanía y las controversias existentes en cuanto a lo que ella designa. No hay unanimidad de concepción en cuanto a los alcances de la ciudadanía. Pero, digámoslo rápidamente, jamás podría haberla, puesto que la sustancia de la ciudadanía es siempre un terreno políticamente disputable.

Existen al menos tres tensiones que están implicadas en la propia idea de ciudadanía de matriz *marshalliana*[7] que quiero mencionar aquí: *a)* La cara individual y la cara colectiva (social) de la ciudadanía; *b)* La cara nacional y la cara democrática de la ciudadanía; *c*) Los planos de ciudadanía (civil, social, política) formando sistema o desplegándose secuencialmente (Nun, J. 2002).

a) La cara individual y la cara colectiva (social) de la ciudadanía

Contrariamente a lo que aconteció en las democracias de Europa y EEUU, la ciudadanía democrática no es, en América Latina, el resultado de un proceso de instauración inicial –con altas y bajas– de la igualdad civil. En efecto, como lo señala muy bien O´Donnell y el Informe PNUD (2004), en América Latina son, *en general*, los derechos políticos los que le abren paso a la efectividad de los otros planos de ciudadanía. Y eso es una singularidad del proceso de construcción de ciudadanía, que muy probablemente esté asociada a la histórica fragilidad de los derechos democráticos en la región.

La mirada comparativa sobre la producción histórica de ciudadanía en América Latina con relación a las democracias de mayor tradición, nos permite *ver* diferencias sustanciales, pero al mismo tiempo nos expone al riesgo de reparar sólo en la falta o el incumplimiento de la ciudadanía latinoamericana. Los alcances de la *institución ciudadanía* en las democracia de mayor tradición pueden encandilar la mirada y cegar procesos que tuvieron lugar en AL y no, o quizás no, en otras partes y que han dejado *saldos* de ciudadanía.

El foco en la cara individual de la ciudadanía, como lazarillo para recorrer el paso de una democracia mínima, de régimen, a otra más amplia de organización social, tiene la ventaja de permitirnos ver el desarrollo de la ciudadanía como sujeto de una democracia, y en qué planos y en qué medida se realizó está en entredicho. Además nos protege del riesgo de caer en una conceptualización demasiado abarcativa de la democracia. Pero, asimismo, puede obscurecernos procesos de construcción que se sostienen sólo si el Estado no los deja caer. O más aún, si el Estado se encarga de renovarles su impulso vital.

Las sociedades latinoamericanas fueron políticamente creadas por Estados. Este proceso de creación de sociedad está signado por la impronta de regímenes políticos que eran en esencia, *monarquías administradas*[8], en las que la autoridad fluía verticalmente. La forma de sociedad que habilitaron tales Estados es de tipo jerárquico y estamentalizado. Para verlo en contraste, digamos que las sociedades de AL no están, en general, atravesadas por procesos de asociatividad de *colonos* que buscaban ampliar o resguardar su libertad[9] –componente que sí estuvo presente en los EEUU– ni por procesos de ampliación de las libertades civiles que –como en el Noroeste se dieron desde el siglo XVIII– acaecieron en la convicción de que *sólo la ley nos hace libres*[10] y nos protege del poder. El nudo entre libertad y ley es expresado claramente por Kant cuando señala que los ciudadanos conservan "*la facultad de no obedecer otra ley que no sea aquella a la que han dado su consenso*".[11]

El señalado es un punto clave, tanto por la relevancia que la cuestión tiene en el plano teórico, como por el origen histórico al que alude esta tensión y sus consecuencias políticas en términos de posibilidad de la democracia en la región. La genealogía de las libertades individuales en AL muestra un decurso distinto del que reconoce en los EEUU y en la Europa del siglo XVIII.

En EEUU, el proceso de construcción de libertades civiles se plasma en una Constitución que protege a los ciudadanos del Estado y en un tipo de Estado que queda *eximido* de la integración de la sociedad: "*The Constitutions is a charter of negative rather than positives liberties … The men who wrote the Bill of Rights were not concerned that the government might do too little for the people but that it might do too much for them … the difference … between harming and failing to help is just the difference … between negative liberty –being let alone by the state– and positive liberty –being helped by it*" (Jackson v. City of Joliet, 715 F2d (1983)[12] (La Constitución es una compilación de libertades negativas antes que positivas… A los hombres que concibieron la Declaración de Derechos no les preocupaba que el Estado hiciera poco por los ciudadanos sino que hiciera demasiado… la diferencia entre perjudicar y no ayudar es justamente la diferencia … entre libertad negativa –ser dejado en paz por el Estado– y libertad positiva –ser apoyado por él).

Por su parte, en Europa, la luz de la libertad siguió el haz del límite *por la ley* al poder del Estado para hacer *la libertad* del ciudadano *en la ley*. Pero el Estado se mantuvo en el centro de la integración de la sociedad y dio lugar a una expandida y densa producción de ciudadanía que fue reflejo del conflicto político al interior de la sociedad.

En contraposición, en América Latina (al menos en buena parte de ella) excepto como reacción a las dictaduras más recientes, lo que primó no fue la tutela del espacio de la libertad individual y la salvaguarda de la libertad negativa, sino las intervenciones públicas socialmente incluyentes y la asociatividad como amalgama de contrapoder. Si, como dice Castel, el individuo es siempre individuo "*con soportes*", en AL la apelación a lo social y al Estado, no sólo *soporta*, sino que *instaura al individuo como posibilidad de la ciudadanía*.

A los fines de dejar planteado lo que a mi modo de ver hace la diferencia esencial –y sólo a esos fines– digamos que en EEUU hay una *dominante* del proceso de creación de sociedad por sobre el de formación del Estado. En Europa la construcción de Estado precede a la formación de la sociedad. Y en América Latina no hay sociedad sin Estado que la instaure y la sostenga. Volveremos sobre esto más adelante. Veamos ahora la tensión siguiente.

b) La cara nacional y la cara democrática de la ciudadanía

La democracia supone la existencia de un Estado (como decía Linz, "*sin Estado no hay democracia*"[13]) y de una nación. O´Donnell y el Informe PNUD (2004) adhieren a la corriente constructivista de nación –cercana a la tradición francesa y claramente diferente de la alemana– y presumen que la nación es un elemento básico del Estado, y que ambos tienen existencia histórica previa a cualquier régimen político. Para decirlo de algún modo, la democracia viene después.

Distinguir estos dos niveles o dimensiones, o en otras palabras enunciar al *Estado* y a la *nación* como presupuestos de la democracia, ayuda a ver mejor esas dos caras de la ciudadanía que son la ciudadanía nacional y la ciudadanía democrática. O´Donnell sostiene que la ciudadanía nacional es *adscripta* y la democrática es *activa*. Mientras la ciudadanía nacional es una condición que está dada por pertenecer a una nación, la democrática es un estatuto que plasma la historicidad de las *luchas* por la libertad y la igualdad de un pueblo.

Pero podemos agregar que haciendo foco en el proceso activo de construcción de ese estatuto, la cara nacional de la ciudadanía, más allá de su carácter adscriptivo, puede *ser activa*. Y puede activarse operacionalizando valores que fortalecen a la democracia o que entran en conflicto con ella.

La doble dimensión de la ciudadanía aloja una tensión potencial. En ocasiones, la ciudadanía nacional y la democrática se refuerzan mutuamente: la democracia puede ser un valor enarbolado por un pueblo que se expresa como rasgo identitario nacional. En sentido opuesto, cierto *orgullo nacional* puede darle una *textura* particular a la idea de democracia que un pueblo defiende.

El *interés nacional* suele ser un componente clave de la política. Y en democracias con alta desigualdad y pobreza como las latinoamericanas, las políticas de desarrollo capaces de acompañar un proceso de expansión de la ciudadanía exigen una comprensión y una operacionalización de ese interes a través de la política democrática. Pero el vínculo entre *interés nacional* y expansión de la democracia no siempre es armónico. En ocasiones la apelación al interes nacional suele ser una vía para evadir la institucionalidad y la política democrática.

En el extremo, la tensión entre las caras nacional y democrática de la ciudadanía se anuda en la idea de igualdad que cada lado pone en juego: para la *nación*, la igualdad

es a partir de la identidad que hace la diferencia con el otro distinto; Para la democracia la igualdad es a partir del reconocimiento de la diferencia del otro igual.

Esta tensión entre democracia y nación puede darse en los casos de nacionalismos políticamente construídos, pero suele ser más extrema en los casos de nacionalismos étnicos. En cualquier caso, el despliegue de una idea radical de *interés nacional*[14] puede ser el expediente por el cual se subordinan y se abrogan los derechos. Existe, como dice Habermas, "*una tensión inquietante entre una autocomprensión nacionalista y otra republicana. El destino de la democracia depende de cual sea la que domina a la otra*"[15]

En AL, esta tensión está presente y ha formado y forma parte, más o menos explícita, del discurso político que subyace como condición de posibilidad de los procesos de construcción de ciudadanía. Pero además, la prédica anti-estatal de las últimas décadas y el velamiento de la idea de nación y de interés nacional, han tenido un efecto adicional sobre esta tensión: con el debilitamiento de las referencias colectivas asociadas a la idea de nación, la ciudadanía se inclinó hacia el lado del estatuto de derechos individuales y hacia el despliegue de un proceso de individuación, en principio y quizá *sólo* funcional con relación al mercado.

c) Los planos de la ciudadanía formando sistema o desplegándose secuencialmente

Esta es otra tensión relevante sobre el contenido de la ciudadanía y sobre como se construye ese contenido. En el Informe PNUD (2004) se resalta una y otra vez la importancia de no perder de vista que las democracias latinoamericanas conviven con altos niveles de pobreza y desigualdad extrema. Este cuadro descriptivo, plantea una situación en la cual quedaría en entredicho la afirmación que sostiene que en América Latina existen derechos políticos democráticos más o menos plenos.

Existen posturas más o menos nítidas frente al punto expuesto: hay quienes afirman que las dimensiones de la ciudadanía *forman sistema* y que, en consecuencia, si bien el despliegue de las dimensiones puede tolerar diferencias de grado, la negación de derechos civiles básicos y de derechos sociales elementales para amplias capas de la población, *quita todo contenido* a la democracia. Por otro lado, están quienes sostienen la relevancia de los derechos políticos en sí mismos y como *palancas* de expansión de la otras dimensiones de ciudadanía. A su vez, dentro de estas líneas hay tanto matices como posiciones radicalizadas.

Ambas versiones tienen un punto fuerte de apoyo y uno débil o abierto. La primera versión está en lo correcto en cuanto al carácter sistémico de la ciudadanía, tanto en que no basta con una dimensión de derechos, como, fundamentalmente, en que la calidad de la dimensión desplegada no es la misma si está apoyada en las otras dimensiones que si no lo está –y en ocasiones, el despliegue de una dimensión es o puede ser, a condición de la negación total o parcial de otros planos[16]. Pero, por otro lado, esta versión tiene una fuerte impronta normativa ahistórica, al no reparar en que,

efectivamente, la construcción de ciudadanía ha sido asimétrica en todos los casos de las democracias históricamente existentes y, además, que hay casos en que los despliegues (*muy*) asimétricos, más allá de todas sus fragilidades, pueden entrañar avances de ciudadanía con respecto a períodos precedentes.

Por su parte, la otra versión está en lo cierto en considerar que la disponibilidad de derechos políticos es negada bajo regímenes autoritarios y, consecuentemente, en valorar la existencia de los mismos[17]. Pero la afirmación de que la conquista de tales derechos políticos puede empujar conquistas en otras esferas de derechos, está en entredicho y en todo caso, históricamente mediada por circunstancias que pueden jugar en su favor o en su contra.

Ambas visiones comparten una cuestión de fondo: una democracia de buena calidad exige una razonable expansión de la ciudadanía en todos sus planos. Y llegados a este punto, la cuestión es que tal expansión sólo es posible desde una situación histórica concreta, que suele demostrar que la ciudadanía se plasma en altas y bajas y asimetrías de realización de sus dimensiones.

En la América Latina actual, la expansión de la democracia debería proceder desde una instrumentación de los derechos políticos –como lo efectivamente existente más allá de cualquier otra consideración valorativa– que permita impulsar conquistas en otras dimensiones. Pero no está probado que tal secuencia funcione en todos los casos –y existen elementos para pensar que el precio de los derechos políticos democráticos en ocasiones toma la forma de restricciones severas en las otras dimensiones de la ciudadanía– razón por la cual, se debería pensar mas a fondo sobre las condiciones de posibilidad (sociales, políticas, institucionales) de ese proceso.

Pero más allá del debate señalado, hay *un impulso vital hacia la ciudadanía* en América Latina que no sigue exactamente el camino de expansión desde derechos políticos hacia civiles y sociales y tampoco puede ser asimilado a una aspiración de ciudadanía *ya-mismo-integral*. En efecto, las luchas de movimientos como los *sem terra*, los piqueteros, las asambleas barriales, los movimientos étnicos-identitarios, las ocupaciones de fábrica la larga serie de huelgas declaradas ilegales, etc. etc., suelen ser formas de expresión que se mueven *al borde* de la legalidad y que buscan vías de inclusión a partir de construcciones colectivas tramadas más por la necesidad que por el derecho que van de lo social a lo individual[18]. Lo que cabe preguntarse aquí es si tales procesos –que sin dudas se inscriben en el registro de una fenomenología de la experiencia democrática en la región– podrían ser posibles fuera del orden simbólico que instaura la existencia de derechos políticos democráticos.

Hemos mencionado tres puntos de controversia sobre la noción de ciudadanía: a) la tensión entre el lado individual y el lado colectivo; b) la tensión entre la cara nacional y la cara democrática; c) y la tensión entre la idea de ciudadanía formando sistema y la idea de expansión secuencial de sus dimensiones.

Estas tensiones, en la actualidad, son materia de debates, en ocasiones fervientes, y es saludable que estos debates continúen razonablemente abiertos. Pero además es preciso

hacer dos observaciones que conciernen a la estructura de la discusión sobre estas tensiones. En primer lugar, por las mismas razones que la noción de democracia generó históricamente y sigue generando controversias, es probable que ninguna de las tensiones apuntadas en torno a la idea de ciudadanía pueda ser resuelta de un modo definitivo. Como dice Rosanvallon, *la democracia plantea una pregunta que permanece siempre abierta*[19], su idea se inscribe en un terreno siempre disputable. Ese carácter disputable, de *construcción sociohistórica*, es extensible a la noción de ciudadanía como principio de igualdad históricamente realizable.

En segundo lugar, las tensiones que hemos visto no son exógenas al objeto ciudadanía, sino que son constitutivas del mismo. La ciudadanía es un estatuto de derechos y deberes que se basa en los valores de libertad e igualdad. La libertad se inscribe del lado individual y la igualdad del lado colectivo de la ciudadanía. La controversia entre las caras nacional y democrática, está siempre ahí, desde el momento en que la democracia se inscribe sobre un cimiento nacional. Finalmente, la tensión entre la ciudadanía formando sistema o desplegándose asimétricamente, asume la primera tensión, y lo que interpela es la posibilidad de vínculo entre lo individual y lo colectivo que detone la realización de la libertad y la igualdad como *un solo valor* compuesto.

En tercer lugar, ninguna de las tensiones enunciadas puede ser *políticamente tratada*[20] como una variable dicotómica. En realidad, en todos los casos corresponde aplicar la lógica del *no-todo* (Nun, J. 2002) y evaluar la situación en cada país. Hay especificidades regionales/nacionales y hay factores intervinientes que pueden hacer que lo que es válido en un caso no lo sea en otro, o no en la misma medida.

El constructo realmente existente que convinimos (con disputas) en llamar ciudadanía, presenta siempre grados diversos de combinación de los distintos lados de las tensiones vistas.

En consecuencia, más allá de las tensiones relevadas y sea cual fuere la posición que se adopte en las discusiones abiertas, pensar en la construcción de ciudadanía como un nombre específico del desarrollo de la democracia en América Latina orienta necesariamente la mirada hacia otro tipo de tensiones, que se hospedan en las relaciones de la democracia con el Estado, con la economía, con la globalización, con los medios de comunicación, con la política y con el poder.

IV. LA PREEMINENCIA DE LO ECONÓMICO Y LA DESVINCULACIÓN DEMOCRACIA-ESTADO-CIUDADANÍA

En América Latina, en las décadas precedentes y fundamentalmente en la de los noventa, el Estado se trasformó ajustándose a la supremacía del principio económico, en una modalidad específica y singular de economía de mercado alrededor de la cual

se construyó una fuerte hegemonía política. El rasgo particular de ese proceso estuvo dado por la instauración de un relato social de legitimación que ubicaba la operación hegemónica en el plano del conocimiento técnico. La consecuencia fue la autonomización del mundo económico de la esfera de la política. O lo que es lo mismo, la extirpación de la economía del campo de la política democrática. El argumento era simple: la política es el campo del conflicto y no puede haber conflicto sobre aquello que está gobernado por una racionalidad técnica incontestable.

Esta fuerte primacía del principio económico tensionó al principio democrático por dos vías: a) una operación de poder que implicó el vaciamiento del campo del dominio del principio democrático y el recorte del campo competencial de la política limitándolo a la gestión de las condiciones de despliegue del modelo económico; b) el contenido de un modelo económico "*de talla única*" cuyas resultados sociales incrementaron el malestar de las ciudadanías con la política y con la democracia.

Como sostuve en otro lugar[21], esta consagración de la ajenidad de lo económico a lo político implica la contracción del dominio de la democracia. La democracia como principio de organización, se orienta hacia formas superiores de contrato social que se imbrican con los ámbitos propios y los efectos de otros principios de organización social. Así, la democracia exige algún nivel de mediatización de lo económico por lo político y resulta de una tensión constitutiva entre el individualismo y la desigualdad por un lado y lo colectivo y la igualdad por el otro (Fitoussi, J. P. 2002)

En clave de Marshall, se trata de encontrar un equilibrio en el conflicto existente entre la igualdad que implica la ciudadanía y las desigualdades que surgen de la economía capitalista, puesto que hay aspectos de "*una vida civilizada que deben ser realizados frenando o sustituyendo al mercado*". De ahí que la preocupación central de Marshall se resume en como construir la "*igualdad de oportunidades sin abolir las desigualdades sociales y económicas*" propias del capitalismo[22]. Es decir, la construcción sociohistórica de formas superiores de igualdad y libertad. Esa es la savia sin la cual la política y la democracia pierden su sentido histórico relevante.

Desde la perspectiva de lo que la democracia requiere, conviene decir que más allá de juicios sustentados en otros principios de validación, la tecnocracia no puede reemplazar *in totum* a la política y más específicamente, en lo que tiene que ver con la construcción de un contenido sociohistórico de orden deseado, jamás puede reemplazarla. Entre otras razones, el conocimiento técnico se funda en condiciones sociohistóricas de producción que se despliegan al amparo de un dispositivo de poder. La radicalización de este argumento conduce a pensar que la técnica se ubica del lado de la reproducción de un orden, mientras que la construcción de ciudadanía necesariamente implica, en grados diversos, la interpelación de un orden.

En cuanto a los contenidos que asumió la primacía del principio económico en los noventas, sin entrar aquí en el análisis de los mismos[23], sí quiero mencionar, del lado de

los resultados, lo que a mi modo de ver constituye un elemento clave para entender la relevancia del Estado en la construcción de democracia.

Las *políticas neoliberales* han desencadenado un proceso de creciente atomización de la sociedad e *individuación.* Por el lado de los ganadores del modelo, este proceso es vivido como un mundo de posibilidades que se abren y como un ensanchamiento del espacio de la subjetividad y del hedonismo; y por el lado de los perdedores –o supervivientes– del modelo, como un incremento de la vulnerabilidad que crece en la medida del deterioro de los sistemas de protección social (estatales y societales). La contracara de este proceso de *individuación* es el surgimiento de nuevas identidades –o el renacer de viejas– que pretenden simbolizar lo colectivo allí donde el Estado ha renunciado a proveer un sentido de "*nosotros*".

En otros términos: ha operado una ruptura de la matriz de subjetividad que se desarrolló en la región, o en buena parte de ella, al amparo de la construcción de sociedad desde el Estado. La consigna de la nueva matriz es que los individuos son responsables de su destino y deben correr con los riesgos de su existencia social. En términos de Bauman[24], se trataría de apelar a soluciones individuales para problemas originados colectivamente. Hubo, así, un desplazamiento de la responsabilidad del Estado para con los individuos, fundamentalmente para los individuos que necesitan ser inscriptos en sistemas de protección para poder *jugar el juego del individuo*. Como dice Castel, cuando esto ocurre "encontramos individuos que afrontan el hecho de ser individuos como una carga que más que exaltarlos los aplasta". Esto ha tenido el efecto de una *bomba de napalm* sobre la trama subjetiva de sociedades que fueron literalmente inventadas por los Estados.

Volviendo ahora al inicio de nuestro recorrido, digamos que la ligazón entre Estado y democracia es, *en un punto*, opuesta a la que mantienen Estado y economía en su versión neoliberal de mercado. En tanto principios de organización social, los puntos de sutura entre economía y Estado se sobreimprimen con los de democracia y Estado: sistema legal y poder. Pero en *la versión de mercado prevaleciente en los noventa*, luego de la etapa inicial de instauración (política) de reglas, el mercado le pide al Estado que se *ausente* (en su forma más radicalizada, que lo haga por completo). La democracia (y también la Nación, *qua* principio de organización social) exigen que se *presente*.

La construcción de la igualdad reclama tutelas en cuya *ausencia* la reproducción de la desigualdad es inexorable.

V. LA SISA Y LA CISURA

A lo lago de este texto he aludido o implicado tres cuestiones principales: a) la democracia requiere de un Estado que la instaure en una forma de ciudadanía universal; b) La ciudadanía universal está jaqueada en América Latina por desequilibrios sociales

persistentes; y c) Las tensiones entre principios de organización sociales se han saldado en los últimos años en desmedro de la centralidad del principio democrático.

Pero quisiera explicitar brevemente ahora dos cuestiones adicionales.

La ciudadanía es por esencia una institución social que confronta las desigualdades propias del orden económico. Su potencia y su efectividad están atadas a la capacidad del Estado y, por cierto, a la del propio tejido ciudadano: la creación de ciudadanía tiende a crear más ciudadanía. De ahí la idea de expansividad de la democracia cuando es apropiada por una sociedad. Pero la ciudadanía es impotente ante fracturas sociales que aluden a estamentalidades históricas más que a las desigualdades del orden económico. La desigualdad, aun pronunciada, admite la primacía de un orden simbólico. La estamentalidad es, por definición, la fragmentación de ese orden. Y en este último contexto, el *lenguaje de los derechos*[25] de ciudadanía no porta sentidos inteligibles para la democracia. *Frente a la estamentalidad*[26] *la ciudadanía sólo puede ser parida desde el Estado*.

La segunda tiene que ver con el proceso al que me referí en el punto IV de este texto. En realidad, detrás de todo lo que allí mencioné, hay una hegemonía política y cultural que es portadora de una visión de sociedad *emancipada* del Estado. Esto incluye, obviamente, las recurrentes alusiones al tamaño e intervenciones del Estado y en general, las discusiones y argumentos que circulan en torno al debate Estado-mercado. Pero es mucho más que eso. Se trata de una ruptura con la concepción de sociedad *desde* el Estado que signó el decurso, complicado e incompleto, de la ciudadanía en la América Latina. En América Latina, la sociedad es una construcción que requiere ser aprehendida y anclada en el Estado y la democracia, en un poder estatal democrático. En los Estados Unidos, la democracia *estaba ahí*, "surge *by default*, es decir, en la ausencia de un orden centralista"[27]. Este es un punto clave: en América Latina una estatalidad desentendida de la integración de la sociedad no asegura las libertades negativas y pone en riesgo la posibilidad de una democracia incluyente.

VI. (SIN)FIN O EL OTRO

ODonnell dice: "*en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero éste es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia*".

Hace unos quince años, poco más quizá, recuerdo haber leído un cartel de publicidad oficial mientras viajaba por una ruta de la Argentina. El cartel rezaba:

"*Menem contra la desocupación*". Había algo en ese cartel que fastidiaba profundamente mi entendimiento de las cosas. Rápidamente encontré muchas razones, pero no la que buscaba. Poco tiempo después ante un fenómeno de inundaciones en una provincia, advertí que los discursos oficiales repetían la estructura de la frase que exponía aquel cartel. Para entonces, esta situación era confirmatoria de mis presunciones y las de muchos otros por cierto. Habíamos asistido, con más o menos perplejidad, a un proceso de "naturalización" de las consecuencias de un orden que se pretendió ineluctable y que instauró una política "analgésica" que se agotaba en la posibilidad de paliativo de lo que nos pasaba. Mi fastidio inicial se situaba en el exacto reverso de lo que conducía a la "política del síntoma", a no hacerse cargo de las condiciones existentes. Años después, ya con otro gobierno, otro cartel de publicidad oficial volvió a llamar mi atención: "*Maldita Cocaína*". Era el corolario preciso, las cosas se entretejían como en la trama del *crimen perfecto* de Baudrillard: la *individuación* y la oprobiosa indiferencia de la política y el Estado para inscribir a los que estaban inhabilitados para jugar el juego de la autonomía individual, habían naturalizado el malestar[28]: la felicidad no era posible, tampoco la ética, sólo cabía paliar los niveles del *malestar natural*.

Como dice Levinas[29], "la comprehension del ser en general no puede dominar la relación con el Otro. Esta domina a aquélla. No puede salirse de la sociedad con el Otro". La ética y la felicidad están atrapadas en esa *sociedad*. Sin el otro no hay sujeto y no hay ciudadanía, hay sólo individuación.

Individuación, estamentalidad, *Estados débiles y angostos*, configuran un escenario en el que se desvanecen casi todas las legalidades que pueden instaurar el *registro del otro* y la universalidad y, consecuentemente, fundar sociedad, ciudadanía y democracia[30].

Sin embargo, como diría Weber, algunas cosas quedan. Las elecciones están institucionalizadas y se apoyan en haces de derechos que nombran, aunque más tenuemente de lo que aspiramos, libertad e igualdad. Los Estados se han transformado[31], pero no han desaparecido. Las ciudadanías, o parte de ellas, han dado y dan muestras de no contentarse con aceptar la ineluctabilidad del orden de la exclusión. Persisten, aunque horadadas, algunas formas de inclusión, como el empleo y la educación, que pueden ser a la vez, pilares y palancas del reconocimiento del otro y la democracia. Existen aires nuevos en la política que siembran incertidumbres pero también expectativas saludables. Y tanto más …

La ciudadania parece estar atrapada en el impasse de la "*carencia del Estado necesario para sostener y expandir los fragmentos de la democracia que hemos logrado*"[32]. Es verdad, es tan posible conservar y aun expandir lo conseguido, como que todo o parte de lo alcanzado se revierta. El desafío de pasar de una *democracia electoral* a otra de *ciudadanía* está mediado por la política, y más precisamente, por la construcción sociopolítica de otro pasaje: el que va del Estado *reproductor de desigualdad* a un Estado capaz de representar al *otro igual*, como sujeto de una política, entonces, *intrínsecamente* democrática.

BIBLIOGRAFÍA

BADIOU ALAIN (1985) *"¿Se puede pensar la política?"*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

---------- (1995) *"Etica, filosofía y política"*, Aportes, Año 2, Nro. 4, Buenos Aires.

---------- (2000) *"Razonamiento altamente especulativo sobre el concepto de democracia"* Metapolítica: Revista trimestral de teoría y ciencia de la política 14 (2000): 3-15. México.

BALIBAR ÉTTIENE (2004) *"Derecho de ciudad, cultura y política en democracia"* Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

BAUMAN, ZYGMUNT (2004) *"La sociedad sitiada"*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

---------- (2006) *"Vidas desperdiciadas, la modernidad y sus parias"*, Paidós,

BENHABIB, SEYLA (2004) *"Los derechos de los otros, extranjeros, residentes y ciudadanos"*, Gedisa Editorial, Barcelona.

BOBBIO, NORBERTO (1992) *"El futuro de la democracia"*, Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia.

BOTANA NATALIO y LUNA FÉLIX (2002) *"Diálogos con la historia y la política"*, Sudamericana, Buenos Aires.

BOURDIEU, PIERRE (2000) *"La miseria del mundo"*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

CASTEL, ROBERT (1997) *"La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado"*, Paidós, Buenos Aires.

---------- (2004) *"Las trampas de la exclusión"*, Topía, Buenos Aires.-

EAGLETON, TERRY (1997) *"Las ilusiones del posmodernismo"*, Paidós, Buenos Aires.

FITOUSSI, JEAN-PAUL (2002) *"La impotencia de la política"*, Archivos del Presente, Nro. 28. Bueneos Aires.

---------- (2004) *"Globalización, mercado y democracia"*, en PNUD (2004) Contribuciones para el debate, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.

FITOUSSI, JEAN-PAUL y ROSANVALLON PIERRE (2003) *"La Nueva Era de las desigualdades"*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

FOUCAULT, MICHEL (2004) *"Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones"* Alianza, Madrid.

FUKUYAMA, FRANCIS (2004) *"La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI"*. Ediciones B, Barcelona.

GRYNSPAN, REBECA (2001) *"La desigualdad en las oportunidades en América Latina, una revisión crítica de los resultados de las últimas dos décadas"*,

Iniciativa Centroamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo, **www.iadb.org/etica**

HABERMAS, JÜRGEN (1996) "The Europen Nation-state. Its achievements and its limits" en Balakrishman Gopal, "Maping the Nation".

---------- (1998) "Mas allá del Estado-Nación" Fondo de Cultura Económica, México.

HALPERÍN DONGHI, TULIO (2007) "Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)" Emece, Buenos Aires.

LECHNER, NORBERT (1992) "El debate sobre el Estado y el mercado", Plataforma, Santiago, Chile.

MANN, MICHAEL (2004) "La crisis del Estado-nación en América Latina", Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, vol. 44, Nro. 174, Julio-Set. de 2004, Buenos Aires.

NUN, JOSÉ (2002) " Comentario al texto de Guillermo O´Donnell Notas Sobre el Estado de la Democracia en América Latina", PNUD.

O´DONNELL, GUILLERMO (1997) "Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización", Paidós, Buenos Aires.

---------- (2002) "Notes on the States of Democracy in Latin America", PNUD.

---------- (2004) "Acerca del Estado en América Latina Contemporanea: Diez Tesis para discusión" en PNUD (2004) Contribuciones al Debate, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.

---------- (2007) "Hacia un Estado de y para la Democracia", PNUD. Contribuciones al Debate II.

OFFE CLAUS (2006) "*Autorretrato a distancia, Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América*", Katz, Buenos Aires.

OSZLAK, OSCAR (1998) "El Estado Irresponsable: concepto foráneos y conductas autóctonas" en Aportes, Año 5, Nro. 11, Invierno de 1998, Buenos Aires.

---------- (2003) "El mito del Estado Mínimo, una década de reforma estatal en la Argentina" Desarrollo Económico, vol 42, Nro. 168, pp. 519-544.

LACLAU, ERNESTO (2005) "La razón populista" Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

---------- (2005) "Populismo ¿Qué hay en el nombre?" en Arfuch, Leonor ed. "Pensar este tiempo, espacios afectos pertenencias", Paidós, Buenos Aires.

LEVINAS, EMMANUEL "Totalidad e Infinito, ensayos sobre exterioridad" Sígueme, Salamanca.

MARSHALL T. H. y BOTTOMORE T. (2005) "Ciudadanía y clase social", Losada, Buenos Aires.

MARIANI, RODOLFO (2004) "Partidos y crisis estructural de la política: notas para un debate", PNUD, 2004.

MOUFFE CHANTAL (1998) "Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia" en Critchley, S. Derrida J. Laclau, E Rorty R. Y Mouffe Ch. *Ed* "Deconstrucción y Pragmatismo", Paidós, Buenos Aire

---------- (1999) "El Retorno de lo Político", Paidós, Buenos Aires.

NOZICK, ROBERT (1988) "Anarquía, Estado y Utopía", Fondo de Cultura Ecónomica.

NUN, JOSÉ (2000) "La Democracia, ¿Gobierno del pueblo o Gobierno de los políticos?", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

PNUD (2004) "La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.

ROSANVALLON, PIERRE (2002) "Nota de Pierre Rosanvallon preparada para el Proyecto PNUD-PRODDAL" PNUD.

---------- (2003) "Por una historia conceptual de lo político" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

SEN, AMARTYA (1979) "Sobre la desigualdad económica", Crítica, Barcelona.

---------- (1996) "Inequility Reexamined", Cambridge (MA), Harvard University Press.

---------- (2003) "La libertad individual como compromiso social", FES-ILDIS, Plural Editores, La Paz.

STRASSER, CARLOS (2000) "Democracia y desigualdad", CLACSO-Asdi, Buenos Aires.

TAYLOR, CHARLES (1993) "La política del reconocimiento" *en* "El multiculturalismo y la política del reconocimiento" , FCE, México, pp.43-107.

TILLY, CHARLES (2000) "La desigualdad persistente" , Manantial, Buenos Aires.

TOURAINE, ALAIN - KHOSROKHAVAR, FARHAD (2002) "A la búsqueda de sí mismo: Diálogo sobre el Sujeto", Paidós Buenos Aires.

WALZER, MICHAEL (1996) "La crítica comunitarista del liberalismo" en Agora, Nro. 4, Buenos Aires.

WHITEHEAD, LAURENCE (1989) "Algunas reflexiones sobre el Estado y el sector informal" Revista Mexicana de Sociología, Vol. 51, Nro. 3, Julio-Set. de 1989, pp. 99 a 112.

---------- (1994) "State Organizations in Latin America since the 1930s." Org. L. Bethell, Cambridge History of Latin America, Vol. VI, Cambridge, Cambridge University Press.

NOTAS

[1] Y, por cierto, en otros anteriores. Ver bibliografía.

[2] En general las teorías que tematizan el cambio ubican la variable principal en la estructura socioproductiva de una sociedad y en los actores colectivos que de allí surgen. A mi entender, los rasgos de estamentalidad persistentes en las formaciones sociales latinoamericanas y la consecuente fragmentación simbólica, desplazan los supuestos de esa argumentación y es allí en donde entra la cuestión del estado y los campos políticos que desde allí puedan forjarse, dándole lugar a conflictos y consecuentemente a identidades, que presenten la cuestión del cambio.

[3] Entendiendo por éstas, las que ODonnell señala en su texto en este volumen: Instituciones y organizaciones, sistema legal, foco de identidad colectiva o síntesis histórico y cultural de un *nosotros*, y filtro.

[4] PNUD (2004) IDAL, Pág. 55.

[5] Sufragio universal, elecciones limpias, libres, competitivas, decisorias e institucionalizadas, libertades contextuales, determinación de un territorio y de un demos votante.

[6] En rigor, el principio religioso ha jugado y juega en la relación entre estado y régimen político un papel muy relevante. De hecho, más adelante, al hablar sobre *las caras de la ciudadanía* podrá entreverse. Pero a los fines de este texto, voy a considerarlo implicado tanto en los principios mencionados como en la relaciones entre ellos.

[7] Que tanto G. O´Donnell como el Informe PNUD (2004) La Democracia en América Latina, asumen.

[8] La expresión pertenece a Natalio Botana. Botana N. Luna F. (2002) "Diálogos con la Historia y la Política", Sudamericana, Buenos Aires.

[9] El componente religioso es central en ese proceso y en la matriz institucional que surge de allí, orientada a proteger las libertades de las comunidades religiosas, y otras formas de comunidades, del poder estatal.

[10] Locke, decía "la libertad de los hombres bajo el gobierno consiste … en una libertad que me permite seguir mi propia voluntad en todo aquello en lo que la norma no prescribe" ("Segundo tratado sobre el gobierno", IV. 22) y Montesquieu "La libertad es el derecho de hacer aquello que las leyes permiten" ("Del espíritu de las leyes", XII, 2)

[11] Kant, E. "Metafísica de las costumbres", II, 46. La Declaración de 1789 dice "…*no obedecer otras leyes externas que aquellas a las que yo haya podido dar mi asentimiento*", Declaración de 1789, art. 4. Y desde una perspectiva diferente, Hegel también destaca el *enlace constitutivo* entre libertad y ley: "*sólo es libre la voluntad que obedece a la ley por cuanto se obedece a si misma*" (Lecciones de filosofia de la historia, 1989: 58)

[12] Citado por Claus Offe (2006) "*Autorretrato a Distancia, Toqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América*", Katz, Buenos Aires, p. 56.

[13] Linz, J. "Democracias y tipos de democracia"

[14] Hannah Arendt sostiene refiriéndose a la Alemania de los años 30s. "*La nación había conquistado al Estado, el interés nacional tenía prioridad por sobre el derecho mucho antes que Hitler declarara que "el derecho es lo que es bueno para el pueblo alemán*" (1968) "*The origins of totalitarianism*" Madrid, Taurus, p. 275, citado por Benhabib, S. (2004) p.49.

[15] Habermas, Jürgen (1996) "The Europen Nation-state. Its achievements and its limits" en Balakrishman Gopal, "Maping the Nation".

[16] Este es un punto de debate muy actual: hay quienes sostienen que la democracia en América Latina es funcional al orden político y económico mundial, solo hasta el punto de despliegue de los derechos políticos básicos, pero no mas.

[17] Lo que queda pendiente aquí es si es suficiente con los derechos políticos democráticos para afirmar la existencia de una democracia o no lo es. Buena parte de los que adhieren a la corriente sistémica

de la ciudadanía se niegan a designar como democracias a regimenes en donde amplias porciones de la población no gocen de manera razonablemente plena de los derechos de ciudadanía en todas sus dimensiones. Los que adhieren a la otra corriente, no dudan en designar como democracias a los regímenes en los que está garantizado el sufragio universal e institucionalizadas las elecciones.

[18] Queda para otro análisis la cuestión de los relatos signados por la memoria de procesos de construcción de ciudadanía social de la mano de discursos mas o menos autoritarios en la región. En ocasiones en esos discursos se inscribe la idea de que los planos de ciudadanía se excluyen: "*para que quiero votar si no tengo empleo*" "*de que sirve tener libertad si es para morirse de hambre*". Es obvio, que condiciones de alta desigualdad social, elevan el valor de la inclusión social y sus vías. Pero es significativo el punto, dado que estos discursos pueden ser condición de posibilidad o imposibilidad de construcción de ciudadanía integral.

[19] Rosanvallon, Pierre (2002) "Nota de Pierre Rosanvallon preparada para el Proyecto PNUD-PRODDAL"

[20] Ni teóricamente resuelta.

[21] Mariani, R. (2004) "Partidos y Crisis Estructural de la Política: notas para un debate", PNUD.

[22] Para Marshall, esta tarea se construye centralmente a partir del estado. No de un estado en particular en cuanto a su tamaño o a su forma; sino de un estado alentado o movido, por un "espíritu esencial" que consistía en asumir una actitud proactiva por construir las condiciones que hicieran posible el goce de la libertad. Marshall, T. H. 1965. "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall, ed., Class, Citizenship and Social Development, New York/Garden City, Doubleday [1949]. (edición castellana 1998, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza). A su vez, Nun sostiene, en el caso de Marshall como en el de Rousseau, Jefferson y luego Dahl, lo que se plantea es la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos en forma autónoma y responsable. Y esa opción es impensable en ausencia de una base material y social que la habilite. Nun, José (2000) *La Democracia*, EFE. Agregamos nosotros que O´Donnell profundiza sobre la cuestión del mínimo material y cómo establecer –decidir- ese mínimo, entre otros, O´Donnell, G. (2002) Notas para el debate sobre la democracia en América Latina, PNUD/PRODDAL. A propósito, ver también los trabajos de Amartya Sen quien ha reflexionado extensamente sobre estos temas.

[23] No es objetivo de este texto entrar en esa problemática más allá de los bordes de la misma que impactan en la relación democracia-estado. Sugiero ver la sección sobre democracia y economía en este volumen.

[24] Recuperando inequívocamente a Pierre Bordieu.

[25] Tomo la expresión del texto de Laurence Whitehead, en este mismo volumen.

[26] Hace tiempo que esa cuestión me preocupa particularmente. Agregaría que en sociedades altamente desiguales y con presencias estamentales, el uso de ciertas libertades políticas, como la de asociación, por parte de quienes detentan posiciones de privilegio para defender y potenciar sus intereses, suscita una cantidad de dudas sobre el alcance y pertinencia de la *sociedad civil* como palanca y *ethos* de democratización en, al menos, América Latina. Esto por cierto ya había sido observado por Max Weber hace cien años. *Ver* Offe C. (2006) *"Autorretrato a distancia: Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América"*, Katz, Buenos Aires.

[27] Jardin André (1988) "*Toqueville 1805-1859*" p.189. Citado por Offe C. *op cit*. P.25.

[28] Una consecuencia terapéutica de este tipo de política es la *focalización* de las políticas sociales.

[29] Levinas, E. (2002) "Totalidad e Infinito, ensayos sobre exterioridad" Sigueme, Salamanca. Pág. 71.

[30] Y por cierto, ética, entendida precisamente como el reconocimiento del otro y de mi obligación hacia el otro.

[31] Agregaría que en alguna medida se han trasformado siguiendo un interés estratégico de la operación hegemónica del neoliberalismo para arrancarle potestades de apalancar un orden social mas justo.

[32] ODonnell, G. (2007) p.

Estado, sociedad e institucionalidad democrática

Fátima Anastasia[*]

INTRODUCCIÓN

¿Qué es y dónde está el Estado? ¿Cuándo y cómo "vemos" al Estado? Estas son algunas de las interesantes preguntas planteadas por O'Donnell (2006) en su artículo titulado "Hacia un Estado de y para la democracia". Sin embargo, el principal interrogante que surge del texto, con gran fuerza analítica y urgencia política, se refiere a cómo construir el Estado que se requiere para el ejercicio efectivo de los derechos y deberes inherentes a las diferentes dimensiones civil, política, social y cultural de la ciudadanía democrática.

Al comentar el trabajo de O'Donnell, el argumento central de este artículo es que las relaciones entre democracia, Estado y ciudadanía deben ser entendidas como relaciones entre dinámicas y dimensiones coetáneas y mutuamente determinadas, para las que no corresponde formular el viejo problema del huevo y la gallina.

Los avances o retrocesos resultantes de la interacción entre democracia, Estado y ciudadanía son crecientes y acumulativos[1]. Los tres términos en interacción se van transformando mutuamente hasta que la democracia electoral se traduce en una democracia de la ciudadanía, o degenera y se convierte en algún tipo de autocracia. La democracia electoral es, sin embargo, un medio e instrumento para la construcción del Estado y la ciudadanía. La democracia exclusivamente electoral es una situación transitoria. Para su conservación y reproducción debe transformarse en una democracia

[*] Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.

de la ciudadanía. La alternativa respecto de dicha trayectoria es un cierto tipo de retroceso autocrático.

Para definir mejor los términos de la ecuación que proponemos, consideremos la relevancia de las siguientes preguntas: ¿Qué Estado? ¿Qué ciudadanía? ¿Cómo hacer? En otras palabras, lo que interesa es saber si del huevo saldrá una gallina o una serpiente, como en la metáfora de Bergman en su magistral película sobre la gestación del fascismo en Alemania.

El IDAL (PNUD (2004) Informe sobre la Democracia en América Latina), destacó las peculiaridades de la región sobre la base de la imagen de un triángulo que combina la democracia electoral, la pobreza y acentuados patrones de desigualdad social. Según el Informe, uno de los principales desafíos políticos que deben enfrentar estos países o quizás el desafío de mayor importancia es el que se refiere al pasaje de la democracia electoral a la democracia de la ciudadanía.

¿Cómo hacerlo? En un artículo publicado hace casi 20 años, Fabio Wanderley Reis (1988) ya se preguntaba si lo primero eran las condiciones sociales de la democracia política o las condiciones políticas de la democracia social y respondía:

> "Por consiguiente, desde un punto de vista práctico, el tema crucial es saber dónde, en qué esfera "social" o "política" se encuentran las palancas de cuyo manejo cabe esperar el desdoblamiento de un proceso favorable. Parece bien claro que este tema permite o incluso impone la sustitución de la fórmula de las condiciones sociales de la democracia política por la fórmula de las condiciones políticas de la democracia social y política" (1988:14).

Desde esta perspectiva, hubo avances significativos en la región, referidos a la superación de los autoritarismos que la afectaron negativamente en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Dichos avances propiciaron la difusión de la democracia electoral a través de la afirmación de los derechos inherentes a la dimensión política de la ciudadanía y su ejercicio efectivo, garantía de los requisitos contenidos en la definición minimalista de democracia: elecciones libres, limpias, periódicas y competitivas.

El desafío que enfrenta en la actualidad la política latinoamericana es aparentemente simple: cómo democratizar al Estado a través de la democracia electoral, cómo transitar hacia la democracia de la ciudadanía a través de la "estatalidad democrática" (Mariani, 2006) y cómo organizar un sistema de ganancias incrementales y retroalimentadas que permita que el ejercicio efectivo de las dimensiones civil, social y cultural de la ciudadanía logre el perfeccionamiento de la democracia electoral y el Estado democrático.

La simplicidad de este planteo es sólo aparente, dadas las condiciones vigentes en la región, que combinan pobreza y desigualdades sociales con heterogeneidades estructurales (Anastasia, Melo y Santos, 2004), lo que produce presiones de diferentes tipos y grados sobre el régimen político.

Como bien señala O'Donnell (2006), el contexto en que operan las instituciones democráticas de América Latina no permite subestimar el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia[2]. La combinación de condiciones e instituciones es lo que determina la posibilidad de una traducción más o menos apropiada de los derechos jurídicos en capacidades (Sen, 2000) requeridas para su usufructo real.

Una vez constatada la ausencia de condiciones adecuadas para el ejercicio efectivo de los derechos y deberes correspondientes a la ciudadanía democrática, resta indagar cómo producir tales condiciones. O'Donnell propone repolitizar el Estado a efectos de capacitarlo para enfrentar el problema:

1) desplazar el debate de la relación entre Estado y economía hacia la relación entre Estado y democracia;
2) rescatar la autoridad del Estado y colocar al Estado nuevamente en el centro de las relaciones de poder;
3) proponer un nuevo Estado que sea expresión y garante de la ciudadanía y organice las condiciones requeridas para su ejercicio.

TRAYECTO ANALÍTICO

Preparando el terreno para la exposición de su argumento, el autor recorre un largo trayecto conceptual, que se inicia con el concepto de Estado, pasa por los conceptos de régimen político y gobierno e introduce la idea de un "Estado que contenga un régimen democrático", con el objetivo de diferenciarlo del concepto de Estado democrático, para culminar con las definiciones de nación y ciudadanía[3].

Dicho trayecto se justifica si se tiene en cuenta la centralidad de todos estos conceptos para el análisis del tema en cuestión y, además, la intrincada relación y determinación mutua que se verifica entre ellos.

Cabe aquí, entonces, recordar la definición de Adam Przeworski, según la cual la democracia se expresa y se organiza como una compleja red de interacciones de tipo "mandante-agente", donde, obviamente, el Estado controla y regula al mercado a través de la movilización del principio de autoridad.

Przeworski (1995) afirma que la separación entre el principio de autoridad y el principio de propiedad que opera en el capitalismo y la construcción de dos mecanismos diferentes para la distribución de los recursos (el Estado y el mercado) permiten que en las democracias los ciudadanos puedan tomar decisiones sobre la distribución de recursos que no poseen. Cada vez que los ciudadanos acuden a las

urnas o participan en algún foro institucionalizado de decisiones sobre políticas públicas, están señalando a los gobernantes sus preferencias acerca del uso de los recursos que el Estado recibe de la sociedad y debe devolver a la sociedad en forma de bienes y servicios.

Por consiguiente, para que el Estado controle y regule el mercado en la dirección deseada por los ciudadanos, éstos deben poder manifestar sus preferencias a sus agentes, sus representantes electos, y controlar y fiscalizar sus actos y omisiones, como garantía de que sus demandas se traduzcan en políticas. Por su parte, los representantes electos deben instruir a sus agentes, los integrantes de la burocracia pública, para que traduzcan las políticas aprobadas en resultados que expresen realmente los mejores intereses de los ciudadanos, y deben tener mecanismos de control que les permitan responsabilizar a los burócratas por sus actos y omisiones.

"¿En qué condiciones es posible esperar que la cadena formada por demandas, políticas y resultados exprese eficazmente los 'mejores intereses' de los ciudadanos?" (Anastasia e Inácio, 2006). El aspecto que cabe resaltar en la reconstitución de dicha intrincada red de interacciones entre los agentes y mandantes es que su funcionamiento apropiado exige, como condición previa, la construcción de las capacidades pertinentes en todos los actores involucrados. En el IDAL (2004) se puso énfasis en la necesidad y la urgencia de traducir los derechos de los ciudadanos en capacidades que garanticen su usufructo real. El enfrentamiento del problema en cuanto a cómo hacer y a través de qué instrumentos hacerlo deja en claro que también los agentes de los ciudadanos, representantes electos[4] y burocracia pública, deben estar debidamente capacitados para ejercer sus atribuciones democráticas.

En su artículo, O'Donnell invita al lector a reflexionar sobre el tema de la construcción del Estado democrático y su correlato, la ciudadanía democrática. Desde el punto de vista de su análisis, dicho autor opta por privilegiar la discusión relativa al Estado y se propone rescatarlo del limbo normativo y teórico al que fue relegado por el argumento neoliberal. Si bien es cierto que las instituciones tienen importancia, como proclama la vertiente neoinstitucional, el Estado también tiene mucha importancia como principal institución garante de la propia existencia del orden político y las demás instituciones e interacciones.

¿Qué es el Estado? Con reminiscencias weberianas, la definición propuesta por O'Donnell destaca cuatro dimensiones[5] de lo que es el Estado (y no de lo que el Estado hace o puede hacer), a saber:

1) un conjunto de burocracias;

2) un sistema legal;

3) un foco de identidad colectiva;

4) un filtro que delimita los criterios de pertenencia.

Por tanto, el Estado es el referente de la ciudadanía (situación de igualdad) y el instrumento y garante de su ejercicio. Sin Estado no hay democracia y no hay ciudadanía. Sin embargo, como bien señala el autor, el Estado es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia y la ciudadanía. Es preciso indagar cómo se construyó el Estado, quién lo construyó y con qué reglas funciona. Es preciso indagar para quién es el Estado y para quién trabaja.

Las sociedades latinoamericanas han protagonizado la transición de Estados autoritarios a "Estados que contienen regímenes democráticos", por utilizar la expresión acuñada por O'Donnell. Lo que se debe hacer ahora es movilizar la democracia electoral para transformar al Estado, capturarlo para y por los ciudadanos y "construirlo adecuadamente" (Fabio Wanderley Reis, 1988[6]).

La premisa de la "construcción adecuada del Estado", sumada a la constatación de Reis (1988) de que sólo es posible lograr dicha construcción adecuada por la vía de la política, lleva al analista a la tarea de identificar a los actores dotados de preferencias y recursos[7] para ello. O, en caso de ausencia o escasez, de identificar a actores que puedan modificar los patrones de distribución vigentes en la sociedad de forma a "construir" tales actores. En otras palabras, construir ciudadanos. Sin embargo, parafraseando a Reis podríamos preguntarnos: ¿Qué viene primero, la construcción adecuada del Estado o la construcción de sus sujetos?

Refiriéndose a la debilidad de los Estados latinoamericanos, O'Donnell afirma que tienen escasa capacidad para democratizar sociedades atravesadas por patrones acentuados de desigualdad y heterogeneidad social. Quizás se podría invertir la interrogante y preguntarse cuál es la capacidad de las sociedades latinoamericanas para democratizar Estados y gobiernos a través de la movilización de los procedimientos correspondientes a la democracia electoral. Volvemos, así, entonces, al problema de la "construcción adecuada del Estado", sus instrumentos y sus sujetos.

Como señala O'Donnell, los "insumos" provenientes del sistema de representación política no son los únicos que alimentan el programa de políticas públicas de las democracias. Además de dichos insumos, y a veces concomitantemente con aquéllos, hay otros que son producidos por intereses económicos y corporativos, nacionales e internacionales, por burocracias estatales, demandas populares, etc. (O'Donnell, 2006:17) que presentan sus intereses a los gobernantes e influyen en las decisiones sobre distribución[8] en las sociedades democráticas. Por tanto, la traducción de la democracia electoral en democracia de ciudadanía replantea la discusión sobre los patrones de interacción entre los instrumentos de representación y los instrumentos de participación política, y sobre el desafío de transformar la democracia en un contexto continuo de toma de decisiones para la mayoría de los ciudadanos (Anastasia, 2002).

Cabe recordar que, en algunos de los países de la región, la adopción de diferentes tipos de innovaciones institucionales ha permitido la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre distribución, informadas por el principio de autoridad, en la

gestión pública y, más recientemente, en la producción jurídica, por medio de la institucionalización, en las cámaras legislativas, de mecanismos de interlocución entre los ciudadanos y sus representantes electos. Es importante destacar que la institucionalización de dichas arenas participativas promueve la expansión de los recursos que se encuentran a disposición de los ciudadanos para la manifestación de sus preferencias, amplía su capacidad de influir en la formación de los programas públicos y permite el ejercicio de una rendición de cuentas vertical en los intersticios electorales. Dichos problemas serán abordados en el próximo (y último) capítulo de este trabajo a título de contribución al debate sobre la profundización y el perfeccionamiento de la democracia en la región.

ESTADO, DEMOCRACIA Y RESPONSABILIDAD

¿Dónde está el Estado? ¿Cuándo lo vemos? ¿Dónde lo vemos? Vemos al Estado en sus acciones y sus omisiones. Vemos al Estado en su presencia, pero también en su ausencia y en las consecuencias de su ausencia: discrecionalidad, prepotencia, ineficiencia o incompetencia. Vemos al Estado en las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer. Vemos al Estado en la falta de vacunas, saneamiento básico, luz eléctrica, agua potable. Vemos al Estado en la falta de seguridad pública y en las arbitrariedades de sus agentes. Vemos al Estado en los ciudadanos. El Estado se refleja en los ciudadanos: es al mismo tiempo un creador y una criatura.

¿Nos gusta lo que vemos? ¿Estamos teniendo una buena percepción? Si no nos gusta lo que percibimos, ¿qué podemos hacer? ¿cómo podemos hacerlo?

Para que la democracia política pueda transformar al Estado y a la ciudadanía, debe, a su vez, ser transformada en un juego iterativo[9] que se juegue en múltiples arenas y en contextos continuados de toma de decisiones. En otras palabras, el desafío consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados[10], lo que significa hacer que la democracia también funcione en los intersticios electorales.

Se podría alegar que dicho funcionamiento ya ocurre, por lo menos desde que se inventaron los ***controles y balances*** que permiten el control permanente de un poder institucional por parte de los demás. Dicha afirmación es procedente, pero se restringe a los mecanismos de responsabilidad horizontal (O'Donnell, 1994) y no se aplica, por ende, a la responsabilidad vertical, que todavía está confinada, en la mayoría de las democracias contemporáneas, a las elecciones y, a veces, a otros contextos decisorios discontinuos, tales como plebiscitos y referendos.

Según Dahl (1989:11), *"la teoría de la democracia se refiere a procesos a través de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativamente elevado de control sobre los líderes"*.

Resulta interesante registrar que ya en su *Prefacio a la teoría democrática*, texto fechado en 1956, este autor se había referido explícitamente a la necesidad de organizar los instrumentos institucionalizados de control público para el ejercicio del poder además de los mecanismos electorales. Dicho autor menciona un conjunto de condiciones de la poliarquía que deberá operar en los períodos entre las elecciones, con énfasis en el Poder Legislativo, que es, por excelencia, el *locus* donde se cumpliría la condición 8.2[11].

Cabe también mencionar la argumentación de Dahl acerca del derecho de manifestación de las preferencias (condición 4ª), tema que adquirió últimamente un papel de importancia en los debates académicos sobre la teoría democrática.

Ya en *Poliarquía,* libro que fuera originalmente publicado en 1972, Dahl refinaba las condiciones desarrolladas en el *Prefacio* y las clasificaba en tres grupos referidos a las *"oportunidades de: formular preferencias, expresar preferencias y tener preferencias que sean consideradas por igual en la conducta del gobierno"*[12].

Se percibe así que tanto el tema de la *capacidad de respuesta* como el tema de la responsabilidad horizontal ya están incorporados a la teoría dahliana. Sin embargo, el modelo poliárquico no se refiere explícitamente al derecho que los gobernados tienen de ejercer el control público de los gobernantes, en los intersticios electorales, que podría ser garantizado por la institucionalización de mecanismos de responsabilidad vertical caracterizados como contextos continuados de toma de decisiones.

Por consiguiente, lo que se propone es incluir en el modelo poliárquico un cuarto grupo de condiciones referidas a la *oportunidad de controlar y fiscalizar de forma continuada los actos y las omisiones de los líderes políticos*.

En este grupo, además de las ocho condiciones precedentes, se incluiría una novena condición que se formularía como sigue: *9. Instituciones que permitan el ejercicio del control público de los gobernantes por los gobernados en los intersticios electorales.*

La observancia de esta novena condición así como el cumplimiento más efectivo del derecho a la manifestación de preferencias solamente será posible si la democracia pasa a estar organizada como un juego iterativo jugado en arenas múltiples y en contextos continuados de toma de decisiones.

Por ende, la novena condición propuesta implica el desafío de institucionalizar y poner en práctica procedimientos de responsabilidad vertical que funcionen de manera permanente y realicen una mediación entre los ciudadanos y los poderes constituidos en los intersticios electorales. En algunas democracias contemporáneas ya se han contemplado iniciativas en esta dirección. En el caso brasileño cabe citar, a título de ejemplo, los mecanismos previstos en la Constitución Federal, en algunas constituciones estaduales, en las leyes orgánicas municipales y en los reglamentos internos de las cámaras legislativas, que permiten la participación institucionalizada de los ciudadanos en el ámbito del Poder Ejecutivo (Presupuesto Participativo, Consejos Sectoriales de Políticas) y del Poder Legislativo (Comisiones de Legislación Participativa, Audiencias

Públicas de Comisiones, Iniciativa Popular, Audiencias Públicas Presupuestarias, Seminarios Legislativos y Foros Técnicos). En la bibliografía especializada sobre dichos procedimientos se les ha llamado *instituciones híbridas*[13] y constituyen, por cierto, un interesante objeto de investigación para la teoría democrática contemporánea.

Es importante resaltar que además de permitir a los *ciudadanos* el seguimiento y monitoreo de los actos y las omisiones de los representantes, habilitando la reconstrucción de la cadena causal que vincula demandas y políticas y estas últimas con los resultados alcanzados (Arnold, 1990), esos mecanismos de interacción entre ciudadanos, representantes electos y burocracias públicas contribuyen, también, a la democratización del proceso decisorio que se abre, en los intersticios electorales, a la expresión de las demandas de los actores que, en ausencia de esos instrumentos, tendrían a las elecciones como instrumento exclusivo de manifestación de las preferencias.

El funcionamiento adecuado de tales *instituciones híbridas* requiere, entre otras condiciones, la democratización de los medios de comunicación,[14] con vistas a disminuir la asimetría informacional que caracteriza a sociedades atravesadas por patrones acentuados de desigualdad social e impone el desafío de ofrecer a los ciudadanos una *mídia (mass media)* plural y diversificada, accesible a los diferentes actores y portadora de diversos puntos de vista y perspectivas. Es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio será tanto más expresiva de sus reales intereses cuanto más ellos tengan acceso a información sobre las alternativas en competencia y sobre las consecuencias esperadas de la implementación de las mismas.

Resta, finalmente, señalar que el funcionamiento continuado de los mecanismos de responsabilidad vertical puede permitir su interacción 'virtuosa' con los instrumentos de responsabilidad horizontal, lo que producirá efectos combinados que incidirán positivamente en el funcionamiento del orden democrático y sus resultados[15].

Como argumentan Anastasia y Melo (2002):

> "El punto pertinente que aquí interesa destacar es el hecho de que la reconstitución de la cadena causal que liga las demandas a las políticas y éstas a los resultados es una variable que depende de los efectos combinados del funcionamiento de los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical. Las posibilidades de reconstitución de esta cadena causal presentan una relación positiva:
>
> - con la disminución de la asimetría de la información entre los ciudadanos y sus representantes y entre los legisladores individuales y sus líderes;
> - con la existencia de mecanismos institucionales de interlocución entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los grupos organizados de la sociedad;
> - con la admisión de la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo a través de mecanismos tales como la iniciativa popular, la comisión de legislación participativa y las audiencias de comisión."

Si bien es cierto que, como afirma O'Donnell, "un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen electoral razonablemente competitivo y con la vigencia de ciertas libertades", también es cierto que dicho régimen, la democracia electoral, es una condición necesaria y un instrumento para la transformación de ese Estado y para la construcción de las capacidades requeridas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política, social y cultural. Por tanto, tomando en cuenta los efectos perversos provocados por las reformas conocidas como "reformas de primera generación" (Paramio, 2002:10), el desafío que enfrentan la política y la democracia en América Latina se refiere a la materialización de las reformas de segunda generación, orientadas hacia la (re)construcción del Estado y las instituciones políticas, de forma de garantizar la vigencia de un orden político que responda mejor a los intereses de los ciudadanos y sea más responsable ante ellos.

BIBLIOGRAFÍA

ANASTASIA, F., MELO, C.R. y SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul.* Río de Janeiro/San Pablo: Fundación Konrad Adenauer y Ed. UNESP, 2004.

ANASTASIA, F., LIMONGI y SANTOS, F. (2005). *Democracia, Redistribuição e Decisões Alocativas no Brasil e em Perspectiva Comparada.* Mandato del Proyecto de Investigación presentado al PNUD.

ANASTASIA, FÁTIMA e INÁCIO, MAGNA (2007). "Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades", en: *Câmaras Municipais e Prefeituras: Transparência, Controle e Participação Popular.* Brasília, Câmara dos Deputados (en prensa).

ANASTASIA, FÁTIMA y MELO, CARLOS RANULFO F. "*Accountability,* Representação e Estabilidade Política no Brasil", en: ABRÚCIO, Fernando (org.). *O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC*. Brasilia, Ministerio de Planeamiento, 2002.

ANASTASIA, FÁTIMA (2002). "Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo", en: *Cadernos de Ciências Sociais*. Belo Horizonte, Vol. 8, Nº 11, PUC-Minas.

ARNOLD, DOUGLAS. "The Logic of Congressional Action". New Haven: Yale University Press.

AVRITZER, LEONARDO (2000). *Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: Uma Análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre.* Informe Final del Proyecto sobre Sociedad Civil y Gobernanza. Departamento de Ciencia Política (DCP)-Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (FAFICH)-Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), copia mimeográfica.

DAHL, ROBERT (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Río de Janeiro: Zahar.

DAHL, ROBERT (1998). *Poliarquia*. San Pablo: EDUSP.

MARIANI, RODOLFO (2006). *Notas para pensar las relaciones entre democracia – Estado y ciudadanía como desafío político central en América Latina*. PNUD.

O'DONNELL, G. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5, Nº 41.

O'DONNELL, G. (2006). "Hacia un Estado de y para la Democracia". Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II, Dirección Regional de América Latina y el Caribe, PNUD.

PARAMIO, LUDOLFO (2002). "Reforma del Estado y desconfianza política". Conferencia ante el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre.

PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Río de Janeiro.

PRZEWORSKI, A., STOKES, SUSAN C. y MANIN, BERNARD (eds.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Río de Janeiro, Relume-Dumara.

REIS, F.W. y O'DONNELL, G. (1988). *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. San Pablo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

SARTORI, G. (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. Vol. 1: O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática.

SCHARPF, F. (1997) *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.

SEN, AMARTYA (2000). Desenvolvimento como Liberdade. San Pablo: Cia. Das Letras.

NOTAS

[1] Es preciso dejar en claro que no se está asumiendo aquí una interpretación de tipo evolucionista. No se pretende que las transformaciones aludidas sean espontaneas y/o mecánicas. Por el contrario, las instituciones son tomadas aquí como el objeto y como el contexto de las interacciones políticas. Por tanto, las modificaciones institucionales son resultados de acciones intencionales de sujetos dotados de preferencias y recursos.Y las nuevas instituciones constituyen nuevos contextos de interacción y afectan la distribución de derechos y capacidades entre los actores.

[2] "*Constatada a presença simultânea de democracia política, heterogeneidade estrutural e desigualdades socioeconômicas nos países (da região), vale ressaltar que as relações entre democracia política e condições socioeconômicas são de mão dupla: analiticamente, há três trajetórias possíveis, dependendo da natureza das hipóteses que se queira examinar. Pode-se indagar se a justiça social é um resultado provável da operação das instituições democráticas. Pode-se indagar, inversamente, sobre os efeitos das condições socioeconômicas sobre o desempenho das instituições democráticas. No primeiro caso, as instituições são tomadas como variáveis independentes e as condições como variáveis dependentes. No segundo, trata-se de tomar as condições do contexto como variáveis independentes e de examinar seus impactos sobre a operação das instituições democráticas. Porém, o grande desafio analítico é o de apreender as interações complexas entre instituições e contexto, nas quais ambas as variáveis, simultaneamente, afetam e são afetadas uma pela outra*" (Anastasia, Limongi & Santos (2005).

[3] Es interesante el argumento presentado por O'Donnell (2006: 29), según el cual la ciudadanía democrática tiene dos caras: "*Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por todos los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y em general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía – derivada de la nacionalidad – es un status adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertencener, ya sea por jus solis o jus sanguinis, a una nación. (...) La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía sigifica que el estado no es una asociación voluntária. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un status atribuido*".

[4] Ver, al respecto, Anastasia & Inacio (2006): "*As atribuições de legislar e de fiscalizar devem ser realizadas, como é sabido desde Stuart Mill, através da deliberação entre pares. Porém, a identificação do melhor interesse público exige a construção de uma base informacional ampliada (Sen, 2000), capaz de abrigar a multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais, e de sinalizá-las para os legisladores, libertando-os dos laços exclusivos com a sua constituency e* ***capacitando-os*** *a falar, agir e decidir em nome do conjunto dos cidadãos abrangidos pela Casa Legislativa*".

[5] O'Donnell señala el carácter '*históricamente contingente*' de tales dimensiones y de la necesidad de estudios empíricos para verificar en qué medida las mismas son alcanzadas de facto.

[6] Criticando las prescripciones contenidas en el proyecto neoliberal, Reis afirma que..."*o estado não é algo a ser antes de mais nada contido, mas sim algo a ser construído de maneira adequada, e o êxito do processo de construção institucional do estado é condição mesma para sua contenção eficaz naqueles aspectos em que tal contenção se faz necessária*" (1988: 16).

[7] En conexión con tal cuestión, sería interesante explorar la siguiente afirmación de Scharpf: "*In the framework of actor-centered institutionalism, actors are characterized by their orientations (perceptions and preferences) and by their capabilities*" (1997:51).

[8] Ver, al respecto, Anastasia, Limongi & Santos (2005). *Democracia, Redistribuição e Decisões Alocativas no Brasil e em Perspectiva Comparada.* Terminos de referencia del Proyecto de Investigación presentado al PNUD..

[9] Las páginas que siguen reproducen la sección final de Anastasia (2002).

[10] Como afirman Przeworski, Manin e Stokes (2000), las elecciones son instrumentos necesarios, mas no suficientes, para garantizar el control de los gobernantes por los gobernados.

[11] " *... las nuevas decisiones tomadas durante el período entre elecciones se encuentran regidas por las siete condiciones anteriores, aunque operando bajo circunstancias institucionales más bien diferentes*…" (Dahl, 1989:96).

[12] Las condiciones de la poliarquía generarán la siguiente formulación: 1. Libertad de formar e adherir a organizaciones; 2. Libertad de expresión; 3. Derecho de voto; 4. Elegibilidad para cargos públicos; 5. Derecho de los líderes políticos de disputar apoyo (5a. Derecho de los líderes políticos de disputar los votos); 6. Fuentes alternativas de información; 7. Elecciones libres y limpias; 8. Instituciones para hacer que las políticas gobernamentales dependan de elecciones o de otras manifestaciones de preferencias (Dahl, 1997: 27).

[13] Las Instituiciones Híbridas son "instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta"(Avritzer, 2000:18).

[14] Agradezco a Rodolfo Mariani la sugerencia de introducir en el presente texto, la discusión sobre la democratización de los medios de comunicación.

[15] Ver, al respecto Anastasia & Melo (2002): "Se Postula-se, neste artigo, que o desempenho adequado dos mecanismos de accountability horizontal incide positivamente sobre o exercício da accountability vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores. Postula-se, ademais, que o poder legislativo terá mais incentivos a atuar como órgão de controle sobre o poder executivo na medida em que seja, ele próprio, passível de controle pelos cidadãos (Shugart, Moreno e Crisp, 2000). Ou seja, o desempenho adequado dos mecanismos verticais incide positivamente sobre o controle horizontal".

DEMOCRACIA, ESTADO E INSTITUCIONES

Nuria Cunill Grau
Marta Arretche
Celina Souza

La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada

*Nuria Cunill Grau**

INTRODUCCIÓN

En un texto que tematiza sobre la democracia no es posible soslayar su conexión con los derechos de ciudadanía, entre otras razones porque las calidades de ambas están inextricablemente unidas (O'Donnell, 2004).

Este posicionamiento, en primera instancia, vuelca la mirada hacia el Estado, dado que allí es donde los derechos se instituyen y se hacen exigibles. En este trabajo nos detendremos en una de las dimensiones del Estado, la administrativa, teniendo en cuenta dos cuestiones. Primero, la preeminencia de la administración pública en la *efectiva* instauración de los derechos sociales, económicos y culturales. Segundo, la creciente valorización de la administración pública como institución que, a su vez, crea instituciones que afectan los modos de configuración de la ciudadanía y los propios alcances de la democracia en el Estado.

Posicionados en el aparato estatal mantendremos, empero, como foco de atención a la propia sociedad y en particular a la institucionalidad pública no estatal. También acá consideraremos dos cuestiones. Por una parte, su importancia para el desarrollo de las estrategias de incidencia política, que junto con las judiciales pueden mejorar la exigibilidad de los derechos y la calidad de su ejercicio. Por otra

* Doctora en Ciencias Sociales.

parte, su creciente perfilamiento como fuente de las estrategias de ampliación de la ciudadanía en su dimensión de deberes, asentando los valores de la solidaridad y de la responsabilidad.

El argumento que intentaremos exponer es que la institucionalidad pública constituye actualmente un campo político en disputa en el que, no obstante la presencia de una serie de obstáculos, lo público no estatal tiene una especial oportunidad para influir críticamente sobre el Estado y en particular en su aparato, y para comprometerse más directamente en la construcción de la ciudadanía que demandan los tiempos actuales.

El trabajo se desarrollará en cuatro partes. En la primera parte, buscaremos enunciar los cambios que se están produciendo en la noción de la ciudadanía. En la segunda destacaremos algunos de los obstáculos que se oponen a su ampliación desde la institucionalidad estatal. En la tercera parte, haremos referencia a las distintas expresiones de lo público no estatal en la actualidad. En la cuarta parte, mostraremos los ecos que tales expresiones están teniendo en procesos de reforma del Estado y enunciaremos algunas formas que pueden potenciarlas a fin de fortalecer el espacio público.

1. LOS NUEVOS FUNDAMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Como bien lo reconoce Rabotnikof (2005: 30), los debates teóricos en torno a los derechos y a la ciudadanía están ligados con posiciones en el terreno político[1]. Sin embargo, las cifras que arroja el diagnóstico de la realidad latinoamericana muestran que, con pocas excepciones, sigue aún pendiente la realización del aserto que hace más de dos siglos definió la condición de ciudadanía: libertad e igualdad para todos y todas.

El crecimiento de la pobreza y de la desigualdad, así como la irrupción de distintas formas de exclusión, son las expresiones más claras de que una de las dimensiones de la ciudadanía, la social, sólo es accesible a una pequeña parte de nuestras sociedades.

Sabemos de la conexión entre la percepción de justicia y el sentido de pertenencia a una comunidad. Una sociedad fracturada, que no es acreedora de una salud digna y de una educación de calidad (derechos sociales básicos), no se constituye en una verdadera comunidad. En este sentido, no puede haber sorpresas en que la participación política en las elecciones sea cada vez menor y que, por tanto, también resulte deficitario el ejercicio de los derechos políticos básicos que permiten construir colectivamente el futuro societal.

Pero, la igualdad, la libertad y la propia democracia no sólo siguen en riesgo por la pobreza y la exclusión, sino también por la ausencia del Estado en partes significativas del espacio latinoamericano. La consecuencia más gravitante de esto ha sido expuesta con claridad por Guillermo O'Donnell en varios de sus escritos: significativos déficit también en los derechos civiles, los primeros en ser conquistados, pero también los primeros que han sido arrebatados cuando no hay una institucionalidad pública que opere eficazmente.

En suma, las evidencias son contundentes: los derechos que conforman la noción clásica de la ciudadanía no han sido realizados integralmente en el marco de los Estados-naciones, panorama que resulta agravado por las tendencias supra-nacionales[2].

Constatamos, por otra parte, una complejización de los derechos ciudadanos. En efecto, a los reclamos de libertad e igualdad se está añadiendo otro crecientemente: el del respeto a la diversidad. Reivindicaciones relativas a género y etnia son las expresiones más cabales de este reclamo, aunque también en una escala no menor lo son las relativas a creencias religiosas y, en general, a las diferencias culturales que constituyen distintos "nosotros" dentro de una comunidad nacional.

En América Latina, la evidente recuperación de los movimientos indígenas desde hace unos veinticinco años es una de las manifestaciones más contundentes de la reivindicación de la diversidad étnica y cultural como un derecho colectivo, que no sólo remite a la necesidad de un Estado plural, sino que además asume a la interculturalidad como el método y meta de la construcción de la democracia en sociedades diversas (Castillo, 2007).

De hecho, iguales y diferentes (además de libres) conforman pilares de la ciudadanía en el mundo actual y por lo tanto, fundamentos de su construcción.

Por otra parte, hay además una mayor conciencia de que la ciudadanía está conformada por una doble vía: derechos pero también deberes, cuyo desarrollo depende de una institucionalidad expresa.

En la visión clásica aportada por T. H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y, finalmente, sociales) era la que, de forma prácticamente automática, permitía la constitución de sujetos autónomos, miembros plenos de la comunidad. Así se delimitó tradicionalmente el único vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pudiera mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar. El Estado de Bienestar que se constituyó en Europa a lo largo del siglo XX y que adoptó su expresión más acabada en la postguerra, tuvo como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso a los bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía, en reacción ante aquel liberalismo que no reconocía como legítima la intervención del Estado. Sin embargo, uno de sus supuestos pareciera haberse

revelado como errado: el que los derechos sociales, por sí solos, habilitan a los individuos para constituirse en miembros plenos de la comunidad, o sea para ejercer sus deberes ciudadanos.

En efecto, una de las críticas tempranas producidas a partir de los análisis socio-políticos al Estado de Bienestar mostró que no obstante sus innegables logros en la instauración de derechos, estaba posibilitando la creación de "ciudadanos privados", con su énfasis en derechos pasivos. De otro lado, el desafío ideológico que se impuso en los años 80 al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde las corrientes comunitarias, fue argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. Como lo recuerda Rabotnikof (2005: 36), en el lenguaje del comunitarismo: "las garantías y prestaciones del Estado social de derecho habrían sido, a la vez, causa y resultado de un nuevo individualismo sin confianza, sin reciprocidad, sin obligación y sin solidaridad".

La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que, para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos sociales, sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Comienza así a ser fuertemente tematizado de nuevo el otro pilar de la ciudadanía, los deberes sociales[3] y, en particular, el rol que les cabe en el proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal: familia y comunidad para los primeros; sociedad civil y asociativismo para los segundos. Los móviles son ciertamente distintos: uno está claramente asociado a justificar el retiro del Estado de sus responsabilidades sociales (Roche, 1992), mientras que el otro está orientado a justificar un mayor poder social. Pero el campo queda abierto a la disputa.

En suma, la noción de ciudadanía está experimentando cambios significativos. Las tensiones son agravadas por una serie de obstáculos que limita su ampliación.

2. OBSTÁCULOS A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA, DESDE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

Es evidente que las demandas para la construcción de ciudadanía obligan a centrar la atención en la calidad de los sistemas políticos latinoamericanos y, en general, en los límites de la democracia en el Estado que impiden su plena realización.

Hay, sin embargo, un sujeto (muy heterogéneo, claro está) que no es habitualmente mentado en ese contexto, pero que pareciera tener una incidencia clave: la administración pública.

Actualmente para que la ciudadanía sea efectiva se requieren, por una parte, políticas públicas más justas y equitativas que se traduzcan en el fortalecimiento de los derechos. Por otra parte, se requieren políticas que refuercen los deberes y responsabilidades sociales. Las relaciones y particulares configuraciones del complejo entramado entre partidos políticos-parlamento, tienen una importancia clave en la definición de las políticas públicas que se adopten. Sin embargo, los aparatos burocráticos al implantar las políticas, también las moldean. Ellos participan, pues, de su proceso de formación.

Además, para que la ciudadanía sea efectiva se requiere de servicios públicos de calidad, capaces de corregir las desigualdades de oportunidades, preservando a su vez, el derecho a las diferencias. Tal como lo reconoce Abramovich (s/f), aún cuando hay un *continuum* de derechos, los económicos, sociales y culturales obligan en forma directa al Estado a "hacer" (proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural, etc.), y por ende a erogar recursos. Si estas dos condiciones no se cumplen adecuadamente, ocurre que aun cuando los derechos estén consagrados legalmente, en la práctica resultan lesionados y hasta suprimidos. Es pues también en el espacio de los aparatos burocráticos donde se dirime la efectividad de los derechos y, eventualmente, de los deberes ciudadanos.

Ahora bien, si observamos los resultados de la encuesta de Latinobarómetro del año 2005 sobre la confianza que tiene la gente en las instituciones, constatamos que la administración pública, es decir, la institucionalidad que en primera instancia provee los servicios públicos, se ubica en el 13° lugar, por debajo incluso de los sindicatos, los partidos políticos y el congreso. Hay, pues, una alta percepción de mediocridad, o de invisibilidad o de parcialidad respecto del funcionamiento de la administración pública. A esto se añade la percepción de que los servicios públicos discriminan de la misma manera que los servicios privados[4].

Estos datos, junto con el crecimiento de la pobreza y la exclusión, insinúan que está puesta en serio cuestionamiento la capacidad de la institucionalidad pública estatal para proveer servicios sociales de calidad que, a la vez, incorporen los valores de la igualdad, la justicia y ahora expresamente, el respeto a la diversidad y el estímulo a la solidaridad en su propia operación.

La explicación hegemónica en los últimos años es que esta situación se debe sólo a una falta de eficiencia de los servicios públicos, adjudicable a sus operadores (lo público estatal), lo que ha servido para justificar su traslado al sector privado mercantil y eventualmente al sector público no estatal. Sin embargo, hay fuertes evidencias de que la prevalencia del clientelismo, del rentismo[5], del corporativismo y, en general, de las desigualdades en la representación social dentro de los procesos de formación de las políticas públicas están también en la base de la explicación de los magros resultados de la administración pública para la construcción de ciudadanía, al poner límites o al cooptar el gasto social y sobre todo, al inhibir su financiamiento equitativo. De hecho, la proporción del gasto que se destina a los servicios públicos en América Latina sigue

siendo muy inferior a los niveles internacionales (BID, 1996), y aún es más inferior (y además, muy inequitativa) la proporción de los ingresos públicos por vía de la tributación que están disponibles para financiar ese gasto social[6].

Por otra parte, hay también fuertes evidencias de que prevalecen fallas institucionales en la propia operación de los servicios públicos que atentan contra su calidad y equidad. Por ejemplo, reglas homogéneas que impiden atender la diversidad, fragmentación y competencia destructiva que fracturan en los hechos la coherencia de las políticas, escasa profesionalización y precarización del personal público que cercenan el ejercicio de una real función pública, etc.[7]

Habría, pues, también obstáculos político-institucionales que sesgan la equidad y justicia de las decisiones de asignación y redistribución, así como la calidad de los servicios públicos y con ello, la construcción de ciudadanía.

En los últimos 25 años se ha agregado otro tipo de obstáculos de carácter abiertamente ideológico, en tanto ha provocado un desplazamiento de sentidos de las nociones de democracia, sociedad civil y ciudadanía. Tempranamente esto ha ocurrido desde las corrientes neoliberales, que han tendido a vaciar de contenido a la democracia, instrumentalizar a la sociedad civil y asociar la ciudadanía sólo a libertades negativas[8]. Ahora, además, está ocurriendo desde aquellos enfoques de la gobernanza que reducen la ciudadanía a "los implicados" o a las organizaciones privadas y la democracia al establecimiento de redes de intercambio de información o al control gerencial de las relaciones sociales[9].

Tales enfoques también sesgan el proceso de construcción de ciudadanía. En primer lugar, porque pueden fundamentar la despolitización de la participación ciudadana en los asuntos públicos al propiciarla sólo como participación administrativa. Además, porque pueden asentar una mayor inequidad y exclusión a través de la propia participación ciudadana al asociarla al pago de los servicios públicos[10]. En tercer lugar, porque cuando admiten la participación social como poder compartido suelen restringirla a una parte de la ciudadanía, los "*stakeholders*" (privilegiando los intereses directamente concernidos) o los beneficiarios[11] (buscando meramente su colaboración), lo que también incide en la despolitización de la intervención social en los asuntos públicos.

Pero el campo político está en disputa. De hecho, al menos cuatro movimientos sedimentados por diversos hallazgos y enriquecidos por varios enfoques, parecieran ofrecer una nueva oportunidad a la construcción de ciudadanía desde la institucionalidad pública. Primero, la recuperación de lo público como un posible horizonte normativo común al Estado y a la sociedad. Segundo, la conciencia creciente de que lo público es también un proceso en construcción. Tercero, la valorización de la administración pública como institución que, a la vez, crea instituciones. Y, cuarto, el reconocimiento de que la democracia y la eficiencia pueden constituirse en objetivos simultáneos de la gestión de los asuntos públicos.

Estos cuatro movimientos están recubiertos por un quinto que en parte explica su emergencia y que, a la vez, los impregna de contenido: la recuperación de la democracia, a lo menos formal, que marca el inicio del siglo XXI.

Ilustraremos en los puntos siguientes cómo estos movimientos pueden contribuir a la construcción de ciudadanía. Comenzamos con la sociedad.

3. LO PÚBLICO NO ESTATAL Y SUS EXPRESIONES

El combate contra el clientelismo, el rentismo, el corporativismo y, en general, contra la captura del Estado por intereses particulares, remite en gran medida a la democratización de la administración pública. Y es ahí, en primer término, donde aflora la importancia de una concepción más amplia de lo público que recupere la función política primigenia de la sociedad de control e influencia sobre el Estado, buscando su mayor "publificación".

Esta concepción cobra sentido, en segundo término, bajo la conciencia de que las múltiples prácticas de gestión de asuntos colectivos basadas en la solidaridad y responsabilidad sugieren que cuando lo público no se agota en lo estatal no sólo es posible asentar más esos valores en la ciudadanía, sino eventualmente también aumentar la calidad y diversidad de los servicios públicos.

A continuación nos referiremos brevemente a ambas expresiones de lo público no estatal.

a. El espacio público democrático: la formación discursiva de voluntad política y la contraloría social

Lo público, connotado no sólo por lo común o lo visible sino por la interacción discursiva en torno a intereses generalizables, alude en primera instancia, a la función de autogobierno social, es decir, a la política como acción conjunta de los individuos. Cuando el Estado se escinde de la sociedad, lo público no estatal expresa la función de control del Estado que ejerce un público raciocinante. Así, el concepto de espacio público reconoce que lo público en el Estado no es un dato sino un proceso en construcción a cargo de la sociedad. Supone, consecuentemente, admitir que existe un campo de tensiones entre el Estado y la sociedad.

Lo público como ideal normativo es recuperado en el siglo XX entre otros por Arendt (1974) y Habermas (1986 y 1990), como respuesta a la creciente interpenetración entre el Estado y la sociedad que difumina la relación regulativa de ésta sobre aquél. Obviamente éste no es el espacio para referirnos a este proceso.[12] Sólo cabe destacar que,

bajo esta perspectiva, reivindicar actualmente lo público como ideal normativo remite en primer término a la recuperación por parte de la sociedad de esa función de crítica y control sobre el Estado, a través del debate y la persuasión.

Como sabemos, las asociaciones voluntarias y en general, los movimientos sociales que se encargan de propagar convicciones prácticas, constituyen el corazón institucional de la recomposición del espacio público en la sociedad.[13] Bajo este marco, al espacio público democrático específicamente le corresponden dos funciones. Primero, actuar como la caja de resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Segundo, persuadir al sistema político y, en particular, al aparato burocrático a que asuma y acoja tales problemas. Para ello, lo público no estatal se traduce en flujos comunicativos que regulan la formación discursiva de opinión pública, de tal modo que sus resultados falibles tengan a su lado la suposición de razón práctica (Habermas, 1990).

Este es un fenómeno innegable en la actualidad y ha dado lugar, a la vez, a múltiples estudios en América Latina. Lo que se constata es que, al lado de la supuesta desafección a la política (expresada, entre otros, en el alto abstencionismo electoral) hay una creciente efervescencia social que reclama un lugar directo en la formación de la voluntad política. Ella se manifiesta, fundamentalmente, a través de diversos movimientos sociales que movilizan sectores sociales y a la opinión pública en temas de interés público para influir en la dirección de las políticas y que, a diferencia del pasado, lo hacen teniendo como base a la propia democracia. También se está expresando a través de la ciudadanía en general, la que, por ejemplo, por medio de los "golpes de la calle" y sin pretender romper la institucionalidad democrática, está ejerciendo su poder de ciudadanía, tal como lo ilustra el caso de más de una docena de presidentes que entre 1978 y 2005 ha debido dejar sus cargos antes de culminar su mandato constitucional, por la presión ciudadana (Zovatto y Lagos, 2005: 26).

Aunque ciertamente, tal como lo expresa Alvarez (2004: 274), las características y la calidad de la participación de esta expresión de lo público no estatal tienen una estrecha relación con la combinación que los factores socio-políticos y la organización social adquieren en una realidad social determinada[14], es claro que ella da cuenta de procesos de control social que buscan traducirse en influencia indirecta sobre el Estado para presionar a que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía.

Hay, pues, múltiples evidencias que sugieren que la ciudadanía está adquiriendo más conciencia de su poder, plasmado especialmente como opinión pública democrática, que emplaza a las instituciones estatales en búsqueda de la ampliación de los alcances de la ciudadanía.

Recientemente han surgido además otras expresiones de lo público no estatal, también cruciales para la construcción de ciudadanía sobre todo en América Latina.

Una de ellas ha sido facilitada por las aperturas democráticas y está constituida por todas las prácticas y organizaciones espontáneas que buscan traducirse en un control social sobre el Estado, en una relación de exterioridad con él, aunque no necesariamente pretenden expresarse como opinión pública. El fenómeno está siendo ampliamente documentado y se ha tornado particularmente relevante respecto del control del uso de los recursos públicos (presupuestos, compras y remuneraciones del sector público, entre otros) y más reciente, de la evaluación del impacto de diversas políticas públicas.

La total autonomía y su espontaneidad respecto del Estado son las principales notas distintivas de esta expresión de lo público no estatal, que resalta la dimensión del conflicto en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también la posibilidad de una construcción conjunta de democracia.

Se trata, en general, de organizaciones especializadas en el control social del Estado, algunas de las cuales están profesionalizadas y generan información autónoma o bien se especializan en la traducción de la información provista por las instancias gubernamentales, de forma de hacerla accesible a la ciudadanía. Ellas han irrumpido en las dos últimas décadas prácticamente en todos los países latinoamericanos, a veces con el apoyo de organizaciones internacionales e incluso del empresariado. La presencia de múltiples observatorios ciudadanos de políticas sociales, de organizaciones que velan por la transparencia en el uso de recursos públicos, de organizaciones de jóvenes contra la corrupción y hasta de redes que a veces incluso transcienden la vigilancia del poder ejecutivo, dan cuenta de la importancia que está adquiriendo esta expresión de lo público no estatal.

b. Otra expresión de lo público no estatal: el ejercicio de la solidaridad

Existe otra expresión de lo público no estatal que también invoca a la democracia, aunque en forma menos directa y que encuentra nuevos cauces de realización en América Latina tras los recientes procesos de abdicación del Estado de sus responsabilidades de protección social. Esta expresión está referida a todas aquellas prácticas sociales espontáneas orientadas a satisfacer necesidades colectivas con base en la solidaridad.

Se sostiene que la civilidad que hace posible la democracia política sólo puede ser aprendida en las redes asociacionistas (Walzer, 1995; Putnam, 1994), en tanto ellas constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria. Las prácticas sociales que resultan así relevadas atingen a la **solidaridad**, el otro eje clave en el proceso de construcción de ciudadanía. Es en el mundo de la sociedad civil donde la gente se conecta y se hace responsable una de la otra (Walzer, 1995: 173). Bajo esta perspectiva, las asociaciones voluntarias pueden constituir un instrumento para el encuentro entre derechos y deberes, sobre todo en condiciones de privación social, donde los factores que promueven la movilización de la población están vinculados a la percepción de

carencias comunes, en una directa conexión con la noción de derechos básicos, que estimula a la vez la práctica de la solidaridad (Jacobi, 1991). La mayor virtualidad de esta expresión de lo público no estatal en un proyecto de construcción de ciudadanía estriba, precisamente, en que puede crear un espacio para el despliegue de nuevos valores, asociados al "reconocimiento del otro" y a la solidaridad.

Múltiples contribuciones autónomas y espontáneas desde las organizaciones y comunidades en la prestación de servicios sociales, tales como la integración laboral, la vivienda social o los servicios domiciliarios de atención a la niñez y la vejez, dan cuenta de la fuerte presencia de esta dimensión de lo público no estatal. Su expresión más depurada es, en todo caso, el asociacionismo voluntario, es decir, la entrega voluntaria de actividades y de tiempo personal puestos en común con otros para realizar objetivos compartidos, de lo cual hay fuertes evidencias en la región.

En la actualidad, en América Latina todas estas expresiones de lo público no estatal están teniendo un eco dentro de procesos de reforma del Estado, aunque con fundamentos y móviles diversos. La tesis que intentaremos enunciar es que para que tales procesos abran nuevas perspectivas a la construcción de ciudadanía es necesario profundizar en la inversión del paradigma dominante, de manera tal que la sociedad sea el centro de la reforma del Estado y, en particular, de la reforma de la administración pública.

4. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA ABIERTA A LO PÚBLICO NO ESTATAL

Distintas presiones están creando condiciones propicias para colocar en la agenda de la reforma de la administración pública, el asunto de la profundización de la democracia.

Una de ellas surgió en la década del 80, aunque asociada a un contexto ideológico y económico dominado por el neoliberalismo y las restricciones fiscales, respectivamente. Marcó, sin embargo, un hito en este asunto ya que se planteó en forma expresa el problema de la responsabilización (*accountability*) de la administración pública. Así fueron puestos en el tapete, en particular, dos asuntos: el de la **rendición de cuentas** de los directivos y el de la creación de **competencia** al interior de la administración, que abren una oportunidad para la democratización de la gestión pública.

A partir de la década del 90, comienzan a aflorar corrientes que profundizan en esta dirección desde supuestos ideológicos y teóricos diametralmente opuestos. En particular, la teoría del discurso y la teoría neorrepublicana reivindican la posibilidad de una administración pública democrática; aunque una, sacando la administración

pública de sus fundamentos institucionales y la otra, a costa de sacrificar la eficiencia gubernamental.[15] No obstante, queda puesta en evidencia la importancia de la **participación ciudadana deliberativa**, sea como redes de discurso institucional y jerárquicamente trascendentes o como espacios de interlocución social al interior del propio aparato público.

Por su parte, el institucionalismo ayuda a entender que la administración pública es una institución que, a su vez, puede crear incentivos tanto para el desarrollo de una ciudadanía pasiva y despolitizada, como para su contrario, o sea una ciudadanía activa y crítica.

Diversos movimientos de reforma están acogiendo algunos de estos asuntos en su agenda. Hay, de hecho, evidencias empíricas que dan cuenta de avances en cuatro direcciones: la transparencia gubernamental, la participación ciudadana en la formación de las decisiones y en la evaluación de los resultados, la coproducción de bienes y servicios públicos y la apertura de posibilidad de elección de los servicios públicos. Cada una de estas estrategias, en principio, puede erigirse en medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública de modo que sirva efectivamente para mejorar los derechos y promover las responsabilidades sociales.[16] Sin embargo, también diversos hallazgos insinúan que a tales efectos requieren ser satisfechas ciertas condiciones mínimas, todas las cuales suponen colocar a la sociedad en el centro de las transformaciones, es decir, reconocer la centralidad de lo público no estatal. Intentaremos avanzar en esta dirección.

a. Información convertida en transparencia

Si en algo existe consenso es que sin información, la sociedad difícilmente puede ejercer su función de crítica y control sobre el Estado. En los últimos quince años son notables los avances de América Latina en facilitar el escrutinio público sobre la acción del Estado. En ese período, más de diez países han dictado normativas de acceso a la información, tres han instituido la obligación legal de someter a exposición pública sus proyectos de regulaciones; dos han reconocido como un derecho la demanda de la exigencia de la rendición de cuentas y otros dos han instituido la publicidad para la gestión de intereses[17].

Es muy probable que al menos tres hechos hayan influido en este auge del tema. Uno, la revalorización de la democracia y en especial de la libertad, que ha traído consigo la rebeldía de que sean otros los que decidan qué debemos conocer. Otro, la revalorización del mercado, que ha puesto la atención en la conexión entre lucha contra la corrupción y oportunidades de negocios lícitos. Finalmente, el propio movimiento a favor de una mayor responsabilización de los gestores públicos.

La mayor circulación de información que consiguientemente se ha producido, bien puede estimarse un valor en sí mismo. Sin embargo, bajo el marco de la construcción de ciudadanía, la información por sí sola no produce transparencia. A tales efectos, requiere a lo menos satisfacer tres atributos: relevancia, accesibilidad y exigibilidad; de manera

que la sociedad se erija en el sujeto destinatario de información que le es útil a sus fines y que pueda realmente usarla.

Una primera clave consiste, pues, en asumir que la información que sirve a los políticos o a los gestores, no necesariamente sirve a la ciudadanía. Esta requiere información que le permita exigir, instituir o mejorar derechos, así como aumentar la calidad de vida, cuestiones que no se resuelven a través de datos dispersos entregados por muchos. Ya existen ejemplos concretos en América Latina acerca de cómo "ciudadanizar la información" que generan los gobiernos.[18] Esto supone, en cualquier caso, tener en cuenta que la utilidad de la información no sólo se vincula con qué datos se suministran sino cómo se proporcionan. Exige, por tanto, estrategias para transformar los sistemas de recuperación de información e incluso, las propias organizaciones públicas y sus sistemas de organización de archivos. Exige, además, facilitar el escrutinio público no sólo acerca de en qué se gastan los recursos públicos, sino cómo se distribuyen los ingresos públicos y quiénes tienen acceso privilegiado a ellos.

Otra clave para que la información se convierta en transparencia es tener en cuenta que cualquier proyecto que abra cauces a la información es un proyecto político, en tanto afecta los balances de poder. En consecuencia, cabe siempre esperar resistencias a su real y oportuna entrega e incluso, estrategias para desplazar las decisiones a lugares no visibles, una vez que determinados espacios se han tornado transparentes. La primera derivación práctica al respecto es que no basta con que se consagre jurídicamente el derecho a la información, sino que también es preciso disponer de canales expeditos -distintos del poder judicial- que posibiliten el derecho de reclamo. En América Latina sólo México y Honduras pueden exhibir esto último, con sus recientemente creados institutos de acceso a la información. Una segunda derivación es que, dado que la transparencia suele ser elusiva, resulta conveniente un abordaje multidimensional que no sólo le conceda respaldo legal, sino que la posibilite a través de diversos procedimientos y órganos, tal como comienza a insinuarse en algunos países[19].

En última instancia, el desafío pareciera ser asumir la producción de transparencia como un proceso que tiene como sujeto y destinatario a la sociedad, en particular a lo público no estatal, con el propósito de facilitar la crítica y el control sobre el Estado, para que sus decisiones y acciones sirvan más a la construcción de ciudadanía.

b. Participación ciudadana política y democrática

La participación ciudadana siempre ha sido considerada el medio de influencia social por excelencia, sobre todo cuando la ciudadanía puede beneficiarse de un enfoque más político del control. Lo que se destaca actualmente es que la participación ciudadana comienza casi a constituirse en un lugar común del discurso de la reforma del Estado. Sin embargo, cuando es promovida e institucionalizada desde el Estado se revela especialmente la paradoja de la participación ciudadana: ella puede servir para corporativizar aun más las decisiones públicas o puede promover su democratización e incluso, contribuir a su

calidad. El que el péndulo se mueva de un lado a otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que lo impulsen. Pero también depende de sus diseños institucionales (Fung, 2003; Cunill, 1997), tal como lo evidencian múltiples experiencias en la región.

Varias cuestiones son relevantes a esos últimos efectos. Nosotros nos detendremos sólo en cinco.

La primera consideración alude al carácter de la participación ciudadana. Ella, como hemos apreciado, puede configurarse como participación administrativa o como **participación política**. El criterio para discernir si se trata de una u otra no es la medida en que se concibe o no como traslado de poder a la sociedad.

Actualmente, de hecho, varias experiencias emblemáticas de participación ciudadana se traducen en poder de beneficiarios o de comunidades específicas sobre decisiones públicas, pero sólo apelando a sus saberes técnicos. El problema es que en tanto el conocimiento experto constituye un recurso escaso, a la larga la participación ciudadana basada en aquél se tiende a traducir en retrocesos en la distribución del poder social.[20]

Un efecto similar se produce cuando la influencia ciudadana en las decisiones públicas se acota sólo a los intereses directamente implicados, funcionales a la burocracia estatal, para que –por vía de la legitimación y de la ampliación de los conocimientos– incrementen la gobernanza.

Ambas expresiones de la participación ciudadana, sea por vía de apelar a la racionalidad instrumental o por vía de recortar la ciudadanía, tienden a devenir en participación administrativa cuyo único referente es la eventual optimización técnica de las decisiones y no una redistribución real del poder social.

En cambio, la participación ciudadana con un carácter político se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones público estatales; o sea, pone en juego la racionalidad comunicativa. Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

La participación ciudadana, tanto como el control social,[21] ponen así en juego la disputa por la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía. De manera que pareciera ser clave para la democratización de la institucionalidad pública el que la participación ciudadana adopte expresamente un carácter político.

Un segundo asunto, que en gran parte deriva del anterior, es el **grado de inclusión** de la participación ciudadana, ya que su contribución a modificar los balances de poder en los procesos de decisión está determinada por su capacidad para traducirse en mayor igualdad y pluralismo social.

La equidad y la justicia de las políticas públicas no sólo pueden ser violentadas cuando los procesos de participación ciudadana favorecen expresamente a quienes ya disponen de poder social o se limitan a los implicados directos o se fundamentan en la obtención de conocimientos expertos. En muchas circunstancias, aún concediéndole un carácter político a la participación ciudadana, extenderla a "todos" o a "cualesquiera" puede devenir en un mayor corporativismo público, habida cuenta de que las desigualdades socioeconómicas se reproducen a nivel político,[22] y que la participación tiene costos. Investigaciones empíricas sobre la participación ciudadana promovida desde el Estado dan cuenta de que la alta participación de profesionales suele ser la norma.[23]

A la luz de este tipo de evidencias, una mayor representatividad social en los procesos de formación de las políticas públicas pareciera requerir de estrategias expresas a tal fin. De hecho, por ejemplo, dados los costos de oportunidad de la participación ciudadana, el propiciar la incorporación de los intereses de los pobres ha mostrado ser más viable cuando la participación efectivamente se traduce en consecuencias materiales para ellos. De allí que la figura del presupuesto participativo haya invertido la composición de la representación social en los procesos de participación ciudadana.[24] Bajo esta perspectiva de análisis, incluso pudiera resultar más legítima una figura como la de las Juntas de Vigilancia que operan bajo el criterio de la discriminación positiva (como por ejemplo, las instauradas en los municipios bolivianos sólo con representantes de los organismos territoriales y de las comunidades indígenas) que consejos paritarios integrados por muchos intereses sociales, pero todos funcionales a los tomadores de decisiones.

La tensión, en cualquier caso, no es sólo entre inclusión y corporativismo, sino también entre inclusión y elitismo, habida cuenta de que este último puede devenir en un resultado posible, toda vez que la representación social queda circunscrita permanentemente a unos pocos que, a su vez, buscan obtener privilegios especiales, tal como lo insinúan también los hallazgos empíricos.[25]

Una tercera cuestión que determina la medida en que la participación ciudadana contribuya no sólo a la democratización de las decisiones sino también a su eficiencia, es el **grado de deliberación** que suponga. Recordemos que como método para la adopción de decisiones, la deliberación supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica, el número, el dinero o la fuerza. De hecho, la deliberación constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos (Fung, 2003). El compromiso con la deliberación se basa, pues, en el reconocimiento de que puede haber distintas posiciones de valor afectando la elaboración de las decisiones, que requieren del diálogo para ser enfrentadas. Por eso, no sólo puede producir decisiones más justas y legítimas, sino lograr más comprensión mutua y confianza para lidiar con la complejidad de los problemas y respetar la diversidad social. La institucionalización de consejos consultivos, tal como está ocurriendo en diversos niveles de gobierno en muchos países, pareciera no aportar en este sentido. En

cambio, la introducción de consejos deliberativos para apoyar la formulación de políticas sociales, como los que operan en Brasil, por ejemplo, abre una oportunidad digna de seguimiento. Pone también en el tapete dos cuestiones importantes: por una parte, la importancia que la forma en que se ha constituido históricamente la sociedad civil tiene sobre el funcionamiento de los órganos de participación ciudadana[26] y por otra parte, la incidencia que tiene el grado de autonomía de que disponen las organizaciones sociales sobre la capacidad de la participación ciudadana para contribuir a la democratización de las políticas públicas.[27]

Una cuarta cuestión a considerar es el **grado de institucionalización formal** de la participación ciudadana. En este sentido, el panorama latinoamericano presenta avances significativos, ya que de escenarios dominados por encuentros esporádicos sujetos a la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales, se ha pasado a la institución formalizada de diversas figuras de participación ciudadana en el aparato estatal, incluso las más de las veces con bases normativas.[28] Sin embargo, un dilema que aún permanece pendiente de resolver es cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana. Otro dilema es cuánto de orgánicas deben tener las figuras de la participación ciudadana, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que al ser privilegiado puede atentar contra el resultado a esperar: decisiones más justas, más equitativas y de mejor calidad.

Una quinta cuestión ya ha sido mencionada indirectamente: el grado en que la participación ciudadana deriva en **consecuencias**. Primero, consecuencias en forma inmediata o mediata para los propios participantes. Segundo, en especial cuando deviene expresamente en control ciudadano sobre la administración pública, consecuencias para ésta. Ciertamente la transparencia de los asuntos públicos es un recurso fundamental de la participación ciudadana, incluso porque puede traducirse en presión social bajo la forma de aprobación o reprobación social, o devenir en opinión pública democrática que también presiona al aparato público. También lo es la deliberación, de suyo un recurso de la participación ciudadana. De cualquier manera, la mayoría de los mecanismos de participación instituidos suelen ser dependientes de la institucionalidad contralora y judicial para poder traducirse en consecuencias. El problema acá es que cuando ésta es débil, el control ciudadano también lo es. Por esta razón es que la nueva generación de la participación ciudadana está dotándose de poder de veto (revocatoria o remoción), de poder de asignación (presupuesto participativo, consejos deliberativos) o de poder de certificación (por ejemplo, de los proyectos de presupuesto antes de someterse a la aprobación parlamentaria). En este sentido, un desafío de los procesos de reforma del Estado consiste en extender este tipo de recursos a fin de asegurar que el ejercicio de la participación ciudadana se traduzca en consecuencias para los poderes públicos. El otro desafío, es lograr que las consecuencias no sólo sean negativas, habida cuenta de que ello condena a convertir la gestión pública sólo en juegos de suma cero.

c. Coproducción que cree solidaridad y empoderamiento social

Cuando la sociedad se involucra en forma directa en la producción de bienes o servicios públicos, revela su capacidad de auto-organización social. Las expresiones de este fenómeno son ancestrales y es sabido que actualmente responden muchas veces a la ausencia de Estado. El hito que marcan los recientes procesos de reforma del Estado es que buscan convertir la coproducción de servicios públicos en una estrategia de la reforma.

Hay de nuevo acá distintas caras de la moneda. De un lado, están los procesos de privatización que, tras la justificación del refuerzo a la sociedad, han mostrado resultados profundamente contradictorios para ella, entre otras razones porque han solido ser satisfactorios sólo para un segmento de la sociedad, la mercantil, y porque muchas veces han producido una mayor desorganización cuantitativa y cualitativa de servicios públicos esenciales para la población de menores recursos. De otro lado está la actual tendencia a favorecer la coproducción, distinguiendo entre provisión (el financiamiento) y producción, y delegando a la sociedad sólo ésta. La clave, sin embargo, es que este tipo de acciones puede servir para mejorar la calidad y el impacto de ciertas políticas públicas, así como la organización social o bien puede constituir una estrategia del Estado para abdicar de sus responsabilidades sociales.

En este último sentido, la experiencia acumulada en materia de coproducción entre el Estado y la sociedad revela que, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía, no es indiferente sobre **qué tipo de bienes y servicios** se impulse la coproducción. De hecho, no es lo mismo plantear la coproducción respecto de bienes intensivos en capital o de bienes intensivos en mano de obra (Vernis, 2005). Las virtualidades mayores de la coproducción para la construcción de ciudadanía parecen estribar en el último tipo de bienes y, en particular, en la política social, donde se puede redistribuir el ingreso, ofrecer servicios sociales colectivos y, a la vez, empoderar en forma directa a las personas y comunidades[29], potenciando simultáneamente la dimensión de los deberes y de los derechos de la ciudadanía.

De lo anterior se desprende que, por otra parte, tampoco es indiferente en **quiénes recaiga** la coproducción, sobre todo si se pretende que el Estado mismo contribuya al desarrollo de una institucionalidad que además de ayudar a la eficiencia de los servicios públicos, cultive la solidaridad, la responsabilidad social y la organización social, aspectos por demás fundamentales cuando está implicada la producción de servicios sociales y culturales.

Habida cuenta de lo anterior, cuando se trata de estimular la coproducción de servicios sociales, la clave pareciera estribar en identificar como socios de los emprendimientos a aquellos sujetos que porten los valores de la solidaridad y la responsabilidad y que sean capaces de potenciarlos, es decir lo público no estatal.[30] El ámbito en cuestión, sin embargo, es heterogéneo. En este sentido, la experiencia

acumulada sugiere que hay dos tipos de actores sociales diferentes, con consecuencias también diferentes para la coproducción.

Un primer tipo, está constituido por **comunidades de base, grupos de beneficiarios o de autoayuda** que haciendo uso de la solidaridad se organizan para satisfacer necesidades colectivas. La presencia activa de la solidaridad determina que la autosustentación, además de la automotivación y del autogobierno, constituyan sus rasgos definitorios.

Dentro de este primer tipo destacan aquellas expresiones de lo público no estatal que satisfacen necesidades colectivas a través de la gestión y los recursos de sus propios miembros y que eventualmente establecen alianzas con el Estado. En América Latina, como bien lo resalta Fernandes (1994), lo que apreciamos de la actividad de este grupo es la punta del iceberg, ya que mayormente constituyen prácticas informales y espontáneas, de gran peso cuantitativo. Suelen ser también frágiles, por lo que su relación con el Estado contiene el riesgo de anteponer una lógica instrumental a la lógica de la solidaridad, salvo que el Estado sólo se aproxime a este segmento de lo público no estatal cuando es requerido, respetando a la vez la autonomía social de manera absoluta.

Hay, por otro lado, alianzas expresas entre el Estado y beneficiarios o usuarios que en la experiencia internacional han mostrado una alta capacidad de empoderamiento social. Por ejemplo, como lo evidencian Vaillancourt [et al] (2006: 74-75), cuando las personas discapacitadas se encargan de la organización de los servicios desde su posición de usuarios tienden a convertirse en actores sociales capaces de desarrollar organizaciones de base para difundir sus intereses e influenciar la política social, siempre que a su vez esté asegurado un financiamiento estable de parte del Estado en la provisión de los servicios y responsabilidades en su producción.

Otras alianzas no son, sin embargo, tan claras desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía. En este sentido resalta la tendencia de algunos movimientos de reforma del Estado hacia el estímulo de la administración compartida de ciertos servicios de salud o de educación con las comunidades o con los beneficiarios, convirtiéndolos en administradores directos. Por ejemplo, en Perú, en el año 2005, más del 35% del total de establecimientos de salud del primer nivel de atención ya se encontraba bajo un esquema de administración compartida, que contempla la creación de asociaciones civiles sin fines de lucro, los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS supuestamente a partir de una solicitud de las comunidades), los que cogestionan los servicios junto con el jefe del respectivo establecimiento (Frisancho Arroyo, 2005). Otro caso paradigmático es el programa Educo iniciado en 1991 en El Salvador, que implica la cogestión de las escuelas básicas entre los padres y el Estado, donde los primeros actúan a través de una figura autónoma (la Asociación Comunal para la Educación Básica) que se encarga de la administración de las escuelas, incluyendo la contratación y el despido de los profesores, así como el equipamiento y mantenimiento de las escuelas.

La pregunta que cabe formularse es si estas últimas modalidades de cogestión con comunidades de base o beneficiarios, que son inducidas desde el Estado, refuerzan realmente la democratización y la eficiencia de los servicios sociales. Las evidencias empíricas en estos sentidos son contradictorias,[31] entre otras razones porque no siempre es evidente que pongan en juego la racionalidad comunicativa en vez de la instrumental. Esto unido al hecho de que eventualmente pueden constituir estrategias para introducir mecanismos de gestión privada en los servicios sociales[32] e incluso, para reducir costos a través de aportes de las comunidades, hace necesario su análisis más exhaustivo en el marco de la construcción de ciudadanía.

Pero el Estado no sólo está cogestionando con organizaciones y comunidades de base. También lo está haciendo con **asociaciones voluntarias de carácter público que se dedican a la prestación de servicios**, que a diferencia de las antes referidas no son autosustentadas. El universo en cuestión alude a las ONGs especializadas en la prestación de servicios, manteniendo sí el fortalecimiento de la organización y la solidaridad social como objetivo primario. Esta característica, que supone que su principal compromiso sea con valores más que con operaciones, les crea una potencial ventaja comparativa respecto de las empresas mercantiles. Sin embargo, el hecho de que no sean autosustentadas[33] también las torna más vulnerables, ya que su supervivencia suele depender del financiamiento externo o de la venta de servicios.

En este campo también hay experiencias concretas que pueden aportar lecciones para la construcción de ciudadanía. Una de ellas es el programa iniciado en 1995 en Brasil de cogestión con organizaciones sociales (Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995) que está teniendo presencia significativa en algunos Estados, en particular en el de São Paulo, donde una ley de 1998 facilita el gerenciamiento de hospitales estaduales por medio de organizaciones sociales.

La virtualidad de la cogestión con este segmento de lo público no estatal, en todo caso, pareciera ser doble. Primero, porque tiende a existir en él una relación entre motivación de servicio y calidad de prestaciones. Segundo, por su posible contribución a la organización social, en tanto su objetivo primario suele ser la creación de capacidades sociales y políticas en los sectores más vulnerables. Ninguna de estas ventajas se realiza, sin embargo, si no se cumplen a lo menos cuatro condiciones. Primero, una provisión estable de recursos de parte del Estado, ya que de lo contrario opera una presión a su mercantilización y por ende, a su desnaturalización. Segundo, un financiamiento que no suscite la competencia entre las organizaciones sociales, ya que ella puede devenir en mayor fragmentación social (Delamaza, 2005). Tercero, un marco regulador estatal que, entre otras cosas, provea de estándares de calidad. Cuarto, un sistema de responsabilización ante el Estado y la sociedad por el uso de recursos públicos[34] que respete, sin embargo, la autonomía y los tiempos que demandan el cumplimiento de objetivos sociales.

La experiencia muestra que si el tejido social es fuerte y si estas condiciones están satisfechas existen probabilidades de introducir más solidaridad y, consecuentemente,

dedicación humana en la producción de servicios sociales que por su naturaleza requieren precisamente de ellos. La diversidad que puede ser lograda en la administración pública, en términos de ajustar las prestaciones a las características, gustos, creencias o necesidades de destinatarios, es otro resultado posible que puede beneficiar la construcción de ciudadanía. Sin embargo, como hemos tratado de ilustrar, tras la obtención de estos tipos de resultados hay estrategias deliberadas que requieren en primer término reconocer la heterogeneidad de la sociedad e incluso, de lo público no estatal.

CONCLUSIONES

No obstante que las aperturas democráticas han traído a veces retrocesos en la descentralización y no ha sido ganada la batalla contra la pobreza, ni la desigualdad ni la exclusión, en la actualidad lo público no estatal tiene mayores probabilidades de contribuir en forma activa y directa a deshacer los obstáculos político-institucionales, ideológicos y teóricos que afectan la construcción de ciudadanía y así, fortalecer a la propia democracia.

Hemos intentado mostrar algunos movimientos presentes tendencialmente en las reformas del Estado en América Latina, que ofrecen una oportunidad en tal sentido al propender a convertir a la sociedad en sujeto de procesos de democratización de la administración pública. Ellos son: la apertura a una mayor transparencia de la acción gubernamental, la promoción de la participación ciudadana en la formación de políticas o decisiones gubernamentales y el fomento de la coproducción.

Sin embargo, a través de un análisis de las fuerzas ideológicas y políticas que están en disputa en cada uno de esos movimientos, hemos también argumentado que no basta con asegurar su mera existencia para que efectivamente lo público no estatal incida sobre lo público estatal y propenda al fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía y al desarrollo de una arquitectura pública basada en la solidaridad y la responsabilidad. A tales efectos, los diversos hallazgos sugieren que cada uno de esos movimientos requiere satisfacer una serie de condiciones, singulares pero a la vez con un denominador común: ser acogidos como movimientos políticos que al poner a la sociedad en el centro de las reformas convierten a lo público no estatal en un agente clave de la democracia y de la eficiencia del Estado y en un aliado estratégico para la producción de bienes públicos.

En definitiva, la que resulta interpelada es la ampliación del espacio público para acoger los viejos retos y los nuevos desafíos de la construcción de ciudadanía en América Latina. Las distintas manifestaciones de lo público no estatal en la sociedad sugieren que esta tarea puede ser emprendida, como una tarea conjunta entre el Estado y la sociedad, aunque no exenta de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, VÍCTOR (s/f), Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados, mimeo.

ALVAREZ ENRÍQUEZ, LUCÍA (2004), "Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México: la Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.

ARENDT, HANNAH (1974), *La condición humana*, Barcelona, Editorial Seix Barral (Original 1958).

BID (1993), Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma, informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID - Grupo de la Agenda Social, Oxford, BID, Oxford University, mimeo.

----- (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996*, Washington, BID.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado.

BURKITT, BRIAN y WHYMAN, PHILIP (1994), "Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation?", en *The Political Quarterly*, Oxford, Vol. 65 N° 3.

CARRILLO, FERNANDO y GRUENBERG CHRISTIAN (eds.) (2006), *Fighting Clientelism: Transparency and Participation in Targeted Social Programs*, Washington, BID, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

CASTILLO QUINTANA, ROLANDO (2007), "Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, Caracas.

COELHO, VERA SCHATTAN P. (2005), "Los consejos de salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 32, Caracas.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

CORTINA, ADELA (1998), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.

CUNILL GRAU, NURIA (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

---------- (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, Luiz Carlos Bresser Pereira ...[et al], Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.

---------- (2006), "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

DAGNINO, EVELINA; OLVERA, ALBERTO J.; y PANFICHI, ALDO (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

DELAMAZA, GONZALO (2005), *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago, LOM Ediciones (Colección Ciencias Humanas).

DOWBOR, LADISLAU (2005), "Redes de apoio ao empreendedorismo e tecnologias sociais", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

FERNANDES, RUBEM CESAR (1994), *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

FRISANCHO ARROYO, ARIEL DAVID (2005), "Participación ciudadana en la cogestión local de salud: el Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994-1999)", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

FUNG, ARCHON (2003), "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 N° 3, Oxford.

HABERMAS, JÜRGEN (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili (Original 1962).

---------- (1990), "Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público", en *Novos Estudos CEBRAP*, N° 26, São Paulo.

HAJER, MAARTEN A. y WAGENAAR, HENDRIK (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

JACOBI, PEDRO (1991), "Movimientos sociales en Brasil: desafíos en la construcción de la ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 111.

JIMÉNEZ, EMMANUEL y SAWADA, YASUYUKI (1999), "Do Community-Managed Schools Work?: an Evaluation of El Salvador's EDUCO Program", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 13 N° 3, Washington.

LA ROSA, LILIANA; ARMAS, HENRY; y ALZA, CARLOS (2006), Participación ciudadana en salud: representaciones, prácticas, lecciones aprendidas y retos para la acción; informe de consultoría, Lima, mimeo.

LATINBARÓMETRO (2005), Informe anual, Santiago, Latinbarómetro, mimeo.

MARCH, JAMES G. y OLSEN, JOHAN P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

MAYNTZ, RENATE (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de governance", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.

MORALES, JUAN ANTONIO (1998), "Las políticas para restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos: ganadores y perdedores", en *Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 26).

NOZICK, ROBERT (1988), *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica (Original 1974).

O'DONNELL, GUILLERMO (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, PNUD.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1999), "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.

PUTNAM, ROBERT D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac (Original 1993).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

RABOTNIKOF, NORA (2005), "Ciudadanía y derechos", en *Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado*, Manuel Canto Chac (ed.), Barcelona, Icaria Editorial.

ROCHE, MAURICE (1992), *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press.

RODRÍGUEZ, AMÉRICA (1998), "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas educativas en El Salvador: el caso del Programa EDUCO", en *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, José Luis

Méndez Martínez (coord.), México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas.

RUIZ FERNÁNDEZ, JULIO (1997), "Política social de la educación básica en Chile", en *Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Caracas, CLAD.

SINTOMER, YVES (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.

SORENSEN, EVA (2000), "Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 22 N° 1, Omaha.

TEISMAN, GEERT R. y KLIJN, ERIK-HANS (2002), "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 2, Washington.

VAILLANCOURT, YVES; AUBRY, FRANCOIS; KEARNEY, MURIAL; THEARIAULT, LUC; y TREMBLAY, LOUISE (2006), "La contribución de la economía social a las reformas de las políticas sociales en Canadá: una visión desde el Québec", en *Cayapa: Revista Venezolana de Economía Social*, Año 6 N° 11, Trujillo.

VELÁSQUEZ CARRILLO, FABIO ENRIQUE y GONZÁLEZ R., ESPERANZA (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

VERNIS DOMÈNECH, ALFRED (2005), "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.

VIGODA, ERAN (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 5, Washington.

WALZER, MICHAEL (1995), "The Civil Society Argument", en *Theorizing Citizenship*, Ronald Beiner (ed.), Albany, State University of New York.

ZOVATTO GARETTO, DANIEL y LAGOS, MARTA (2005), "Gobernabilidad democrática: logros y desafíos", en *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, No. 13, Madrid.

ZURBRIGGEN, CRISTINA (2006), *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones: los condicionantes históricos de las reformas actuales*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

NOTAS

[1] Un agudo análisis al respecto es realizado por Rabotnikof (2005)

[2] Véase, al respecto, por ejemplo, el análisis que hace Roche (1992) de los límites del paradigma dominante de la ciudadanía social, entre otros, por los desafíos que imponen tanto el post-industrialismo como el post-nacionalismo. Para una apelación por el cosmopolitismo en la definición de ciudadanía, véase Cortina (1998).

[3] Como bien lo nota Castillo (2007), el ciudadano era básicamente sujeto de deberes en la Grecia clásica.

[4] Esta evidencia la proporcionaba una encuesta oficial a usuarios de servicios públicos llevada a cabo en Chile, país que sin embargo, es uno de los que pareciera exhibir mayores logros en la reforma de sus servicios públicos.

[5] Véanse, entre otros, Carrillo y Gruenberg (2006) y Zurbriggen (2006) para estudios recientes.

[6] Cabe destacar que según lo advertía un Secretario General de la CEPAL (Ocampo, 1999: 13), el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal); en tanto en América Latina, los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas).

[7] Las corrientes teóricas que adjudican un cálculo egoísta a todas las acciones humanas restringiendo la gestión pública sólo a la creación de incentivos, tienden a devenir en fragmentación y competencia destructiva no sólo entre individuos, sino también entre niveles y sectores gubernamentales y hasta dentro de la sociedad.

[8] Véanse el excelente libro editado por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); también Cunill (1997: Capítulo III) para una crítica a la participación ciudadana fundamentada en esos enfoques.

[9] Para una ilustración de este tipo de enfoque, véanse Hajer y Wagenaar (2003), Vigoda (2002), Teisman y Klijn (2002). Cabe destacar que estos últimos autores aluden a tres generaciones de arreglos de gobernanza en la formulación de políticas: el enfoque de partenariado público; el enfoque interactivo que junta a gobierno, ciudadanía y grupos sociales; y el enfoque de partenariado público-privado (PPP) que supone financiamiento y participación de asociaciones privadas, y que es el que favorecen.

En cualquier caso, vale señalar que no nos referimos acá a los enfoques más socio-políticos de la teoría de la gobernanza que la visualizan como una modalidad de coordinación no jerárquica. Al respecto, véase, por ejemplo, Mayntz (2000).

[10] El informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial (2004), cuyo título es "Servicio para los pobres", expresamente señala que "pagar por los servicios otorga poder" (pág. 146).

[11] El principal fundamento de este tipo de enfoque es que el conocimiento y los recursos necesarios para lograr los resultados que se desean están distribuidos entre diferentes actores, por lo que se requiere una nueva forma de gobernanza en la cual los actores públicos toman en cuenta sus interdependencias con otros actores y tratan de resolver problemas de gobernanza a través de la cooperación (Teisman y Klijn, 2002).

[12] Véase al respecto Cunill (1997: Capítulo I).

[13] Habermas (1990) remarca dos condiciones: la espontaneidad y la informalidad en términos de quedar libre de la presión de la toma de decisiones.

[14] Alvarez (2004) muestra, por ejemplo, como una experiencia desde la sociedad civil protagonizada por un conjunto de organizaciones feministas en México -la Red por la Salud de las Mujeres- despertó dos actitudes distintas de los dos gobiernos del mismo partido -el PRD- en el Distrito Federal.

[15] Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2004). En Consejo Científico del CLAD (2000), exponemos extensamente el contexto y la concepción de la responsabilización de la administración pública que predominan en los 80.

[16] En Cunill (2004) nos referimos a estos asuntos como posibles aspectos de la democratización de la administración pública, y proponemos un *test* que requerirían satisfacer para aumentar tanto la democracia como la eficiencia de la administración pública.

[17] Para detalles al respecto, véase el SIARE del CLAD (http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html).

[18] En torno a este tema, véase Dowbor (2005).

[19] Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2006).

[20] Al respecto es interesante el caso de la reforma educativa de los años 80 en Inglaterra, la que no obstante estar motivada por entregar "poder a los padres" devino en un refuerzo del poder de los profesionales y a la larga de la burocracia. Para detalles sobre la participación ciudadana basada en conocimientos expertos, véase Cunill (1997).

[21] Nosotros entendemos que la diferencia básica entre la participación ciudadana y el control social es que la primera puede suponer corresponsabilidad o poder compartido con el Estado, mientras el segundo exige una relación de exterioridad con el Estado. En ambas está en juego, sin embargo, la autonomía social.

[22] Obviamente a veces esto es deliberado de parte de las burocracias estatales.

[23] Véase, por ejemplo, La Rosa ...[et al] (2006) para el caso de la participación en salud en Perú, que revela que los profesionales tienen un peso de casi 70%.

[24] Según lo reconoce Sintomer (2005), "en Brasil, como en el resto de América Latina, el presupuesto participativo es un instrumento de las clases populares y también un método privilegiado para priorizar la inversión en favor de los pobres".

[25] Véase Velásquez y González (2003) para el caso de Colombia.

[26] Adrián Gurza, en un encuentro celebrado en noviembre de 2006 en ciudad de México, sostenía que sus hallazgos sobre el Consejo Nacional de Salud de Brasil dan cuenta de un predominio en los hechos de la sociedad civil, pero básicamente de los sectores organizados que llegan al Consejo a discutir lo ya acordado previamente. Su tesis es que lo que ocurre dentro de los Consejos está determinado por lo que ocurre afuera, sobre todo por el grado de corporatismo social.

[27] Coelho (2005), refiriéndose también a los consejos de salud en Brasil, llama la atención sobre el hecho de que no están todos los que debieran, ya que la burocracia hace la escogencia del tipo de organización que forma parte del consejo.

[28] Varios países han promulgado recientemente leyes de participación ciudadana, entre ellos, Nicaragua y Venezuela. Otros, como Colombia, tienen varias normativas que sustentan procesos de participación ciudadana. Nótese que no nos referimos acá a los mecanismos de participación ciudadana directa tipo referéndum o iniciativa popular, los que también han proliferado recientemente, pero que escapan al alcance de este trabajo.

[29] Vaillancourt ...[et al] (2006: 69), en este sentido, refieren a "una nueva arquitectura que capacita a los ciudadanos-usuarios para participar en la producción, la gestión y la evaluación de la política social, y al hacerlo, desarrollarse como ciudadanos capaces de autodeterminación y poder".

[30] Parte de la literatura los designa como los actores de la "economía social" o "tercer sector" (véase, por ejemplo Vaillancourt ... [et al], 2006), distinguiéndolos por los valores de solidaridad, autonomía, reciprocidad y autodeterminación que los inspiran y las reglas democráticas que los pueden regir. El término economía social en cualquier caso, incluye a las cooperativas sociales.

[31] Para el caso del Programa Educo, véanse Rodríguez (1998) sobre el particular, y Jiménez y Sawada (1999) para argumentos a favor. Sobre los CLAS de Perú, véanse Frisancho Arroyo (2005), y La Rosa ...[et al] (2006: 128-142) que aportan, en cambio, evidencias sobre una valoración de logro de la ciudadanía en relación con los CLAS.

[32] En general, estas modalidades de coproducción implican introducir normas del régimen laboral privado para contratar y despedir personal, ya que las figuras que se crean (los CLAS, por ejemplo) actúan bajo régimen privado de administración.

[33] Recordemos que a diferencia del primer grupo, la solidaridad no es el único ingrediente que mueve a la creación de una ONG, aun en el caso de ser auténtica.

[34] Esto pasa incluso por ampliar la noción de la contraloría social recubriendo también lo público no estatal, tal y como lo entiende, por ejemplo, la normativa colombiana sobre las "veedurías ciudadanas".

Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso

Marta Arretche[*]

La publicación de Contribuciones II es una gran oportunidad para reflexionar sobre los fundamentos teóricos y conceptuales de un Estado que sea capaz de tornar efectivos los derechos de ciudadanía. A partir del artículo de Guillermo O´Donnell en este volumen, este texto pretende ser una contribución a este debate demostrando la relevancia de una reflexión sobre los requisitos estatales para que el Estado cumpla efectivamente sus obligaciones para con sus ciudadanos. Argumento, además, que elementos empíricos para esta formulación conceptual pueden ser extraídos de la experiencia latinoamericana reciente. Aunque la "parte vacía del vaso" en la relación de los Estados latinoamericanos con sus ciudadanos sea ampliamente conocida, la identificación de los requisitos estatales que favorecen avances en esa relación permite extraer lecciones de la "parte llena del vaso". Por razones puramente prácticas, derivadas de mis actividades de investigación, este análisis empírico estará basado en la experiencia brasilera reciente, más, ciertamente, estudios empíricos sobre los demás países latinoamericanos serían igualmente útiles para este objetivo.

Históricamente, la adopción de políticas que garanticen el usufructo igualitario de los derechos de ciudadanía impone exigencias profundas sobre la estructura de los Estados nacionales. La expansión de las funciones del Estado (contrapartida histórica

[*] Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo (USP) e investigadora del Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP).

de la expansión de los derechos de ciudadanía) no implicó apenas la expansión del gasto público, sino que además impuso cambios profundos en la arquitectura de las instituciones estatales (Marshall, 1967). La extensión con que el Estado cumple la promesa de la ciudadanía está directamente asociada a la extensión con que las agencias estatales penetran en el territorio nacional y coordinan internamente sus acciones de modo de ejercer el monopolio de la autoridad sobre las dimensiones de la vida de los ciudadanos afectadas por la acción del Estado, impidiendo así que las estrategias de sobrevivencia de estos últimos dependan de los poderes privados (Migdal, 1988: 10-41; O'Donnell, en este volumen).

La literatura reciente sobre las relaciones entre Estado y ciudadanía ha prestado poca atención a este tema tan central. En verdad, el debate reciente dio gran centralidad a la temática de las relaciones entre Estado y sociedad, mas específicamente se concentró en las cuestiones relativas a las instituciones políticas que promueven decisiones democráticas y participativas, favoreciendo simultáneamente la *accountability* de los gobiernos en relación a sus ciudadanos. En contrapartida, la cuestión de los requisitos institucionales para que el Estado garantice patrones igualitarios de acceso a los derechos de ciudadanía permaneció relativamente poco tratada. En otros término, los tremendos desafíos que enfrenta la máquina estatal para que el Estado traduzca sus decisiones en acciones efectivas (incluyendo todos los miembros de su comunidad política) recibieron menor atención de la literatura reciente. Ausente esta reflexión, se supone garantizada una correspondencia entre buena decisión y buen gobierno.

Este artículo argumenta que una dimensión relevante y poco explorada de la reflexión sobre el tipo de Estado que promueva la democracia en su sentido pleno, es la de los requisitos *estatales* que permitirían a los ciudadanos tener acceso a sus derechos (O'Donnell). En otras palabras, el buen gobierno no requiere sólo instituciones políticas que garanticen que las decisiones sean tomadas de modo democrático. La obligación estatal de garantizar el usufructo de derechos a todos los miembros de una comunidad política impone exigencias para la organización de la máquina estatal.

Esta reflexión puede y debe ser apoyada en la experiencia reciente de los países latinoamericanos. En efecto, la dimensión más prominente de la reflexión sobre las instituciones estatales adecuadas para la promoción de una democracia de ciudadanos enfatizó las virtudes de la descentralización. En las últimas décadas, ésta estuvo, *pari passu* con la democratización, en el centro de la agenda de debates sobre la reforma del Estado en América Latina. Innumerables reformas descentralizadoras fueron adoptadas (Draibe, 1996; Kaufman e Nelson, 2004), con la expectativa de que este nuevo diseño de las instituciones estatales promoviese tanto la participación democrática sobre las decisiones y acciones de los gobiernos como la efectividad del Estado.

La defensa de las virtudes de la descentralización fue fuertemente afectada por el contexto de los procesos de redemocratización. El hecho de que los regímenes autoritarios latinoamericanos hayan sido simultáneamente Estados centralizados

produjo, por un efecto de *policy feedback,* una *asociación positiva* entre centralización estatal y autoritarismo. Simétricamente, el debate sobre los requisitos estatales para un Estado democrático fue tremendamente influenciado por una *asociación positiva* entre descentralización y democracia. De esta asociación, partirán orientaciones favorables a que el abanico más amplio posible de decisiones relevantes de las políticas públicas fuese delegado a las unidades más próximas a los ciudadanos, en particular en los gobiernos locales.

No menos influyentes para la defensa de las virtudes de la descentralización fueron las proposiciones derivadas de la concepción cívica tocquevilliana. Sin embargo, una lectura cuidadosa de Tocqueville no autoriza a la entera delegación de competencias a favor de los gobiernos locales. De hecho, Tocqueville distinguió la *centralización gubernamental* –relacionada con los intereses comunes de una nación– de la *centralización administrativa* –relacionada con los intereses particulares de las comunidades. Consideraba que la primera sería fundamental para que las naciones pudiesen prosperar, unidas por una sola voluntad, en tanto la segunda sólo serviría para debilitar a las naciones y su resultado sería la apatía política. Por lo tanto, una vez que un determinado conjunto de derechos se tornase un interés común de la nación, éste pasaría a ser una atribución del gobierno central. En verdad, las funciones a ser atribuidas a los gobiernos locales en *Democracia en América* son largamente afectadas por lo limitado de las funciones del Estado en el inicio del Siglo XIX. El largo proceso de expansión de las funciones del Estado asociado al desarrollo de los Estados de Bienestar en el Siglo XX, implicó que un conjunto mucho más amplio de obligaciones pasara a ser de interés común de una nación, siendo, por lo tanto, atribución del gobierno central.

En el plano empírico, la investigación comparada sobre el resultado efectivo de las reformas descentralizadoras no confirmó las expectativas despertadas por las teorías que las justificaban, revelando aumento de los niveles de corrupción de los gobiernos locales, aumento del déficit público y persistencia del clientelismo (Rosanvallon, 1993; Prud'homme, 2002). Además de esto, el análisis comparado de las formas de Estados enfatiza en los riesgos derivados de un gobierno central limitado, particularmente en lo que tiene que ver con las oportunidades de reducción del gasto social, los incentivos institucionales para la desregulación de la competencia, la superposición de competencias y la emergencia de desigualdades en la provisión de bienes públicos (Skocpol, 1992; Weaver e Rockman, 1993; Peterson, 1995; Pierson, 1995).

Imaginemos un objetivo nacional de política social cualquiera, en un país en el cual los servicios pertinentes hayan sido descentralizados. La realización de ese objetivo supondría la movilización de los gobiernos locales. El reconocimiento generalizado de que ese objetivo debería ser una prioridad nacional no implica que los gobiernos locales se avengan a establecer el mismo objetivo como una prioridad de política pública en el plano local. Más aún: no implica que, aunque lo hagan, estén de acuerdo con relación a las estrategias más adecuadas para alcanzar el objetivo. Además, si estos gobiernos locales fuesen receptivos de las preferencias de sus ciudadanos, es probable que estableciesen

prioridades de lo más diversas entre sí. En la ausencia de mecanismos de coordinación nacional, el resultado más probable sería un aumento de las desigualdades, derivado de las acciones de los diferentes gobiernos locales.

Ahora un Estado nacional que tenga capacidad de implementar o hacer implementar sus decisiones en todo el territorio nacional, precisa disponer de mecanismos efectivos de coordinación de sus propias agencias, de modo a traducir estas decisiones en políticas. La necesidad de mecanismos nacionales de coordinación de las políticas es tanto más esencial si estas decisiones giran en torno al objetivo normativo de garantizar el acceso igualitario a los derechos.

EXTRAYENDO LECCIONES DE LA PARTE LLENA DEL VASO

El Brasil es un buen ejemplo para indicar la relevancia de profundizar los estudios empíricos en torno a esta cuestión, por tratarse de un Estado federativo, conocido por la extensión de las reformas descentralizadoras adoptadas en el desarrollo del proceso de democratización. Entretanto, un aspecto menos conocido de la trayectoria brasilera reciente es el que se refiere a las reformas que promovieron las capacidades nacionales de coordinación de las políticas públicas, regulando las finanzas y las políticas a ser ejecutadas por los gobiernos locales.

En el inicio de los años 90, el Brasil presentaba los peores indicadores de educación y de salud entre los países latinoamericanos, además de ser conocido por presentar una de las más desiguales estructuras de distribución de la renta del mundo, como lo demuestran sucesivos Informes de Desarrollo Humano del PNUD[1]. Los indicadores sociales de la década del 90 indican que el régimen militar legó a la democracia una pesada deuda social. Completado el ciclo de la redemocratización, con la aprobación de una nueva Constitución en 1988, el Brasil presentaba tasas de pobreza, de años de escolaridad, de expectativa de vida y de mortalidad infantil, mucho peores a las de países de América Latina con renta per cápita bien inferior a la de Brasil (Paes de Barros *et al*, 2000; Arretche, 2006). A mediados de la década de 2000, los indicadores sociales y de renta de Brasil son más positivos, revelando que el Brasil mejoró en relación a su pasado reciente, logrando reducir, pero sin eliminar, desigualdades en el acceso a programas de garantía de renta y servicios educacionales y de salud. Se trata, así, de identificar la ingeniería estatal que favoreció la producción de *la parte llena del vaso*.

Examinemos características institucionales de políticas particulares para, posteriormente, identificar los requisitos estatales que permiten la coordinación nacional de las políticas.

EL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE RENTA

Ampliamente conocido, el Programa Bolsa-Familia fue creado en 2003. Es relevante para el argumento presentado en este artículo destacar que el Programa estaba presente en *todos* los municipios brasileros a fines de 2005[2], es decir, hace apenas dos años. Adicionalmente, tuvo un importante impacto en la reducción reciente de las desigualdades de renta en el Brasil (Barros, 2006; Soares, 2006; Rocha, 2006) aunque, empero, ésta no puede ser atribuida exclusivamente al Programa Bolsa-Familia[3].

El Programa surgió de la unificación y ampliación de programas federales creados a partir de 2001, los cuales, a su vez, tuvieron su origen en experiencias municipales y estaduales de buen suceso (Lavinas, 1999; Lavinas y Barbosa, 2000)[4]. Su introducción en la agenda de la política social brasilera se debe a los gobiernos locales, su suceso rápidamente los convirtió en una política nacional, financiada, reglamentada y coordinada por el gobierno federal, asumiendo los gobiernos locales el papel de catastrar a las familias necesitadas y el Ministerio de Desarrollo Social el de seleccionar a las beneficiarias.

El Programa es uniforme para todo el territorio nacional, beneficiando a familias con renta familiar mensual *per capita* inferior a la canasta básica, definida por el gobierno federal. Estados y municipios tienen la función de catastrar a las potenciales familias beneficiarias, pero no pueden alterar las reglas de elegibilidad ni los valores de los beneficios. Una vez catastradas, las familias reciben una credencial electrónica y pasan a recibir el beneficio mensualmente, directamente en una agencia bancaria, no habiendo, por lo tanto, ningún intermediario entre el ciudadano y el usufructo del derecho.

En este programa le caben al gobierno federal las funciones de financiamiento y reglamentación y a los gobiernos subnacionales, la función de catastrar a las familias. No hay, por lo tanto, ningún desembolso por parte de los gobiernos locales. Estos reciben recursos para administrar su catastro de beneficiarios. Esta regla operó como un fuerte incentivo para la adhesión de los gobiernos locales y explica buena parte de la velocidad de implantación del Programa[5].

En la práctica, este conjunto de reglas crea fuertes incentivos para que los gobiernos locales se integren al Programa, incluyendo los municipios gobernados por partidos de oposición, neutralizando por lo tanto los efectos del multipartidismo sobre la coordinación nacional de esta política sectorial[6].

POLÍTICA DE SALUD

El Brasil instituyó en el final de la década del 80 su Sistema Único de Salud, que pretende ser universal, gratuito y descentralizado, en el cual les cabe a los municipios la responsabilidad de la gestión y ejecución de los servicios básicos de atención de salud. El sistema es prácticamente universal, pues apenas una minoría de 8,7% de la población nunca usa el sistema público de salud (Afonso, 2004: 27). En 1992, 2450 municipios brasileros de un total de 4650 (53%) no contaban con ningún puesto de salud y 129 no contaban con ninguna unidad básica de atención (puesto de salud o centro de salud) (IBGE, 1992). En 2005, este número cayó a apenas 6, de un total de 5558 municipios (IBGE, 2006). Además de ser un indicador de la penetración territorial de las agencias estatales de salud, este indicador revela la penetración territorial de un modelo de asistencia de salud que privilegia la instalación de servicios de atención básica y adopta programas similares en el territorio nacional. (IBGE, 2006).

Hay evidencias de que permanecen desigualdades en la oferta de servicios entre los municipios brasileros[7], pues mientras la media de consultas *per capita* por municipio ha subido (lo que indica la expansión del acceso), el desvío de padrón de esta media tiende a permanecer estable, lo que indica persistencia de las desigualdades (Arretche y Marques, 2007; CEM, 2006). Por lo tanto, la desigualdad entre los municipios dice más respecto a *cantidad y calidad* de las prestaciones en salud de lo que en relación al *tipo* de programa de salud adoptado, siendo la prioridad de la atención básica en salud una característica homogénea de la agenda de salud de todos los municipios brasileros[8].

Estos resultados son, en buena medida, explicados por la estructura de coordinación de esta política sectorial. Tanto las decisiones de gasto como las políticas de los gobiernos locales son inducidas por la legislación federal, más específicamente por reglas constitucionales y ministeriales. Una enmienda constitucional, aprobada en el 2000, obliga a los gobiernos municipales y estaduales a gastar, respectivamente, 15% y 12% del total de sus fondos tributarios en salud. Además de esto, desde la promulgación del Sistema Único de Salud, en 1990, la Unión está encargada de las funciones de financiamiento y de formulación de la política nacional de salud, así como de la coordinación de las acciones intergubernamentales. Esta división de funciones implica que el gobierno federal tiene autoridad para tomar las decisiones más importantes en esta política sectorial y, en consecuencia, las políticas implementadas por los gobiernos locales son fuertemente dependientes de las transferencias federales y de las reglas definidas por el Ministerio de Salud. Y aunque los gobiernos locales sean políticamente autónomos y tengan formalmente autoridad para adoptar sus propias políticas de salud, el gobierno federal dispone de recursos institucionales para influenciar sus decisiones de políticas, afectando su agenda de gobierno.

La edición de reglas ministeriales ha sido el principal instrumento de coordinación de las acciones nacionales en salud. El contenido de éstas consiste, en

gran medida, en condicionar las transferencias federales a la adhesión de los Estados y municipios a los objetivos de la política federal. A partir de 1998, cuando se redujo la incertidumbre en cuanto al flujo de estas transferencias, debido a un conjunto de medidas que garantizaron volúmenes adecuados de recursos y tornaron creíble que las transferencias serían efectivamente realizadas, independientemente de las lealtades partidarias, aumentó exponencialmente la adhesión de los gobiernos locales a las políticas preferenciales del gobierno federal. Por esta razón, no hay evidencias de relación entre la afiliación partidaria de los prefectos y la producción de servicios ambulatorios y hospitalarios, siendo la inducción federal el principal factor explicativo de la acción de los gobiernos locales (Arretche e Marques, 2007). En otras palabras, la adopción de reglas claras y creíbles en cuanto a las transferencias federales, vinculando recursos a demandas, produjo efectos positivos sobre la coordinación nacional de las políticas públicas.

Este sistema de incentivos indujo a los gobiernos locales a adoptar programas de atención básica de salud, contratación de médicos, enfermeros y asistentes de salud, así como acceso gratuito a los principales medicamentos, cobertura de vacunación y atención prenatal, de modo *homogéneo en el territorio nacional*. Si las transferencias son regulares y si los criterios son predefinidos, el compromiso del gobierno federal se torna creíble y, en consecuencia, los gobiernos locales ven reducida la incertidumbre de adherir a los programas federales, eliminando el problema de la no-simultaneidad de las acciones. Con base en sus funciones de financiador y regulador, el gobierno federal coordina la política nacional de salud, en la medida en que produce convergencia en torno a las prioridades a ser adoptadas.

Finalmente, todas las medidas referentes a las funciones a ser ejecutadas por los gobiernos locales deben ser aprobadas por una Comisión Intergestores Tripartita, compuesta por representantes de los ejecutivos federal, estadual y municipal. La constitución de esta "arena federativa" permite la incorporación de las demandas de los gobiernos locales a las reglas de la política federal, particularmente en lo que dice respecto al contenido de las reglas ministeriales dictadas por el Ministerio de Salud.

POLÍTICA DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL

El área de educación es aquella en que Brasil presenta los peores indicadores de desempeño. Entretanto, es posible en este caso extraer lecciones de la "*parte vacía del vaso*".

Brasil logró de hecho universalizar el acceso a la educación básica, particularmente en lo que tiene que ver con el acceso de los pobres a la educación pública. Los datos sobre acceso revelan que en el municipio de Sao Paulo en 2004, 99% de los 40% más

pobres tenían a sus hijos matriculados en el nivel básico (Figueiredo, Torres e Bichir, 2006b). En el año 2006, idéntico estudio en el municipio de Salvador reveló que 97% de las familias de ese mismo estrato tenían a sus hijos de entre 7 y 14 años matriculados en el nivel básico (Figueiredo e Torres, 2006). Entretanto, el desempeño del sistema educacional brasilero es muy bajo. La tasa de conclusión del nivel básico (8 años de estudio) en la franja etaria de 15 a 19 años, no llegaba a 15% en 2004. Además, todas las investigaciones internacionales revelan que los estudiantes brasileros presentan niveles muy bajos de competencia (productividad) escolar.

En esta política particular, a diferencia de las políticas de salud y de transferencia de renta, el gobierno federal tiene limitada autoridad para reglamentar la gestión y dispone de escasos recursos para financiar los programas ejecutados por los gobiernos subnacionales. En verdad, desempeña una función apenas supletoria, de financiar programas de alimentación de los estudiantes de las escuelas públicas, así como programas de construcción y capacitación de las unidades escolares. Cuenta, por lo tanto, con recursos institucionales bien limitados para coordinar la adopción de objetivos nacionales de política.

La oferta de enseñanza es responsabilidad de Estados y municipios, siendo que estas dos redes operan de modo enteramente independiente, con marcadas desigualdades en la capacidad de gasto entre las unidades de la federación, las cuales afectan la carrera y salarios de los profesores, la naturaleza y calidad de los servicios educativos, así como el nivel de gasto/alumno (Vazquez, 2003). En cada municipio, las dos redes públicas –estadual y municipal– adoptan prioridades y programas enteramente distintos, en cuanto a transporte escolar, uniforme de los alumnos, condiciones de acceso a los equipamientos escolares, infraestructura de la escuela y tiempo de permanencia de los alumnos (Figueiredo et al, 2006b; Figueiredo e Torres, 2006). Evidentemente, tales diferencias no pueden ser atribuidas a las preferencias de los ciudadanos (puesto que son los mismos), y si a las prioridades de diferentes gobiernos sobre un mismo territorio, situación que acontece debido a las limitaciones institucionales de la coordinación nacional de políticas de educación.

Para reducir las desigualdades de capacidad de gasto, el gobierno federal aprobó en 1996 una enmienda constitucional[9] que obligó a Estados y municipios a gastar el 15% del total de sus fondos en educación, creando el Fondo Estadual de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (FUNDEFs). Esta medida tuvo un efecto *equalizador* de la capacidad de gasto en cada Estado de la federación, empero mantuvo las desigualdades entre los Estados (Vazquez, 2003). Su principal efecto fue limitar la autonomía decisoria de los gobiernos locales en lo que respecta al destino del *gasto* en educación.

En verdad, para obtener este comportamiento de gasto por parte de los gobiernos locales, el gobierno central adoptó la estrategia de aprobar una regla constitucional, dada su limitada capacidad institucional de afectar a las escuelas de los gobiernos locales. La regla constitucional opera como una norma que obliga a dar prioridad a la educación

fundamental, incluso en los gobiernos locales que no tengan esta prioridad en su agenda. Obsérvese, en consecuencia, que la estrategia de coordinación en este caso, llevó a adoptar una norma que tiene efecto homogéneo en el territorio nacional.

Sin embargo, esta medida tuvo limitada capacidad de producir convergencia en torno a las *políticas y programas* a ser adoptados, dado que sus mecanismos de inducción se restringen a parámetros de *gasto*. Las evidencias sugieren que el FUNDEF fue responsable por la expansión de la matrícula en la enseñanza fundamental (Afonso, 2004), así como por aumentos en los salarios relativos de los profesores, pero no hay evidencia de que haya mejorado la competencia relativa de los alumnos de las escuelas públicas (Menezes-Filho; Pazello; Souza, 2005), manteniendo las desigualdades de desempeño escolar.

En este año 2007, el gobierno federal lanzó un Plan de Desarrollo de la Educación. Este crea un Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), calculado con base en el tiempo medio de conclusión de cada ciclo escolar y en la nota media de los alumnos en una prueba nacional. Este índice, que será divulgado públicamente, servirá como referencia para evaluar el desempeño de cada red y de cada escuela pública. El programa consiste en establecer metas para mejorar este índice, condicionando la transferencia de recursos y apoyo técnico en el área de gestión al compromiso con la adopción de medidas básicas, tales como la contratación de directores por concurso, para los municipios que se dispusieran a intentar alcanzar esas metas. Además, establece un piso nacional salarial para los profesores del país entero, combinando la meta de universalización de los laboratorios de informática para todas las escuelas públicas.

Dado su carácter reciente, no hay evaluaciones del Plan. Sin embargo, para los fines de este artículo, interesa destacar el papel de coordinación desempeñado por el gobierno federal, así como la estrategia de condicionar recursos a la adopción de medidas de política. Se busca promover convergencia en torno a los programas y prioridades, de modo de garantizar que los Estados y municipios adopten estrategias semejantes, aunque tengan facultades para no hacerlo.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo argumenta que un Estado nacional que se proponga garantizar derechos de ciudadanía a todos sus miembros, precisa enfrentar requisitos institucionales relativos a la coordinación nacional de sus políticas. En efecto, estos hablan acerca del modo como el Estado se organiza para penetrar su territorio nacional, coordinando internamente sus acciones y enfrentando sus propias tendencias centrífugas. En el caso latinoamericano, tales desafíos estatales son posiblemente más necesarios aun con posterioridad a las reformas descentralizadoras adoptadas en el continente.

La experiencia brasilera reciente indica que los gobiernos centrales tienen un papel insustituible en la coordinación de las políticas públicas, siempre que las decisiones a ser implementadas involucren la promoción de patrones universales e igualitarios de acceso a derechos. Esta centralización de la autoridad implica el papel de regulador principal de las políticas a ser adoptadas por los encargados de la ejecución, sean estos los gobiernos locales (al igual que los agentes privados). Reglas de titularidad y concepciones estratégicas de acción deben ser objeto de la regulación del gobierno central, siempre que se pretenda que políticas homogéneas sean implementadas en el territorio nacional.

Adicionalmente, el gobierno central debe disponer de recursos que puedan ser empleados para inducir las decisiones de los agentes de los gobiernos locales encargados de la ejecución de las políticas, particularmente cuando ésta es descentralizada. La disponibilidad de estos recursos asociada a la reducción de la incertidumbre en cuanto a su efectiva distribución a los agentes encargados de la ejecución de las políticas, son decisivas para solucionar el problema de la no-simultaneidad de las acciones.

El papel de coordinación del gobierno central implica además, instituir mecanismos de control, evaluación y monitoreo de los gastos y de las políticas a ser ejecutadas por los gobiernos locales. Este sistema –de divulgación pública– permite que las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales sean pautadas por reglas públicas y creíbles, así como permiten la credibilidad de las estrategias de coordinación que condicionan la transferencia de recursos al cumplimiento de metas de políticas.

La existencia de foros de negociación, con representación de los agentes estratégicos en la ejecución de las políticas, favorece que sean tomadas mejores decisiones. Permite que la distribución de encargos sea formulada de forma compatible con las capacidades administrativas efectivamente disponibles en los gobiernos locales.

Este arreglo es compatible con el ideal democrático *tocquevilliano*, para quien la vitalidad de la vida cívica está directamente asociada a la descentralización administrativa y para que los intereses comunes a todas las partes de una nación –entre los cuales debemos incluir los derechos de ciudadanía– estén de hecho bajo la autoridad del gobierno central, de modo a permitir que las naciones puedan prosperar, unidas por una sola voluntad!!

BIBLIOGRAFÍA

AFONSO, JOSÉ R. R. (2004). *Brasil, um caso à parte.* Paper presented on XVI Regional Seminar of Fiscal Policy from CEPAL/ILPES, Santiago do Chile.

ARRETCHE, MARTA (2006). Coordinating Policies in a Fragmented Federal State: The Brazilian Case", no XXth IPSA World Congress, em Fukuoka (Japão), em 12 de julho de 2006.

ARRETCHE, MARTA e MARQUES, EDUARDO (2007). "Condicionantes locais da descentralização da política de saúde", in: Hochmann, Arretche e Marques (2007). *Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora FioCruz.

BARROS, RICARDO PAES DE; HENRIQUES, RICARDO; MENDONÇA, ROSANE. (2000) "Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15(42): 123-42.

BARROS, RICARDO PAES DE (2006). *Report: Inequality in Brazil.*

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (2006). *Relatório de Pesquisa: Finanças Públicas Municipais.* São Paulo: datilo.

DRAIBE, S. (1996). "A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?" In: Diniz, E. e Azevedo, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB/Enap.

FIGUEIREDO, A; TORRES, H.; BICHIR, R. (2006a). "Renda e votos: o democrático toma lá da cá", Insight - Inteligência. Rio de Janeiro, Ano IX, no. 33, Junho de 2006, pp40-48.

FIGUEIREDO, A; TORRES, H.; BICHIR, R. (2006b). "A Conjuntura Social Brasileira Revisitada', in: *Novos Estudos CEBRAP,* 75: 173-83.

FIGUEIREDO, A e TORRES, H. (2006). *Projeto Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais. Fase II*. Relatório de Pesquisa.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1992*). Pesquisa Assistência Médico-Sanitária*. Rio de Janeiro: site do IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2006*). Pesquisa Assistência Médico-Sanitária*. Rio de Janeiro: site do IBGE.

KAUFMANN, ROBERT and NELSON, JOAN (ed.) (2004) *Crucial Needs, Weak Incentives*. Washington/Baltimore/LOndon: Woodrown Wilson Center/John Hopkins University Press.

LAVINAS, LENA (1999). "Renda Mínima: práticas e viabilidade". *Novos Estudos CEBRAP,* no. 53: 65-84.

LAVINAS, LENA e BARBOSA, MARIA LIGIA DE OLIVEIRA (2000). "Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola de Recife". *Dados*, 43(3): 447-477.

MARSHALL, T.H. (1967). "Cidadania e classe social", *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro: Zahar.

MENEZES-FILHO, NAÉRCIO; PAZELLO, ELAINE; SOUZA, ANDRÉ PORTELA. ANDRÉ PORTELA (2005). *Educando os Pobres no Brasil: Avaliações de Impacto do Bolsa-Escola e do Fundef.* Mimeo.

MENEZES FILHO, NAÉRCIO (2007). "Boas Novas na Arena Educacional", In: *Jornal Valor Econômico*.

MIGDAL, JOEL (1988). *Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World.* Princeton: Princeton University Press.

O'DONNELL, GUILLERMO (neste volume). *Havia um Estado de y para la Democracia.* Texto preliminar preparado para o Projeto PRODDAL II, do DRAC/PNUD.

PETERSON, PAUL (1995). *The Price of Federalism*. New York, The Twentieth Century Fund.

PIERSON, PAUL (1995). "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", in: *Governance: International Journal of Policy and Administration*, 8(4): 450-72.

PRUD'HOMME, R (2002). *Tax Behaviour of Local Governments in the Presence of Transfers.* Paris: OEIL. Draft

ROCHA, SÔNIA (2006). *"Alguns Aspectos relativos à Evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil"*. Trabalho apresentado no Seminário do Centro de Estudos da Metrópole, Março de 2006.

RODDEN, JONATHAN (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement*", in Comparative Politics,* 36(4).

ROSANVALLON, P (1993). *Pouvoir Local, Pouvoirs, Locaux.* Entrevista, edição de outubro, 39-46.

SKOCPOL, THEDA (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*.

SOARES, SERGEI SUAREZ DILLON (2006). "Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004". *Texto para Discussão,* no. 1166. Brasília: IPEA.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1977). *A Democracia na América.* Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/USP.

VAZQUEZ, DANIEL ARIAS (2003). *Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do FUNDEF.* Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Economia da UNICAMP.

WEAVER, K.R. e ROCKMAN, B (1993). *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions.

WEIR, M., ORLOFF, A S. & SKOCPOL, T., ed., (1988). *The politics of social policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press

NOTAS

[1] La edición 2006 de este informe muestra que Brasil mejoró en relación a sí mismo, aunque no en relación a los demás países, pues pasó del puesto 68ª. al 69ª en el *ranking* mundial.

[2] Conforme *site* del Minísterio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. La proyección para 2006 indica 12 millones de beneficiarios.

[3] Además de Bolsa-Família, son apuntados como altamente significativas (i) las mejoras sistemáticas del salario mínimo real y (ii) la reducción de las desigualdades en los salarios del mercado formal de trabajo, explicadas en buena medida por la reducción de las diferencias en los niveles de escolaridad.

[4] Durante el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, fueron lanzados diferentes programas de transferencia de renta por diferentes ministerios – a saber: los Programas Bolsa-Escola (2001), Bolsa-Alimentação (2001); Auxílio-gás (2002) y Cartão-Alimentação (2002), los cuales fueron finalmente unificados en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, bajo el nombre de Bolsa-Família.

[5] Figueiredo et al (2006a) demostraron que el 95% de los que tienen acceso a los programas de transferencia de renta, en el municipio de San Pablo, son de hecho los más pobres, aunque la cobertura de estos programas alcance al 28% de la población con menos de medio salario mínimo *per capita*. Además, demostraron que, sin embargo la metrópoli venía experimentando una precarización de las condiciones de trabajo – dado que el porcentual de insertados en el mercado formal de trabajo sobre la PEA cayó de 54% en 1991 a 30% en 2004 --, esto no se reflejó en la renta, que fue de hecho elevada en este período, debido a la inserción en el mercado informal de trabajo de los programas de transferencia de renta. En Salvador, capital de un estado del Nordeste brasilero, 27,2% de las familias más pobres declararon recibir algún tipo de transferencia de renta, siendo el Bolsa-Família el único programa de este tipo en operación (Figueiredo e Torres, 2006).

[6] La existencia previa de programas estaduales o municipales no inhibió la emergencia de un programa nacional, coordinado por el ejecutivo federal, que de hecho constituyó la base para su existencia. Obsérvese, por lo tanto, como la trayectoria de Bolsa-Família en el Brasil e internamente distinta de la federación norteamericana, en que los gobiernos estaduales tienen capacidad de limitar la introducción de un programa federal de transferencia de renta en la aprobación del *Social Security Act*. El AFDC (*Aid for Families of Dependent Children*) era un programa que confería gran autonomía a los gobiernos estaduales en la decisión sobre los valores y criterios de elegibilidad, manteniendo esta característica durante toda a su vigencia (Weir, Orloff, Skocpol, 1988; Peterson, 1995).

[7] Esta comparación está siendo objeto de una investigación, bajo mi coordinación, en el ámbito del Centro de Estudos da Metrópole, con financiamiento de la FAPESP.

[8] Además de esto, estudios sobre el acceso a los servicios de salud indican que la desigualdad de renta no afecta el acceso a servicios de salud. Figueiredo, Torres e Bichir (2006b) examinaron las condiciones de acceso de los 40% más pobres del municipio de Sao Paulo, a través de una encuesta realizada en 2004, revelando que, en el 91% de estas familias, por lo menos un miembro de la familia había tenido atención regular de salud en el último año. En 2006, Figueiredo e Torres (2006) coordinaron idéntica encuesta en el municipio de Salvador, capital de un estado de la región Nordeste. Los resultados son muy similares a los encontrados en Sao Paulo: en 86% de las 40% familias más pobres, por los menos un miembro de la familia había tenido atención regular por el sistema de salud en el último año. Concluirán que es la acción del Estado que compensa la precarización de las condiciones de trabajo, no sólo reponiendo los niveles de renta sino también eliminando los efectos de la desigualdad de renta sobre la igualdad de acceso a los servicios sociales.

[9] La Enmienda Constitucional de FUNDEF – EC 14/96 -- establece que, por el plazo de 10 años, estados y municipios deberían aplicar, a lo menos, 15% de todas sus fondos exclusivamente en la enseñanza fundamental. Además de esto, 60% de estos recursos deberían ser aplicados exclusivamente al pago de profesores en efectivo ejercicio del magisterio. En el caso que un estado o municipio no ofrezca matrículas, debería transferir este 15% para el nivel de gobierno que efectivamente ofrece las matrículas, a través de un fondo estadual llamado FUNDEF.

Gobiernos locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa*

*Celina Souza**

INTRODUCCIÓN

Los movimientos de redemocratización que tuvieron lugar en América Latina en los años 80 tomaron diferentes caminos que generaron diferentes experiencias y resultados. En muchos países del continente latinoamericano, el programa de redemocratización incluyó un aumento del papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos universales (bienes públicos) así como la participación de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones sobre las políticas públicas de impacto directo, como medios para la reconstrucción de las instituciones democráticas. En consecuencia, varios países crearon mecanismos orientados hacia la descentralización política y financiera, principalmente para los gobiernos y las comunidades locales, lo que indica que la tarea de la reconstrucción de las instituciones democráticas no se restringía a las instituciones nacionales. Sin embargo, a pesar de que los países del continente compartieran programas de redemocratización comunes, las experiencias de descentralización fueron diferentes y la gestión descentralizada de las políticas sociales asociada a la participación de las comunidades locales no siempre se dio en forma simultánea.

Brasil es, con todo, un ejemplo de procesos simultáneos de redemocratización y descentralización para los gobiernos y las comunidades locales. Esto se debe

* Investigadora del Centro de Recursos Humanos (CRH) de la Universidad Federal de Bahía (UFB), Brasil.

a que entre los compromisos de la redemocratización se incluía el compromiso de restaurar la federación a través de un aumento del poder político y tributario de las entidades subnacionales y el compromiso de empoderar a las comunidades locales en el proceso de la toma de decisiones sobre políticas públicas, en consonancia con los supuestos de la democracia deliberativa. Así pues, a partir de la Constitución de 1988, promulgada en función de la redemocratización, las instituciones locales están registrando profundas modificaciones, que fueron engendradas por una coalición conformada por constituyentes que tenían fuertes lazos de unión con las necesidades municipales. El hecho de que la decisión de aumentar el papel de los gobiernos y las comunidades locales haya ocurrido dentro del ámbito de la Asamblea Constituyente muestra que, en el caso brasileño, la descentralización/municipalización dista mucho de ser un asunto de orden administrativo y constituye, por el contrario, una cuestión de índole eminentemente política. En caso contrario, ¿por qué se habrían empeñado en promoverla los constituyentes brasileños?

A fines de los años 90, en cumplimiento de las directivas y normas de la Constitución de 1988, se adoptaron nuevas políticas orientadas hacia la municipalización y la participación de las comunidades locales, aun cuando sus motivaciones hayan sido diferentes de las que prevalecieron en el proceso constituyente, dado que su principal agente de decisión e inductor fue el Poder Ejecutivo federal y/o local. El Poder Ejecutivo federal dictó nuevas reglamentaciones que transformaron a los gobiernos locales en los principales proveedores de servicios universales de salud y educación básica, y a las comunidades locales en participantes legítimos en el control de dichos servicios. En cuanto se refiere a los Ejecutivos municipales, en muchos municipios se implantó lo que dio en llamarse Presupuesto Participativo, mediante el cual ciertos segmentos de las comunidades locales son convocados a decidir sobre la asignación de una porción de la recaudación municipal.

El artículo describe y analiza el sistema brasileño de gobierno local a partir de 1988 e intenta encontrar respuesta a dos conjuntos de interrogantes: (a) cuáles fueron las principales consecuencias de las innovaciones institucionales que tuvieron lugar luego de la redemocratización en relación con los gobiernos y las comunidades locales en cuanto se refiere a la gobernanza local y la prestación de servicios sociales universales, y (b) cuáles son las condiciones de sostenibilidad de dichos cambios. En el presente trabajo se alega que a pesar de la capacidad desigual de los gobiernos locales brasileños para prestar servicios sociales universales y aumentar los espacios para las experiencias participativas, muchos están promoviendo cambios en la gobernanza local, no sólo como resultado de los mandatos constitucionales, los incentivos creados posteriormente por el gobierno federal y las presiones de los organismos multilaterales, sino también por políticas diseñadas localmente. Con la misma importancia, ciertos segmentos de las comunidades locales que antes estaban excluidos del proceso de la toma de decisiones pasaron a tener espacios institucionales de actuación, lo que aproxima la experiencia brasileña a los supuestos básicos de la democracia deliberativa. A pesar de ello, la

sostenibilidad del actual sistema de gobernación local todavía no resulta clara y existen tensiones entre los mecanismos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia deliberativa. Esto se debe a tres razones fundamentales: (a) el nuevo sistema de gobernación local se materializa de forma desigual en los diferentes municipios brasileños; (b) las experiencias participativas son inducidas "desde la cima" y no son fruto de presiones de los grupos que antes estaban excluidos; y (c) todavía no se han delineado claramente las fronteras entre los mecanismos de la democracia deliberativa y los mecanismos de la democracia representativa, lo que genera tensiones entre estas dos formas de representación de intereses así como incertidumbres acerca de la sostenibilidad de las experiencias participativas.

El artículo está organizado según se describe a continuación. Los dos capítulos que siguen detallan las principales características de los gobiernos locales luego de la redemocratización y analizan las finanzas públicas locales, incluyendo los cambios promovidos por las últimas enmiendas constitucionales. El conocimiento más detallado de las finanzas públicas locales es importante, debido a que los recursos que están a disposición del gobierno municipal influyen no sólo en la gobernación local sino también en la promoción de servicios públicos universales y en la atención de las expectativas de quienes participan en las decisiones dentro de la esfera local. A continuación se analiza el diseño de las nuevas políticas sociales universales introducidas por el gobierno federal en los años 90, que crearon recompensas y sanciones para inducir la adhesión de los gobiernos locales. El capítulo siguiente analiza las nuevas políticas orientadas hacia la participación de las comunidades locales. Por último se presentan algunas conclusiones.

GOBIERNOS LOCALES DESPUÉS DE 1988

Aun cuando en Brasil la definición oficial de municipio no hace ninguna distinción entre la enorme diversidad de los 5 562 municipios existentes, ni siquiera en relación con su grado de urbanización o la separación entre áreas urbanas y rurales o entre la sede central de los municipios y sus diferentes distritos, existen entre ellos marcadas diferencias. De ello resulta que la definición oficial de municipio se ha convertido en una herramienta meramente administrativa, que no depende de la incorporación de variables de importancia, principalmente en términos del tamaño de la localidad. Dicha uniformidad también significa que las reglas que se aplican a los gobiernos locales son invariables y no dependen de la complejidad de las tareas que se les atribuyan.

En términos financieros, la importancia relativa de los gobiernos municipales brasileños viene siendo paulatinamente alcanzada en cada nueva Constitución federal, en especial a partir de la Constitución de 1988. Tal como lo demuestran Afonso y

Araújo (2000: 38), entre 1988 y 1998 el volumen de recursos propios de los municipios se incrementó en aproximadamente un 197%. En 1998, la recaudación tributaria municipal alcanzó su nivel máximo histórico, cercano a un 1,6% del PIB, o R$ 14 mil millones anuales. Durante los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema, los municipios aumentaron su participación en la recaudación nacional global de un 11% a un 17%, con una pequeña caída a partir de fines de los años 90. En 2004, la recaudación de los municipios en su conjunto fue equivalente a un 7,26% del PIB, conformada por una tercera parte proveniente de recursos propios y dos terceras partes provenientes de transferencias del gobierno federal y los respectivos gobiernos estaduales (Afonso y Araújo, 2006: 4-9).

Sin embargo, dichos recursos son distribuidos de forma muy desigual, dado la gran heterogeneidad del país no sólo desde el punto de vista socioeconómico sino también demográfico, como lo muestran los datos de la Tabla 1.

TABLA 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS, POR REGIÓN, 2000

REGIÓN	POBLACIÓN	NO. DE MUNICIPIOS	ÁREA (km2)	HABITANTES/ ÁREA	HABITANTES/ MUNICIPIO	ÁREA(km2)/ MUNICIPIO	PIB PER. CAPITA - 2001
Norte	12 893 561	449	3 869 634	3.3	28 716	8 618	4 312
Nordeste	47 693 253	1 791	1 558 196	30.6	26 629	870	3 255
Sur	25 089 783	1 189	577 213	43.4	21 100	485	8 387
Sudeste	72 297 351	1 668	927 284	78.0	43 343	555	9 316
Centro-Oeste	11 616 745	463	1 612 075	7.2	25 090	3 481	7 260
Brasil	169 590 693	5 560	8 544 402	19.8	30 500	1 536	6 954

Fuente: www.ibge.gov.br

La recaudación per cápita propia de los municipios, calculada por región y tamaño de la población también refleja el grado de heterogeneidad local (Tabla 2).

Sin embargo, la diversidad de los municipios no es sólo explicada por las desigualdades entre las cinco grandes regiones del país, dado que existen también grandes diferencias tanto dentro de una misma región como dentro de un mismo Estado. Dichas diferencias pueden ser observadas en la distribución de los municipios de acuerdo con el tamaño de la población (Tabla 3). Se trata de un indicador de importancia, pues afecta la capacidad de recaudación del municipio.

Las mayores diferencias en la distribución de la población se dan en la región Nordeste, donde el número de pequeñas municipalidades con poblaciones de entre 10 000 y 20 000 habitantes es bastante alto en comparación con las demás regiones. Esto muestra

TABLA 2. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROPIA MUNICIPAL PER CÁPITA, POR REGIÓN Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN, 1996

REGIÓN	CLASE DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN (MIL HABITANTES)	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (R$ MILLONES)	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PER. CAPITA (R$)
Norte	Hasta 20,000	1,311	4,7	3,6
	20,000 – 50,000	1,359	7,5	5,5
	50,000 – 100,000	833	12,4	14,9
	100,000 - 300,000	582	4,3	7,4
	Más de 300,000	341	3,6	10,7
	Capitales	3,287	198,8	60,3
	Total	**7,724**	**231,4**	**30,0**
Nordeste	Hasta 20,000	9,698	23,3	2,4
	20,000 – 50,000	10,269	42,2	4,1
	50,000 – 100,000	5,723	45,3	7,9
	100,000 - 300,000	4,528	66,0	14,6
	Más de 300,000	1,675	50,8	30,3
	Capitales	9,316	643,2	69,0
	Total	**41,210**	**870,9**	**21,1**
Sudeste	Hasta 20,000	8,375	204,3	24,4
	20,000 – 50,000	8,079	348,9	43,2
	50,000 – 100,000	7,165	453,7	63,3
	100,000 - 300,000	12,230	1.030,2	84,2
	Más de 300,000	13,216	1.351,8	102,3
	Capitales	17,748	4.297,6	242,1
	Total	**66,814**	**7.686,5**	**115,0**
Sul	Hasta 20.000	6,468	140,3	21,7
	20,000 – 50,000	3,994	139,8	35,0
	50,000 – 100,000	3,625	162,4	44,8
	100,000 - 300,000	4,915	300,6	61,2
	Más de 300,000	1,453	112,9	77,7
	Capitales	3,036	507,9	167,3
	Total	**23,492**	**1.364,0**	**58,1**
Centro-Oeste	Hasta 20.000	2,566	42,0	16,4
	20,000 – 50,000	1,657	36,9	22,2
	50,000 – 100,000	863	23,5	27,2
	100,000 - 300,000	1,471	42,2	28,7
	Más de 300,000			
	Capitales	2,037	199,9	98,2
	Total	**8,594**	**344,4**	**40,1**
Brasil	Hasta 20.000	28,418	415	14,6
	20,000 – 50,000	25,360	575	22,7
	50,000 – 100,000	18,210	697	38,3
	100,000 - 300,000	23,726	1.443	60,8
	Más de 300,000	16,685	1.519	91,0
	Capitales	35,435	5.847	165,0
	Total	**147,834**	**10.497**	**71,0**

Fuente: Adaptado de Afonso y otros (1999:35)

las restricciones financieras de este grupo de municipios, que alberga poblaciones muy pobres, lo que impide el aumento de la recaudación propia local. Asimismo, la Constitución les asignó a los municipios el derecho de aplicar impuestos sobre los bienes y servicios cuyo hecho generador corresponda al ambiente urbano, lo que privilegia a los municipios de mayor tamaño demográfico. En cuanto se refiere a las transferencias estaduales a los municipios, que se realizan a través del principal impuesto estadual, llamado Impuesto a la Circulación de Mercaderías, Prestación de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal, y Comunicaciones (ICMS), los municipios de pequeño tamaño también pueden ser penalizados, dado que dichas transferencias son calculadas según el volumen recaudado en cada municipio. Dichas limitaciones son parcialmente compensadas por las transferencias federales del Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR GRUPOS DE HABITANTES, SEGÚN LAS GRANDES REGIONES - 1999

GRUPOS DE HABITANTES (POR 1.000)	BRASIL	GRANDES REGIONES				
		NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUR	CENTRO-OESTE
Total	5 507	449	1 187	1 666	1 159	446
Hasta 10	2 727	190	662	840	782	253
10 |-- 20	1 392	112	588	344	243	105
20 |-- 50	908	103	395	267	84	59
50 |-- 100	279	30	96	106	30	17
100|-- 500-	174	12	37	98	18	9
500 y mas	27	2	9	11	2	3

Fuente: IBAM (2001:4)

Los cálculos del IBAM (2001) muestran que los municipios con menos de 10 000 habitantes y los municipios con una población de entre 10 000 y 20 000 habitantes representan el 74,8% del total de municipio de Brasil. Dichos cálculos muestran también que la recaudación propia media de estos municipios representa un 7% del total de sus recursos. Solamente en los municipios con una población superior a los 50 000 habitantes la recaudación total y la recaudación propia se sitúan por encima de la media registrada en el país. Sin embargo, dichos municipios solamente representan el 9,5% del total de los municipios brasileños (Tabla 4).

En cuanto se refiere a las competencias municipales, la Constitución de 1988 optó por enfatizar las competencias concurrentes o comunes a los tres niveles del gobierno (Tabla 5). Como se verá más adelante, en la actualidad los gobiernos locales son los principales proveedores de acciones de salud pública y están aumentando su participación en la educación básica como resultado de políticas inducidas por la legislación e incentivos financieros federales.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN MEDIA DE LOS MUNICIPIOS POR GRUPOS DE HABITANTES (MILES DE R$) - 1998

GRUPO DE HABITANTES (MILES)	INGRESOS TOTALES	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES	OTROS INGRESOS
Total	**12 514**	**2 721**	**7 700**	**2 093**
Hasta 10	2 919	188	2 122	609
10 |-- 20	5 160	398	3 941	821
20 |-- 50	9 785	1 172	7 198	1 415
50 |-- 100	23 878	4 107	16 568	3 163
100 |-- 500	92 372	23 876	57 413	11 083
500 y más	776 176	265 967	333 587	176 619

Fuente: IBAM (2001:5)

Desde el punto de vista político, los gobiernos locales siempre fueron instituciones relevantes, particularmente los prefectos. La distribución de los partidos políticos que hoy gobiernan las ciudades también refleja la diversidad que caracteriza a la institución municipal en Brasil. En las últimas elecciones municipales, en el año 2004, en las que sufragaron más de 100 millones de electores, fueron elegidos prefectos afiliados a 23 partidos diferentes. Tanto en 2000 como en 2004, en las elecciones municipales se promovió un mayor equilibrio entre los partidos que administran los municipios, en comparación con elecciones municipales anteriores en las que dos partidos controlaban la mayoría de los ejecutivos locales, con excepción de las grandes ciudades.

Debido a la diversidad de los municipios brasileños, no resulta fácil analizar el papel que desempeñan los gobiernos locales en cuanto se refiere al estímulo o la restricción en la adopción de los mecanismos de la democracia deliberativa, la prestación de servicios universales y la distribución de una parte de los recursos públicos entre los segmentos de la comunidad, como tampoco lo es identificar patrones de gestión local. Sin embargo, podemos animarnos a proponer una "tipología" de la gestión de las ciudades luego de la redemocratización que se basa en tres "paradigmas" que, en general, están asociados al tipo de partido político que gobierna la ciudad. El primero refleja la búsqueda de eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales, donde los resultados de las políticas públicas prevalecen sobre los procesos de intermediación de intereses o de participación de los diferentes grupos sociales. En el segundo, se pone énfasis en el estímulo a las políticas participativas, según los lineamientos de la democracia deliberativa, en particular en cuanto se refiere a la distribución de los recursos presupuestarios. El tercer tipo prevalece en las ciudades de pequeño, mediano o gran porte, sean ricas o pobres, cuando las instituciones políticas locales son todavía frágiles y dan espacio a formas de gestión poco participativas.

TABLA 5. COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

ESFERA DEL GOBIERNO	SERVICIOS/ACTIVIDADES
Federal-estatal-local (competencias compartidas)	Salud y asistencia pública Asistencia a discapacitados Preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural Protección del medio ambiente y los recursos naturales Cultura, educación y ciencia Preservación de bosques, fauna y flora Agricultura y abastecimiento alimentario Vivienda y saneamiento Combate a la pobreza y los factores de marginación social Explotación de actividades hídricas y minerales Seguridad del tránsito Políticas para pequeñas empresas Turismo y esparcimiento
Predominantemente local	Educación preescolar y básica Salud Preservación histórica y cultural
Solamente local	Transporte colectivo Uso del suelo

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES

Ninguna Constitución anterior a 1988 asignó a los municipios el volumen de recursos públicos del que disponen en la actualidad. Dichos recursos provienen de transferencias federales y estaduales, así como de su recaudación propia. La Tabla 6 muestra la estructura tributaria de los municipios luego de la Constitución de 1988 y sus posteriores enmiendas.

A pesar de las grandes desigualdades financieras, existe un consenso de que Brasil es uno de los países más descentralizados del mundo en desarrollo y que la descentralización financiera está beneficiando más a los municipios que a los Estados. En 2004, los recursos financieros a disposición de los municipios eran equivalentes al 7,44% del PIB; de dichos recursos se destinaba el 44% al pago de personal y el 11% a inversiones (Afonso y Araújo, 2006).

TABLA 6. **IMPUESTOS LOCALES Y TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES**

RECURSOS PROPIOS (A)	TRANSFERENCIAS FEDERALES (B)	TRANSFERENCIAS ESTATALES
• Impuesto a los Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) • Impuesto a la Propiedad Territorial y Predial Urbana (IPTU) • Impuesto a las Trasmisiones Inter Vivos (ITBI)	• 22,5% del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) (c) • 50% del Impuesto Territorial Rural (ITR) (d)	• 25% del ICMS • 50% del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) • 25% de la porción estadual de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE)

(CIDE) Notas: (a) Los municipios pueden cobrar tasas por sus servicios y contribuciones por mejoras vinculadas a obras públicas. A partir de 2002, los municipios también pueden cobrar contribuciones para financiar el costo de los servicios de iluminación pública. (b) Los municipios productores de recursos minerales, petróleo, gas natural y oro tienen participación en la recaudación del gobierno federal, sea en forma de regalías o sea conforme al Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF). (c) El Congreso está considerando la posibilidad de aumentar a un 23,5% el porcentaje de las transferencias del IR y el IPI a los municipios. (d) A partir de 2003, los municipios podrán conservar un 100% del ITR si optan por hacerse responsables de su cobranza.

TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

Las transferencias constitucionales del IR y el IPI conforman el FPM y ascienden al 22,5% de la recaudación total de estos dos impuestos federales. Del FPM se transfiere el 10% a las ciudades capitales, el 86,4% a los municipios del interior y el 3,6% a los municipios con más de 156.216 habitantes. Así pues, esta fórmula utilizada para las transferencias beneficia a los municipios menos poblados.

Las transferencias federales representan la principal fuente de ingresos para los municipios pequeños y medianos, es decir los municipios que albergan a los más pobres y con una menor densidad de población. Por su parte, las transferencias del ICMS de los Estados a sus municipios representan la principal fuente de ingresos para los municipios económicamente más desarrollados. El mecanismo de transferencia del ICMS ha sido determinado por la Constitución: cada municipio recibe tres cuartas partes de lo recaudado en su jurisdicción y el Estado puede determinar, mediante una ley ordinaria, los criterios que se aplicarán para la transferencia de la cuarta parte restante.

Cuando se promulgó la Constitución de 1988, uno de los principales objetivos de los constituyentes, en cuanto se refiere al sistema fiscal, fue conceder amplia libertad a los entes federales para determinar dónde y cómo aplicar sus recursos.

La única restricción para las esferas subnacionales era que el 25% de la recaudación fuera aplicada a la educación. Sin embargo, a partir de mediados de los años 90, se aprobaron enmiendas constitucionales en virtud de las cuales se estableció un vínculo entre parte de los recursos transferidos y ciertos destinos específicos, en particular para los programas de salud y educación básica, y también se introdujeron limitaciones a los poderes de las esferas subnacionales en cuanto a la decisión sobre la aplicación de los recursos. En 1996 se aprobó la Enmienda Constitucional 14, por la cual se estableció un vínculo entre los recursos federales, estaduales y municipales y la educación básica, y en 2002, por la Enmienda Constitucional 29, se aprobaron nuevos vínculos, esta vez en relación con programas de salud. Más adelante analizaremos el impacto de estas modificaciones sobre la gobernación local. La Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2000, también impuso límites a la capacidad de gasto y endeudamiento de los municipios.

A pesar de las recientes restricciones a su autonomía financiera, los municipios son los mayores beneficiarios de las transferencias federales, que representan al 4,4% del PIB, en tanto los Estados conservan el 3,3% de las transferencias. El monto destinado a los municipios representa el triple de lo que éstos recaudan directamente (Afonso, 2004: 12).

RECURSOS PROPIOS

A pesar de que las transferencias estaduales y federales representan la mayor parte de los recursos locales, la recaudación propia de los municipios equivale al 1,6% del PIB, o sea el 4,8% del total de los recursos públicos nacionales –R$ 19.324 millones–, donde el gobierno federal es responsable de el 67,3% de los ingresos, o el 27,9% del PIB, y los Estados por el 27,9%, o el 9,5% del PIB.

De los impuestos propios locales, el ISS, que es un impuesto a los servicios, es el más importante en términos absolutos y representaba, en 2001, el 1,8% de los principales impuestos del país o el 0,6% del PIB (aproximadamente R$ 7.213 millones). A pesar de su importancia, el ISS no es la principal fuente de ingresos de los municipios, ni siquiera de los que registran una actividad económica más dinámica. El ISS incide solamente en determinados tipos de servicios, en general asociados a la urbanización. Dichos servicios son enumerados en las leyes federales, pero cada municipio tiene autonomía para determinar sus alícuotas conforme a una ley municipal. Así como el ICMS dio origen a lo que se llamó la "guerra fiscal", lo mismo ocurrió en la esfera local con el ISS, principalmente entre los municipios vecinos o próximos a las capitales. Las presiones de los prefectos de las capitales hicieron que, en virtud de la Enmienda Constitucional 37/2002, el Ejecutivo federal se adjudicase a sí mismo, mediante una ley

complementaria, competencia para, además de fijar las alícuotas máximas y mínimas, "regular la forma y las condiciones en que se concederán y revocarán exoneraciones, incentivos y beneficios fiscales" (Art. 156:III). Dicha ley complementaria, aprobada con el número 116 el día 31 de julio de 2003, fijó un tope del 5% como alícuota máxima para el ISS, y en su artículo 4 intenta poner fin a la guerra fiscal al determinar que solamente será considerado pasible de tributación el local donde el contribuyente desarrolla sus actividades, "siendo irrelevantes para caracterizarlo las denominaciones de sede, filial, agencia, etc.". Esta ley también amplió de cerca de 100 a aproximadamente 180 la lista de servicios sujetos al ISS.

El IPTU, aplicado sobre las propiedades urbanas, es el segundo mayor impuesto local y representaba, en 2001, el 0,5% del PIB y el 1,4% de los principales impuestos del país, con una recaudación de R$ 5.619 millones. Los municipios están en libertad de adoptar diferentes fórmulas y criterios para calcular el valor del impuesto, siempre que sean aprobados en una ley municipal. El IPTU es el único impuesto local que puede ser cobrado a tasas progresivas. Sin embargo, hasta el año 2002, diversas decisiones judiciales negaron la constitucionalidad de los cobros progresivos que, según el Poder Judicial, estaban restringidos al criterio del valor del inmueble. Los jueces argumentaban que la Constitución no manifestaba claramente que el cálculo de los pagos progresivos pudiera también incluir el lugar de ubicación del inmueble o su uso. La Enmienda Constitucional 29/2000 explicitó que el IPTU podría aplicar alícuotas diferenciadas no sólo en razón del valor del inmueble sino también en función de su ubicación y su uso. A pesar de ello, el IPTU es el impuesto que presenta el mayor índice de evasión. Una investigación del IBGE demostró que en 1998 sólo el 12,6% de los municipios lograron cobrar el 80% del impuesto adeudado y que la mayoría de los municipios sólo recaudaban cerca del 50%. Los municipios con una población superior a los 100 000 habitantes son los que presentan los índices de evasión más bajos (IBAM, 2001).

A pesar del aumento relativo de los ingresos locales y los avances en la estructuración de un nuevo sistema tributario, la recaudación local de tributos propios presenta diversas limitaciones. En primer lugar, el sistema tributario nacional está concentrado en impuestos que se aplican a la producción, las ventas y el consumo, y dichos impuestos no corresponden a la jurisdicción municipal. En segundo lugar, los impuestos locales, principalmente el ISS y el IPTU, requieren la existencia de bancos de datos, catastros y actualizaciones que son tanto onerosos como complejos, y se aplican, además, sobre un gran universo de contribuyentes, en particular pequeños negocios, como en el caso del ISS. En tercer lugar, los impuestos locales presentan limitaciones en todos los países que, como Brasil, registran niveles de pobreza elevados. Esto afecta la recaudación del IPTU y hace que los servicios pasibles de estar sujetos al ISS o bien sean inexistentes en las localidades pequeñas o bien tengan un pequeño tamaño y sean inestables.

OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Además de las transferencias constitucionales, los gobiernos locales reciben recursos federales vinculados a la implementación de algunas políticas sociales universales, conforme a una modalidad que se ha ido ampliando a partir de los años 90. La Tabla 7 identifica estas transferencias para los Estados y los municipios, y muestra que los gobiernos locales son, hoy en día, los principales receptores de recursos federales para la salud pública. En 2005, las transferencias para los programas de salud administrados por los municipios representaron más de US$ 5 mil millones, equivalentes al 0,66% del PIB (Afonso y Araújo, 2006).

TABLA 7. TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2000 - (EN MILLONES DE R$)

TIPO DE TRANSFERENCIA	ESTADO	MUNICIPIO
Transferencias constitucionales	15 735 280 117	12 839 573 843
Salud	1 729 933 548	7 251 558 677
Compensación por exoneración del ICMS (1)	2 463 300 095	821 099 696
Educación básica	3 046 696 710	2 820 963 476
Distrito Federal y antiguos territorios (2)	2 617 740 084	-
Regalías por la extracción de minerales, petróleo y gas natural	1 082 528 089	1 064 887 546
Otras transferencias	3 631 898 005	3 032 290 603
Total	**30 307 367 648**	**27 830 373 841**

Fuente: Lima (2002: 7)

Notas: (1) Transferencias resultantes de la ley conocida como Ley Kandir, aprobada en 1996 para compensar a los Estados y municipios por la pérdida de recaudación del ICMS sobre productos exportados. (2) En los antiguos territorios transformados en Estados por la Constitución de 1988, el gobierno federal sigue siendo responsable del financiamiento de algunas funciones públicas, así como en el Distrito Federal.

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES UNIVERSALES

A diferencia de lo que argumentaban muchos analistas, la descentralización en Brasil dista mucho de ser generalizada. En realidad, la descentración está concentrada en dos campos: el aumento de los recursos financieros para los municipios, que está garantizado por la Constitución de 1988, y el aumento gradual de las transferencias federales, a partir de fines de los años 90, para la implementación de algunos programas sociales universales. Así pues, a pesar de que la descentralización haya sido uno de los

objetivos de los constituyentes en el año 1988, acontecimientos recientes apuntan a una consolidación de las políticas destinadas a la implementación de políticas sociales y no al aumento de capacidad para tomar decisiones sobre dónde y cómo invertir los recursos, aun cuando, según demuestran algunas investigaciones recientes, los municipios tengan algún espacio propio de actuación en el campo de las políticas determinadas por la legislación federal. Un estudio realizado en los municipios de Sao Paulo y Salvador (Figueiredo y otros, 2005; 2006) demostró que dichos municipios adoptan, por ejemplo, programas diferenciados en cuanto al suministro de infraestructura a las escuelas (tal como disponibilidad de salas de informática, bibliotecas y otros equipos) y también en cuanto a la prestación de ciertos servicios (transporte gratuito, material escolar y merienda) y al tiempo de permanencia de los alumnos en el aula. De esto resulta que, ahora, ciertas investigaciones o encuestas más detalladas comiencen a mostrar que los municipios tienen algún espacio, aunque sea pequeño, para determinar el desarrollo de las políticas reguladas por la esfera federal.

A pesar de la existencia de gran heterogeneidad entre los municipios, las pruebas empíricas demuestran que, en su conjunto, los gobiernos locales están de hecho sustituyendo al gobierno federal en algunas funciones en tanto otras se encuentran en una especie de vacío gubernamental, sea por causa de la política federal de ajuste fiscal o porque el diseño de la política que debe municipalizarse no contempló incentivos que pudieran estimular la adhesión de los municipios.

PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES UNIVERSALES

Como ya se ha mencionado, las desigualdades interregionales e intrarregionales dificultan la participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios sociales universales. A través de la adopción de nuevos diseños y formas de financiamiento, el gobierno federal engendró políticas destinadas a superar las restricciones financieras y de gestión de la mayoría de los municipios brasileños, con el fin de incentivar la municipalización de la prestación de servicios de salud pública y educación básica, dado que, en launa federaciónfederación brasileña, los entes constitutivos son autónomos porque. En el caso brasileño, la Constitución de 1988 incorporó a los municipios como entes federativos, junto con los Estados, cosa que no ocurre en la mayoría de las federaciones, donde los municipios son creaciones de los Estados.

En términos cuantitativos, la descentralización de las políticas de salud y educación es considerada un éxito nacional; pero en los campos de saneamiento y vivienda no se obtuvieron los mismos resultados. Arretche (2000) argumenta que el fracaso de estas dos políticas puede ser explicado por los altos costos que implica la descentralización tanto

para los Estados como para los municipios, sea por la escasez de recursos en el caso del saneamiento o por el alto endeudamiento acumulado en el caso de la vivienda. Por otra parte, en estas políticas el diseño institucional no contempló mecanismos de recompensa y sanción aplicables a los gobiernos subnacionales en función de su adhesión a las mismas. Si bien el gobierno federal adoptó varias iniciativas tendientes a la descentralización de estas políticas, incluyendo el patrocinio de nuevas leyes, el diseño institucional no contempló ni la inyección de nuevos recursos, como en el caso de la salud, ni la posibilidad de una pérdida relativa de los recursos, como en el caso de la educación.

La respuesta positiva a la municipalización de la salud puede ser atribuida a la inyección de recursos adicionales a los tesoros locales. En el caso de la educación, la adhesión puede atribuirse a la penalización aplicable a los municipios que no aumentaran las matrículas en las escuelas municipales y también a la inyección de recursos en las comunidades locales más pobres, dado que la política complementa el salario de los profesores en los municipios con más carencias.

La Tabla 8 muestra el aumento del número de municipios que adhirió a la municipalización de la salud iniciada en el año 1991. En el año 2000 la adhesión de los municipios había alcanzado el 98,96%. Con la municipalización, el 66% de los municipios pasó a recibir recursos adicionales, y solamente en el 22% de los municipios los efectos de la municipalización sobre los recursos locales fueron neutros (Costa, Silva y Ribeiro, 1999:45).

TABLA 8. MUNICIPALIZACIÓN DE LA SALUD - 1988-2000

	1988	1993	1996	2000
Número de municipios que adhirió a la municipalización	-	670	3 127	5 450
Total de municipios			4 973	5 507
% de municipalización			62,87	98,96

Fuente: www.datusus.gov.br

En la política de salud, la municipalización comenzó con medidas de carácter meramente administrativo, pero que crearon reglas claras y universales para las transferencias, lo que redujo las incertidumbres, el grado de politización y partidización en el uso de los recursos, y los riesgos que implicaba la adhesión para el municipio. Recién en el año 2000, casi diez años después del inicio del programa y cuando el sistema ya estaba consolidado, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso una propuesta de enmienda constitucional donde se establecía un vínculo entre la porción de los recursos federales, estaduales y municipales y el programa de salud. A pesar de la reducción de los recursos federales para los programas sociales debido a la política de ajuste fiscal, los recursos federales para la salud se han mantenido relativamente constantes, como se muestra en la Tabla 9.

TABLA 9. GASTOS EN SALUD POR NIVEL DE GOBIERNO, COMO PORCENTAJE DEL PIB

	GASTO TOTAL (1)				GASTO FINANCIADO CON RECURSOS PROPIOS (2)			
AÑO	FEDERAL	ESTATAL	LOCAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	LOCAL	TOTAL
1995	0,9	0,9	2,1	3,9	2,3	0,5	1,0	3,0
1996	0,7	0,9	1,7	3,3	1,8	0,6	0,8	3,3
1997	0,8	0,9	2,0	3,7	2,2	0,5	1,0	3,7
1998	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7
1999(3)	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (2001)
Notas: (1) Financiado con recursos propios y transferencias federales. (2) Solo recursos propios. (3) Cifras preliminares.

Los incentivos del gobierno federal para la municipalización de la educación básica siguieron un camino diferente a los de la salud. En el caso de la educación existe muy poco "dinero nuevo" en las arcas municipales, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la salud, con excepción de los municipios de los Estados más pobres. La distribución de los recursos, condicionada a la matrícula de las escuelas estaduales o municipales, se realiza a través de un fondo, y cuando el alumno abandona la escuela estadual y se matricula en la municipal, el municipio pasa a recibir el "valor" de dicha matrícula, dado que las reglas fueron concebidas de forma que se remunere el nivel del gobierno que presta los servicios al alumno, o sea que el recurso acompaña al alumno. La adhesión de los gobiernos locales a la municipalización de la educación está aumentando, pero no en la misma proporción en que se da dicha adhesión en la salud. En el caso de la educación, el incentivo adopta la forma de una sanción y no de una recompensa, pues el municipio debe contribuir al fondo aun cuando el alumno no esté matriculado en la red municipal. Asimismo, el 60% de los recursos del fondo están vinculados al pago de salario a los maestros, lo que también incentiva la municipalización en las localidades pobres.

Con el nuevo diseño del programa de educación básica, la matrícula a este nivel de enseñanza ha venido creciendo durante los últimos años. En el Norte y el Nordeste, los gobiernos locales ya son los principales proveedores de educación básica y, en 2000, la matrícula de las escuelas municipales superó a la matrícula de las escuelas estaduales en todo el país, aunque no en todos los Estados y regiones, habiendo alcanzado el 51% cuando el porcentaje en 1997 era del 40,7% (Tabla 10).

En resumen, la experiencia brasileña muestra que, a pesar de su importancia, las decisiones constitucionales, las normas, los intereses de grupos y la capacidad gerencial y financiera no fueron suficientes para desplazar la implementación de políticas universales hacia las esferas locales. El diseño institucional de la política, moldeado en torno a mecanismos de recompensa y sanciones, reglas claras y universales, y el apoyo del Ejecutivo federal en la liberación regular de recursos parecen ser las variables más importantes para la transferencia de responsabilidades de implementación a los gobiernos

TABLA 10. TASA PORCENTUAL DE MATRÍCULAS EN LA ENSEÑANZA BÁSICA POR NIVEL DE GOBIERNO, 1997-2000

REGIÓN	PARTICIPACIÓN (%)							
	1997		1998		1999		2000	
	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	MUNICIPAL
Norte	63,1	36,9	52,0	48,0	49,6	50,4	45,0	55,0
Nordeste	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0	34,4	65,6
Centro-Oeste	69,4	30,6	66,6	33,4	65,2	34,8	62,7	37,3
Sudeste	71,4	28,6	64,9	35,1	60,9	39,1	59,1	40,9
Sur	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1	54,3	45,7
Brasil	59,3	40,7	53,3	46,7	50,7	49,3	48,6	51,4

Fuente: www.mec.gov.br

locales. Estos resultados muestran que la descentralización/municipalización del Brasil no implicó una efectiva transferencia de capacidad de decisión a las esferas locales sino la delegación de responsabilidad por la implementación de algunas políticas sociales universales, lo que no es tarea fácil para millares de municipios brasileños. La experiencia brasileña también muestra que las relaciones intergubernamentales evolucionaron hacia un sistema lubricado por recompensas y sanciones, lo que redujo el grado de conflicto entre los niveles del gobierno.

La experiencia brasileña muestra que la inducción de políticas y la existencia de recursos federales son factores fundamentales para que los gobiernos locales asuman el papel de proveedores de servicios sociales universales. Sin embargo, algunos problemas viejos y nuevos generan dudas sobre la sostenibilidad de la nueva gobernanza local y su rumbo futuro. El primer problema es que, desde mediados de la década del 90, el gobierno federal está aumentando su participación en los ingresos totales mediante la creación de nuevas contribuciones y el aumento de las alícuotas de las contribuciones existentes. En ambos casos los nuevos recursos no son compartidos constitucionalmente con los demás niveles del gobierno. El segundo problema lo constituye el hecho de que la legislación que vincula los ingresos de los tres niveles de gobierno a los servicios sociales universales va a precisar ser sometida a una renovación a través de nuevas enmiendas constitucionales para las que se requiere un quórum especial. Un tercer problema, relacionado con lo que se vislumbra como una nueva tendencia del gobierno federal que asumió en 2003, es que el énfasis de la política social parece estar siendo desplazado de las políticas sociales universales suministradas por los municipios hacia programas de transferencia de ingresos centralizados en el ámbito federal, donde los municipios tienen, hasta el momento, un papel secundario, y cuyo diseño institucional asigna prioridad a los foros comunitarios locales. Asimismo, todavía no se contemplan medidas destinadas a enfrentar los graves problemas de calidad de los

servicios universales prestados por las esferas locales. Así como ocurrió en el caso de la transferencia por la prestación de dichos servicios, el papel inductor del gobierno federal parece ser decisivo para que se inicien políticas orientadas a la calidad de los servicios.

EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

La municipalización de algunos servicios sociales universales no se limita a la transferencia de su implementación sino que también ha significado la participación de las comunidades locales en el proceso de la toma de decisiones y el control de la implementación de políticas sociales, en línea con los postulados de la democracia deliberativa. La Constitución de 1988 fue pródiga en la creación de mecanismos de participación de las comunidades locales en algunos foros de decisión y en el control de los resultados de ciertas políticas públicas locales, buscando, al mismo tiempo, empoderar a los segmentos de la comunidad y promover la responsabilidad de los administradores públicos. Como resultado, muchos gobiernos locales están implementando o consolidando diversas experiencias participativas, que van desde consejos municipales sectoriales destinados a la participación en la gestión y fiscalización de políticas sociales y pequeñas obras públicas hasta la incorporación de segmentos sociales marginados del proceso de la toma de decisión a la distribución de la parte de los recursos presupuestarios locales, a través de lo que se ha dado en llamar el Presupuesto Participativo.

Sin embargo, la inserción de nuevos actores en el proceso de la toma de decisiones local asume formatos diferenciados. Existen experiencias en las que prevalecen formas más restringidas de participación, que se limitan a dar voz a los ciudadanos en tanto en otras la participación se convierte en un mecanismo de empoderamiento que apunta a promover cambios en la asimetría del poder entre los actores sociales locales. Por medio de una acción colectiva, este último formato apunta a disminuir las desigualdades políticas y sociales.

Estos diferentes formatos generaron tres tipos de foros participativos. El primero corresponde a los consejos municipales sectoriales destinados a políticas específicas, donde tienen asiento representantes de los ciudadanos y/o usuarios de los servicios. Dentro de este formato, los representantes poseen, en principio, no solo la capacidad de expresar sus preferencias (voz) sino también poder para la gestión directa del programa (empoderamiento) y el control de los administradores públicos en cuanto se refiere al cumplimiento de las decisiones (responsabilidad y rendición de cuentas). Dentro de este formato, los programas y proyectos son decididos, en general, en otras instancias y a los representantes les corresponde el poder de gestión y fiscalización. El segundo se refiere a

la capacidad delegada a los ciudadanos para decidir sobre dónde y cómo distribuir parte de los recursos presupuestarios municipales, y se materializa en las diversas experiencias de Presupuesto Participativo. El tercero se refiere a los programas "propulsados por la demanda" que son financiados por organismos multilaterales o internacionales y se realizan en comunidades rurales pobres, donde los representantes de las comunidades deciden sobre la realización de obras comunitarias.

CONSEJOS MUNICIPALES SECTORIALES

La creación de tales consejos responde, en general, a exigencias de la legislación federal. El papel de los consejeros consiste en tomar parte en la gestión del programa, o sea fiscalizar la implementación de políticas decididas en otras esferas, distribuir parte de los recursos, y acompañar su aplicación y los rumbos de la política pública. Para cada política social se requiere la creación de un consejo donde tienen asiento representantes de la comunidad/los usuarios. Estos consejos pueden ser constituidos en torno de políticas específicas (salud, educación, asistencia social, transferencia de ingresos, medio ambiente, desarrollo urbano, combate contra las drogas, lucha contra la pobreza, etc.) o en torno a la defensa de derechos individuales o colectivos (niños, adolescentes, ancianos, negros, discapacitados, etc.). Según el IBGE (www.ibge.gov.br), en 2001 existían en Brasil más de 22 000 consejos municipales, con predominio en los campos de salud (5 426), asistencia social (5 178), derechos del niño y el adolescente (4 306) y educación (4 072).

De acuerdo con diversos trabajos, la existencia de los consejos no alcanza para hacer que sus participantes, especialmente quienes representan intereses colectivos o de los usuarios del servicio, sean en los hechos agentes de decisión y fiscales de la aplicación de los recursos. Sobre la base de una investigación empírica, Côrtes (2002) presenta una tipología de los consejos municipales sectoriales. El primer tipo está formado por consejos que se transformaron de hecho en foros de decisión, dado que sus participantes tienen un papel decisivo y efectivo y no solamente una voz. El segundo grupo lo constituyen los consejeros que actúan como intermediarios de diferentes demandas e intereses, pero donde el principal agente de las decisiones es el gobierno local. En el tercer grupo dominan los especialistas reformistas (integrantes de la comunidad de las políticas), que tienen un espacio en los consejos para expresar sus demandas pero carecen de poder de decisión efectivo. En este tipo de consejos, las decisiones son tomadas en otros espacios, sea dentro del ámbito del gobierno o por parte de grupos de interés. También se puede agregar un cuarto tipo que no es poco frecuente en las comunidades pequeñas y pobres, donde muchas veces los integrantes del consejo son indicados por los dirigentes locales, principalmente el prefecto, y cuyo papel consiste en ratificar las decisiones previamente tomadas por el Ejecutivo local.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A diferencia de los consejos municipales sectoriales, la adopción de formas de Presupuesto Participativo no fue inducida por la legislación federal o los organismos multilaterales sino que fue una iniciativa de los propios gobiernos locales. Sin embargo, así como ocurre en los consejos municipales sectoriales, el Presupuesto Participativo es una opción de los gobernantes, es decir que se trata de una política "de la cima hacia la base" aun cuando sea decidida localmente. Las diversas experiencias de Presupuesto Participativo lograron amplia visibilidad nacional e internacional y fueron identificadas como ejemplo de buena gobernanza. Debido a tal visibilidad, el Presupuesto Participativo se propagó de manera creciente: en el período 1986/1998 existían tan sólo dos experiencias; en el período 1989/1992, hubo doce; en 1993/1996, 36; y en el año 2000 existían Presupuestos Participativos en 140 ciudades (Foro Nacional de Participación Popular (FNPP), 2002). De dichas experiencias, 80 tuvieron su inicio en 1998, impulsadas por la divulgación del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que fue considerada como la experiencia más exitosa.

Estructurado como un mecanismo participativo que incorpora a los miembros de la comunidad local al proceso de decisión sobre la distribución de las partidas de recursos presupuestarios locales, el Presupuesto Participativo no está exento de controversias, y requiere además la combinación de innumerables variables. Una investigación nacional, que analizó diversas experiencias, concluyó que existen diferentes factores que influyen en los resultados del Presupuesto Participativo, tales como: (a) el tipo de partido político que lo implementa; (b) el nivel de organización, movilización y politización de la sociedad; (c) las características socioeconómicas y demográficas del municipio; (d) la capacidad técnica y gerencial de la administración local; (e) el compromiso del gobierno; (f) la situación financiera del municipio; y (g) el método adoptado para establecer la relación entre el gobierno y la comunidad (FNPP, 2002). La investigación también determinó que el Presupuesto Participativo es una experiencia inestable; en el período analizado, 23 administraciones locales cancelaron sus experiencias, cifra que superó el número de las administraciones que lo adoptaron en el mismo período, que fueron nueve.

PROGRAMAS IMPULSADOS POR LA DEMANDA

Estos programas son, en general, financiados por los Fondos Municipales de Apoyo Comunitario (FUMAC) constituidos en los municipios más pobres del Nordeste y se destinan a la realización de proyectos/obras de pequeña magnitud. En estos programas, los recursos son transferidos directamente a las comunidades locales, que toman decisiones sobre dónde y cómo aplicarlos y son responsables también por su

fiscalización. Su objetivo es que la propia comunidad tome decisiones sobre qué obras serán realizadas (propulsadas por la demanda), en oposición a las decisiones tomadas por organismos gubernamentales o multilaterales (propulsadas por la oferta). Existen todavía pocas evaluaciones sobre estos programas en el Brasil, en especial sobre la eficacia de su funcionamiento en los diferentes municipios del Nordeste. Por lo que tenemos entendido, el análisis más completo es el de Judith Tendler (2000), quien, apoyada por pruebas recogidas en algunos Estados de la región, señala innumerables problemas de implementación y muestra una actitud escéptica respecto del logro de los objetivos del programa.

En resumen, en las últimas décadas ha habido abundantes experiencias participativas en los territorios locales brasileños. Con el estímulo de la legislación federal, los organismos multilaterales o los propios gobiernos locales, Brasil ha sido considerado un laboratorio de estas experiencias, que apuntan hacia una tentativa de conciliación de dos visiones rivales sobre el papel de los gobiernos locales. En la primera, el gobierno local sería el principal proveedor de servicios sociales universales. En la segunda, el gobierno local sería el foro privilegiado para la práctica de la democracia deliberativa, que sería alcanzada a través de un equilibrio relativo entre quienes deciden y quienes son afectados por las decisiones. Estas experiencias participativas también marcan la existencia de tensiones entre los mecanismos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia deliberativa. En este sentido, la bibliografía ha debatido las ventajas y los inconvenientes de ambas formas de representación de los intereses.

COMENTARIOS FINALES

Este trabajo mostró que la experiencia brasileña de gobierno local ha sido marcada por una fuerte innovación institucional y un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre la Unión federal y los gobiernos municipales. Dichas innovaciones resultaron, en una primera instancia, de los compromisos asumidos durante la redemocratización y, posteriormente, de decisiones tomadas por los propios gobiernos, tanto el gobierno federal como los gobiernos locales, así como por organismos multilaterales de financiación de programas sociales. A pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños, existen indicios que apuntan hacia cambios en la forma en que se está dando la gobernación local.

Sin embargo, a pesar de la mayor participación de los gobiernos y las comunidades locales en la prestación de servicios sociales universales y bienes públicos de uso común, todavía no resulta claro si dichas nuevas formas institucionales son sostenibles sin el apoyo financiero e inductor del gobierno federal y otros organismos externos a la gobernación local. Asimismo, el éxito relativo de algunas experiencias participativas no significa que

no existan dilemas y tensiones. Una de dichas tensiones es el riesgo de un debilitamiento del papel de los representantes electos, tema que actualmente es centro de los debates sobre la representación de intereses en las sociedades democráticas. Esto se debe a que, con la participación creciente de foros comunitarios que pasan a desempeñar la función de fiscalizar la prestación de servicios locales y representantes de la comunidad que toman decisiones sobre inversiones y sobre la distribución de los recursos presupuestarios, se van desdibujando y resultan poco claras las fronteras entre el papel de los representantes comunitarios respecto de los políticos electos, y en particular los legisladores locales. Esto resulta de importancia, porque el papel de fiscalizar al Ejecutivo y aprobar el presupuesto es una prerrogativa constitucional de los legisladores. Falta mucho para que se pueda establecer la línea divisoria entre estas dos formas de representación, a pesar de los esfuerzos de los teóricos de la democracia deliberativa y de la democracia representativa. Asimismo, la falta de incentivos para que los legisladores participen de este tipo de contrato político puede afectar la sostenibilidad de las políticas participativas y amenazar el perfeccionamiento de las experiencias. Esto se debe a que las reformas políticas afectan el equilibrio de las instituciones y sus actores, especialmente cuando se da un empoderamiento de grupos sociales que pueden ser vistos como amenazas a los intereses de los grupos tradicionales más poderosos.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J.R. *Brasil, um caso à parte*. Trabajo presentado ante el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, 2004.

AFONSO, J.R. y ARAUJO, E. *A capacidade de gastos dos municípios brasileiros:* arrecadação própria e receita disponible, en: NEVES, G. y otros (Orgs.), *Os municípios e as eleições de 2000*. San Pablo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, pp.35-56.

AFONSO, J.R. y otros. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Informe, BNDES. 1999.

AFONSO, J.R. y AMORIM, E. 'Municipal organization and finance: Brazil', en: A. SHAH (ed.) *Local governance in developing countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. San Pablo: Ed. Revan 2000.

BIOCCHI, G. 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory', *Politics & Society* 29(1): 43-72, 2001.

BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (BNDES). Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000. *Informe-se* 33, 2001.

COHEN, J. y ROGERS, J. *Associations and Democracy*, Londres: Verso, 1992.

CÔRTES, S. *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. Trabajo presentado ante el XXV Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Postgraduación e Investigaciones en Ciencias Sociales (ANPOCS). Caxambu, Minas Gerais, 2002.

COSTA, N.R., SILVA, P.L.B. y RIBEIRO, J.M. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Río de Janeiro, Vol. 50, Nº 3, pp.33-56, 1999.

ELSTER, J. (ed.). *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FIGUEIREDO, A., TORRES, H, LIMONGI, F., ARRETCHE, M. y BICHIR, R. (2005). Informe final del proyecto "Proyecto BRA/04/052 - Red de Investigaciones y Desarrollo de Políticas Públicas: REDE-IPEA II – San Pablo". Copia mimeografiada.

FIGUEIREDO, A., TORRES, H, SOUZA, C. y BICHIR, R. (2006). Informe final del proyecto "Proyecto BRA/04/052 - Red de Investigaciones y Desarrollo de Políticas Públicas: REDE-IPEA II – Salvador". Copia mimeografiada.

FORO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR (FEPP) - *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período 1997-2000*. FNPP, Río de Janeiro, 2002.

FUNG, A. y WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations in empowered participatory governance, *Politics & Society* 29(1): 5-41, 2001.

INSTITUTO BRASILEÑO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (IBAM). *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001.* Río de Janeiro: IBAM, Serie Estudios Especiales Nº 20, 2001.

KAPOOR, I. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. *Third World Quarterly* Vol 23, Nº 1, pp.101-117, 2002.

LIMA, E.C.P. Transferências da União para Estados e municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante. Brasilia: IPEA, 2002.

MELO, M.A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 23, Nº 8, pp.83-100, 1993.

MELO, M.A. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*. Informe. Recife, 2003.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. y MANIN, B. (eds.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SOUZA, C. Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization. Houndmills y Londres: Macmillan; Nueva York: St. Martin's Press, 1997.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados* Vol. 44, Nº 3, pp.513-560, 2001a.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva* Vol. 15, Nº 4, pp. 84-97, octubre/diciembre 2001b.

SOUZA, C. 'Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and possibilities in building democratic institutions', *Environment & Urbanization* 13(2): 159-184, 2001c.

SOUZA, C. 'Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais', *São Paulo em Perspectiva* 18(2): 27-41, 2004.

SOUZA, C. 'Sistema brasileño de gobierno local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad, en C. LUBAMBO, D. COÊLHO y M. MELO (eds). *Diseño institucional y participación política,* Buenos Aires: Clacso, 2006.

TENDLER, J. Why are social funds so popular? en: YUSUF, S., WU, W. y EVERETT, S. (Eds.) *Local dynamics in the era of globalization*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000. pp.114-129.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova* 67: 191-228, 2006.

DEMOCRACIA, INSTITUCIONES Y SOCIEDAD

Isidoro Cheresky
Mitchell Seligson
Federico Vázquez Calero

Comentario a propósito del Estado y la Democracia

*Isidoro Cheresky**

La experiencia latinoamericana reciente (la de los años noventa) subyace al planteo de la revitalización del Estado en la región. La opinión pública ha virado sustancialmente. Como si fuese resultado de un movimiento pendular, el entusiasmo con la desregulación de las economías, y la modernización del Estado que aparejaba la disminución de sus funciones y su ingerencia, fue seguido por el desencanto con esa experiencia (desencanto parcial en aquellos casos en que efectivamente la modernización implicó una mejora en los servicios públicos y en las tareas de la burocracia pública, y crecimiento económico), sobretodo por las consecuencias sociales de la prédica del Estado mínimo: incremento de las desigualdades sociales, no sólo en términos de bienes sino también de la protección de la ley y expansión de la pobreza en sectores que no la habían conocido en el pasado.

De modo que el reclamo de Estado, del "derecho al Estado", resulta de una frustración reciente, la proveniente de una retracción de sus responsabilidades que prometía acarrear un incremento de las libertades y las iniciativas, pero que redundó en buena medida en una desresponsabilización de los representantes y la burocracia en lo relativo a la suerte de los ciudadanos. También debe tenerse en cuenta que esta frustración había estado precedida por un malestar –el que llevó a aceptar el "Estado mínimo" de los noventa– originado por un estado ineficiente, capturado con frecuencia por intereses corporativos e injusto pues sus decisiones y normativas eran adoptadas en la opacidad y parecían ajenas a la influencia de la deliberación democrática.

* Sociólogo. Profesor de Teoría Política Contemporánea en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador del CONICET-Argentina.

La presente demanda de estado de los ciudadanos en América Latina invita a ser pensada como lo sugiere la reflexión desmenuzada e incisiva de Guillermo O'Donnell, puesto que esa demanda no presupone un retorno al pasado, no forzosamente al menos.

1. El Estado posible y pendiente en consonancia con la evolución de la ciudadanía sería entonces un Estado democrático en un doble sentido: garante y a la vez promotor de la ciudadanía.

   En la mayoría de los países de la región las instituciones comunes, cuya vocación es asegurar la igualdad ciudadana son insuficientes e incompletas. Luego del ciclo de dictaduras padecido hace tres décadas, la democratización ha sido crecientemente efectiva en términos del ejercicio de los derechos políticos, pero en lo referido a la democratización del Estado existe y persiste un déficit histórico señalado por el propio G. O'Donnell en la amplitud de lo que él llama "las zonas marrones", aquellas en que el déficit de las instituciones es más notorio y connotado por las desigualdades sociales, étnicas y de género. En otras palabras la vigilancia y protección de las fuerzas de seguridad y el acceso al sistema judicial y su imparcialidad no alcanza a todos por igual, en tanto que la provisión de bienes y servicios básicos es insuficiente o está condicionada por contraprestaciones de sometimiento político y social.

   Esta situación es, en muchos casos, estructural y se reproduce con pocas modificaciones a lo largo del tiempo. Ello es lo que diferencia a nuestras sociedades de otras en Occidente en donde el ejercicio de los derechos políticos se ha prolongado en el acceso igual a bienes básicos (sobretodo educación y salud) relativizando las desigualdades en los ingresos y ha inducido cambios significativos en otros ámbitos de provisión de bienes públicos.

   La evolución reciente anuncia nuevos tiempos. En América Latina los inicios del siglo XXI han visto estas desigualdades cuestionadas en algunos casos por los canales más tradicionales y en otros por los más disruptivos: categorías de individuos postergados o grupos culturales excluidos se han movilizado en demanda de derechos y de cambios estructurales, impugnando los sistemas institucionales existentes.

   Es decir, el déficit institucional apuntado ha sido encarado por dos caminos. Allí donde los regímenes políticos han logrado plantear por medio de la competencia política y la mejora de la participación ciudadana una profundización de la democracia se ha ido produciendo una ampliación del Estado de Derecho sostenible en el tiempo. En estos casos se ha asegurado cierta integración social y un encuadre institucional de la vida pública, pero persiste el interrogante de la medida en que los gobiernos que han prometido llevar a cabo reformas profundas puedan efectivizarlas en este contexto de continuidad institucional.

En otras sociedades de la región en cambio se ha precipitado la crisis del régimen político por descrédito de la representación existente, resultante a los ojos de una mayoría de sus ciudadanos de una democracia limitada. Las instituciones políticas existentes eran vistas como accesibles a una parcialidad de privilegiados e incluso como recursos de una igualdad para pocos que dejaba al margen una masa de descontentos y excluidos. En algunas de esas sociedades no se han producido tan solo cambios de gobierno sino que se han iniciado proyectos de refundación político–social, sustentados en el voto popular. Estas rebeliones por el momento no han acompañado los progresos en la inclusión, la distribución de bienes y la afirmación de la soberanía nacional con una renovación de signo claro de las instituciones democráticas, y en algunos casos los logros parciales del pasado, aparecen puestos en duda.

En términos estrictos, en algunos casos, la ausencia de instituciones y regulaciones que aseguren las plenas libertades públicas y el que el propio dispositivo de representación y competencia políticas permanezca indefinido, coloca a estas sociedades en una situación de democracia "pendiente," de formato incierto, resultado paradójico pero no incomprensible de una movilización social hecha en nombre de la igualdad de condiciones y de la igualdad en los derechos políticos. La suerte futura de esas evoluciones hechas bajo la aspiración de una refundación nacional, está en proceso de definición. Es decir que depende de la capacidad y voluntad de los actores políticos y sociales en reconstruir los Estados y fundar los regímenes democráticos sobre bases más sólidas y amplias.

Las condiciones actuales para la reforma del Estado y mejoramiento de la democracia tienen un denominador común en la región: extender el alcance de la ciudadanía efectiva o, en otras palabras, asegurar un umbral de bienes asociados a la condición ciudadana (bienes materiales y culturales) que redunden en la integración económica y político-social. Existe una extendida consciencia ciudadana sobre la condición igualitaria que ha fomentado la multipliación de demandas y acciones públicas; este umbral de derechos proclamados y anhelados constituyen un piso que inhabilita el retorno a fórmulas de democracia limitada, pero que plantea el desafío de desarrollar un Estado con las capacidades requeridas y también una comunidad política democrática que dé cabida a la multiplicación de identidades y reclamos y pueda darse los recursos para gobernarlos: decidir sobre su legitimidad, sobre las prioridades, laudar ante las incompatibilidades y diferencias.

2. La revalorización actual del Estado y su efectivización suscita un debate sobre su rol. La cuestión es si debe ser entendido como un garante de derechos universales, y en el caso de América Latina, la vigorización del Estado debe ser entendida esencialmente como un reforzamiento del alcance de la ley y de los recursos instrumentales para que ello suceda, o bien el Estado no puede ser concebido tan solo como una red institucional neutra, sino que es a la vez depositario de una

voluntad colectiva, que si ella es favorable a la democracia supondrá una intervención política que traducirá en su institucionalidad la extensión del principio igualitario (incorporando dimensiones de la ciudadanía social de naturaleza distributiva en los ámbitos públicos: previsiones para el desempleo y las contingencias de la vida, salud, educación, justicia, tarifas de los servicios públicos, etc). Como G. O'Donnell ha señalado en la década precedente a partir de la idea de "gobernanza", que acertadamente planteaba que las decisiones de Estado debían contar con información y consulta proveniente de los actores sociales para ser eficientes, derivó en una acepción de ese término y en prácticas que se inspiraban en él que pretendía el abandono de una definición de proyecto colectivo orientado desde el poder legítimo, en provecho de una suerte de automovimiento de la sociedad. Esta orientación aliviaba o suprimía la regulación normativa que debía limitar la discrecionalidad de los poderes fácticos. En términos más generales la idea de Estado mínimo y de la desregulación social estuvo asociada a la retracción de las instituciones, acentuando la separación de éstas de la expresión de la voluntad política ante el temor –se decía– de que las políticas públicas y un Estado amplio fuera permeable a demandas crecientes y contradictorias que lo hicieran ineficiente o fuente de privilegios y de anidamiento de intereses particulares en su seno. Pero, en paralelo a la idea de que un Estado poco interventor sería mas imparcial se difundía una ideología no intervencionista, a veces explícitamente formulada sosteniendo que el bienestar general vendría de la mano de una actividad privada (en el ámbito económico sobretodo) librada de restricciones: el libre albedrío de los pudientes y, en consecuencia detentores de las decisiones, conllevaría la mejora de la situación general y de todos. Estas antiguas teorías restrictivas y descalificadoras del rol del Estado tuvieron amplio eco y consecuencias en la región latinoamericana.

El actual "retorno del Estado" conlleva en la mayoría de los casos la intención de reequilibrar la balanza social, es decir, intervenir a favor de una mayor igualdad en la distribución de bienes y en el reconocimiento de realidades, identidades y demandas de igualdad y de diferencia y en la creación de una institucionalidad acorde con este propósito. Aunque los progresos en esta dirección no son siempre los esperados, siendo la mejora en el combate de la pobreza más auspicioso que lo alcanzado en el acortamiento de las distancias sociales, y en consecuencia, los temas sociales y de reconocimiento continuan pendientes. Se plantea también con gravedad el interrogante de en qué medida estas transformaciones del Estado van a la par de un fortalecimiento del régimen político democrático y aún de la preservación de ciertos derechos sociales y políticos que deberían estar inscriptos en la institucionalidad misma del Estado.

La irrupción de demandas que propulsan el desplazamiento de instituciones tradicionales y suelen traducirse en liderazgos personalistas alimentan esperanzas e interrogantes. El peligro que la movilización social se detenga en su fase

movimientista y que el fraccionamiento de intereses y demandas, así como el estancamiento en un momento elemental de la representación –la relación masa-líder– obstaculicen el desarrollo de instituciones y legislación que despersonalizan aspiraciones y logros, es real. Sin embargo, la conciencia de derechos en las sociedades latinoamericanas se ha extendido y los movimientos recientes aunque muchas veces connotados por la expresión del descontento y del veto, también están imbuidos de un espíritu individual y colectivo de autonomía que acota las delegaciones de poder personalistas y tiene potencialidades deliberativas. Con los matices propios de las diferentes realidades nacionales, lo que vemos emerger es más bien una ciudadanía en vez del tradicional "pueblo" supuestamente homogéneo que en el pasado se consideraba como el depositario de una voluntad que le sería inherente y que por ello podía ser simplemente encarnado por un jefe político. Las ciudadanías en expansión, incluidos los sectores postergados emergentes tienden a ser deliberativas y a no adoptar una identidad permanente y delegada.

3. Aún teniendo en cuenta que la rehabilitación del Estado tiene una suerte de piso mínimo de garantías, bienes y servicios, que aún deficientemente asegurado, la tarea institucional no consiste tan sólo en sobrellevar el desafío de mejorar la protección de derechos. Implica también favorecer la articulación con un régimen político democrático que genere un movimiento institucional en el que lo que se consagre como ley y organización tenga su fuente y su acompañamiento en la deliberación y las costumbres cívicas.

   La tendencia, en parte efectiva y en parte posible, en la evolución de las sociedades latinoamericanas, es que el Estado ancho no sea tan sólo el amparo para los asuntos privados de los individuos.

   Es el momento de recordar que los cambios que se suceden en la región, en particular desde inicios del siglo, han estado signados por la crisis de la representación política y social. Un signo de interrogación pende sobre el régimen político que podría formularse en los términos siguientes: ¿qué tipo de democracia emergerá de las mutaciones en curso? Esta interrogación con un alcance variable para los diferentes países tiene, sin embargo, una validez general.

   Deberemos preciar el diagnóstico de la mentada crisis. Puede detectarse un movimiento simultáneo, de consolidación de las bases de la representación política, las elecciones, aunque no de sus recursos tradicionales, los partidos políticos; y paralelamente una ampliación del espacio público, de comunicación política y presencia ciudadana en el que el poder legal es cuestionado y puesto ante el desafío de revalidar regularmente su legitimidad.

   Las elecciones se han convertido en la fuente indiscutida del poder político. Ello ha ido en desmedro del poder que tradicionalmente tenían las corporaciones, particularmente la militar, pero también la de negocios y la sindical para influir o

incluso pretender ser sustento de los gobiernos o de las pretensiones de vanguardias políticas de expresar al pueblo más allá de su pronunciamiento efectivo. Se vota y se vota en elecciones cada vez más competitivas, y que son consideradas por los ciudadanos como oportunidades reales de definir el rumbo político. En ese sentido, sobretodo el ciclo reciente de elecciones presidenciales ha sido la ocasión de una repolitización de las sociedades, en donde se ha puesto en juego el rumbo a seguir.

Pero las elecciones, núcleo del dispositivo de la representación, son mucho más de lo que eran. Sobre el fondo del debilitamiento de los partidos y liderazgos tradicionales y de una ciudadanía que, como contrapartida, no tiene identificaciones permanentes, las campañas electorales adquieren un relieve particular, puesto que la compulsa en la mayoría de los casos no está prefigurada por la evolución de un sistema de partidos pre existente. En el transcurso de las campañas electorales se configuran ofertas políticas, con frecuencia bajo la forma de coaliciones que aglutinan redes o fragmentos de los partidos tradicionales en desagregación en torno a un liderazgo de popularidad.

La representación en ese sentido, está más que nunca en el centro del dispositivo institucional. No hay otra vía legitimada de acceso al poder político que la competencia política electoral. Pero la representación ha mutado en la medida en que el protagonismo de las fuerzas organizadas tiende a ser marginal. El otro pilar del régimen político es la expresión ciudadana multiforme en el espacio público. Desde la consagración del derecho a peticionar ante los gobernantes y del derecho de huelga de los trabajadores, hasta en general el reconocimiento de los derechos civiles, en particular los referidos a la libertad de comunicación, se ancló desde sus orígenes modernos una concepción de la democracia que incluía una expresión ciudadana que iba más allá del pronunciamiento electoral.

Las democracias contemporáneas (en América Latina, pero también en las sociedades de democracia madura) han evolucionado en la dirección de una presencia ciudadana expandida en el ámbito público. En el siglo veinte fueron características las movilizaciones de "masas" organizadas y ulteriormente los movimientos sociales de vínculos más informales y menos derivados de los conflictos en el mundo del trabajo.

La ciudadanía contemporánea, ahora, en los albores del siglo veintiuno, es crecientemente autónoma en el sentido de que no tiene pertenencias e identificaciones permanentes y, aunque no es impermeable a influencias de líderes y de núcleos y redes ideológicas, se halla en verdad expuesta a una comunicación política variada y diversa que hace que sus orientaciones y preferencias se formen con más libertad que en el pasado.

Esta nueva ciudadanía desencuadrada está cada vez más en el centro de la vida pública en Latinoamérica. Desde este punto de vista, la desconfianza[1] es el signo

de la relación ciudadana con el poder y con los asuntos públicos, adquiriendo ésta diferentes modalidades: vigilancia respecto a los actos de gobierno, calificaciones de las acciones de los poderes, expresiones de veto a las decisiones, llegado el caso por fuera de los canales institucionales.

Esta intensificación de la vida publica está sostenida en un abanico de expresiones ciudadanas constantes o esporádicas. En primer lugar la opinión pública ha devenido un dato omnipresente en la vida pública, resultado de las estimaciones efectuadas por las encuestas, en estrecha relación con las mediciones de audiencia de los medios de comunicación en su variable interés por los asuntos públicos. El estado de opinión, cuestionado e inasible como es, se ha constituido, sin embargo, en un referente ineludible de las decisiones de los gobernantes y líderes políticos en general.

En el ámbito más dinámico del espacio público se encuentran los medios de comunicación y en primer lugar la televisión y crecientemente Internet. Pese al acceso diferenciado que tienen los individuos a los recursos de la comunicación política, y a la existencia de factores con capacidad de incidencia por el control (relativo) sobre los medios (propietarios efectivos, grandes columnistas, micro climas periodísticos), la comunicación política está también influenciada por grupos ciudadanos de representación virtual, autónomos de los mencionados poderes fácticos y con capacidad para instalar temas y fomentar corrientes de opinión, y por lo que en las sociedades pueda existir como "sociedad civil".

Aunque el espacio público es concebido como un ámbito de opinión e influencia, pueden surgir en él expresiones de descontento que tienen capacidad compulsiva o que incluso ejercen la violencia y pueden forzar soluciones e incluso jaquear o desestabilizar gobiernos. De hecho en los últimos años se produjeron en América Latina quince interrupciones en los mandatos presidenciales originados en la protesta ciudadana y popular. Pero sin llegar a esos extremos la presencia ciudadana directa, el asambleísmo y el corte de ruta se han propagado como ilustración de una propensión ciudadana a exhibir públicamente las demandas procurando así la sensibilización ante los reclamos y prescindiendo con frecuencia de las organizaciones políticas y sociales existentes.

La movilización social y, en particular, las expresiones más fragmentarias y espontáneas de nuestro tiempo, tienen una doble faz. Por una parte, la presencia ciudadana desafía al plantear necesidades, e incluso al exteriorizar pasiones, que apuntan al ámbito instituido de la sociedad, generando la expectativa que el poder y los responsables políticos den cuenta de sus actos y procuren una elaboración de los reclamos y protestas, que las legitime y las vehiculice.

Pero la movilización social si se hallase carente de voces emergentes y de interlocutores responsables puede quedar en un estadio de puro veto al poder,

devenir antiinstitucional y encontrar refugio en sí misma desarrollando una identidad absoluta poco afín al entendimiento en el marco de la comunidad política.

De todos modos, la presencia ciudadana en el ámbito público, que alcanza hasta la auto-representación requiere ser interpretada en toda la significación que adquiere. La activación social ha sido tratada por algunos investigadores en términos de "social accountability"[2] refiriéndose esencialmente a la vigilancia que ejercen los gobernados sobre las promesas de los gobernantes, pero esta designación parece limitada si se considera que el espacio público es el escenario de expresiones ciudadanas que generalmente vetan decisiones imprevistas teniendo en cuenta las circunstancias en que se adoptan, promueven temas o soluciones antes impensadas, o que más generalmente se producen desplazamientos en la legitimidad respecto al momento en que se consagraron los mandatos representativos.

Esta extensión de la expresión ciudadana ha sido a veces interpretada como circunstancial, resultado de una crisis que llevaría en el futuro a una mayor institucionalidad. Por cierto, para varias sociedades que han conocido la zozobra económica o institucional, o ambas, es previsible una estabilización en torno a nuevos formatos institucionales. Pero probablemente ella difiera de la estabilidad del pasado.

Esta evolución contemporánea en la que coexiste un reforzamiento de la legalidad de la representación con una desconfianza hacia las variadas expresiones del poder se corresponde con la propia naturaleza ambivalente de la democracia: igualdad ciudadana en paralelo a diferencias producidas por la propia sociedad que crean mini aristocracias de poder. Las jerarquías no son sólo propias de la división funcional del trabajo y de las desigualdades de fortuna, sino que se han hecho aun más notorias en la vida pública por derivaciones de su propia actividad. Podría decirse que el ejercicio mismo de la democracia comenzando por la igualdad de derechos [3] pone en movimiento una dinámica de diferenciación y desigualdades. Pero en el ámbito público político esa ambivalencia se ha hecho más evidente. Todos elegimos y tenemos igual peso electoral, pero el principio de la electividad tienen que ver no sólo con la proximidad e identificación con los electores que muestren los aspirantes a gobernar, sino con las capacidades para representar y ejercer el poder. De modo que al votar se cree elegir a los más capaces y quienes se dedican a la política y se postulan constituyen un mundo separado que tiende a perpetuarse en los ámbitos de poder.

En las sociedades contemporáneas se expande la desconfianza porque esos representantes legales y aceptados son considerados a la vez como una "clase" con intereses propios. Ante ella el ciudadano común ejerce la vigilancia cuando no está ganado por la decepción y escepticismo y ejerce cada vez más, en una época de identificaciones colectivas declinantes, un poder de veto electoral (votando contre el gobierno o el grupo dominantes, o no electoral), siendo cada vez más infrecuente la participación en proyectos colectivos de carácter general.

Esta tensión de los ciudadanos con los representantes y los gobernantes es particularmente intensa en América Latina, donde las desigualdades sociales económicas y culturales son más notorias. Por ello, la consciencia de derechos que se ha extendido cuestionando desigualdades y privilegios junto a transformaciones ideológicas, sociales y tecnológicas, que no es el caso de tratar aquí, permite pensar que la nueva autonomía ciudadana constituye un dato permanente de la vida pública. O dicho de otro modo, que junto a las instituciones de la representación, sin desconocerlas, pero sin subordinarse a ellas, se preservará un espacio público activo que requerirá permanentemente la legitimación de los actos de poder. La construcción de un "Estado ancho" y la mejora de la democracia se presentan así como procesos estrechamente asociados.

4. Pensar el Estado y la democracia, habida cuenta de los cambios de época sobrevenidos, supone tener en cuenta:

   a. Un estado democrático se caracteriza, por cierto, por la articulación de ciertos principios: el de la igualdad ciudadana, el de la libertad, el de la solidaridad en el marco de una comunidad política que protege a los individuos que a la vez pertenecen a ella porque están embarcados en una aventura común definida democráticamente por sus miembros. Pero las instituciones democráticas han cambiado y cambian a lo largo del tiempo y de hecho han sido diferentes según las tradiciones nacionales en que se inscribieron.

      En los tiempos presentes parece perfilarse una mutación institucional. Por una parte el dispositivo representativo reconoce nuevos actores y una nueva dinámica; por otra parte, la expresión ciudadana en el espacio público adquiere un nuevo relieve. La deseable deliberación y legitimación representativa (en el Congreso) se produce en paralelo e influenciada por la deliberación y movilización de actores en el espacio público. Esta evolución se presenta como una realidad cada vez más efectiva, pero la adaptación eventual de las instituciones está todavía pendiente (flexibilización eventual de los términos de los mandatos de la representación legal, modalidades de consulta y referéndum que habiliten en casos especiales el pronunciamiento ciudadano directo, etc.).

      Las reformas políticas para mejorar la representación y democratizar el juego político están en buena medida aún pendientes.

   b. Si el espacio público es tan relevante, se hace necesario, por supuesto, estar atento a la vigencia de los derechos civiles y políticos, pero también en un espíritu no restrictivo, regular la acción de los agentes que intervienen en la comunicación y mejorar las condiciones para un acceso generalizado a la comunicación política.

En términos más generales e incluyendo en ello a la movilización ciudadana, el espacio público no puede estar plenamente institucionalizado a riesgo de desnaturalizarlo, pero tampoco puede ser "tierra de nadie".

c. La democratización del Estado no resulta simplemente de su articulación o subordinación a un régimen político democrático. Los ámbitos administrativos, sobre todo los que se ocupan de la provisión de bienes o servicios públicos pero también las áreas más burocratizadas, deberían ser democratizadas. Ello supone la visibilidad de su funcionamiento pero también su atravesamiento por el espacio público; en otros palabras, todos estos ámbitos deben proveer información clara y accesible sobre sus tareas y ser objeto de deliberación pública. Esta apertura e iluminación de los ámbitos del Estado no supone la disolución de las jerarquías y responsabilidades legales, pero sí la ampliación de las competencias del juicio ciudadano.

d. En definitiva, el derecho al Estado al que se refiere Guillermo O'Donnell puede ser entendido indisociablemente como el derecho a la comunidad política, a que el ámbito de las políticas y decisiones de Estado se abran al espacio público. Ello hará del Estado no una maquinaria, sino un dispositivo institucional más próximo a los ciudadanos, abierto a los consensos que en el ámbito público se forman, así como al escrutinio y al veto ciudadano. Canalizará la desconfianza ciudadana aunque no la disipará.

NOTAS

[1] Sobre la expansión la actividad ciudadana inspirada en la desconfianza hacia el poder ver, Rosanvallon, Pierre (2006), La contre démocratie- La politique à l'age de la défiance, Seuil, Paris.

[2] Peruzzotti , E. y Smulovitz, C. (2001), Controlando la política, Buenos Aires, Temas.

[3] Marshall, T. H. (1944) : Citizenship and social class, Nueva York, Anchor Books.

El Estado, la gobernabilidad, y la legitimidad política en América Latina[1]

*Mitchell A. Seligson**

Desde el punto de vista de aquellos que controlan los "altos rangos" del Estado en la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe, el principal problema al que se enfrentan es el de la gobernabilidad. Es decir, aquellos que manejan el Estado, especialmente a medida que los meses y años de su mandato pasan, se preguntan cada vez más frecuentemente: "¿por qué la gente no hace lo que le conviene?" Pero lo que en verdad están diciendo es, "¿por qué la gente no hace lo que nosotros, *que sabemos qué es lo conviene*, les decimos que hagan?" Sin embargo, viendo el problema desde el punto de vista de la gente, la pregunta se invierte a: "¿por qué tenemos que hacer lo que nos dicen si ni siquiera confiamos en ellos?" Este marcado contraste simboliza el centro del problema del Estado y la democracia en América Latina.

El informe del PNUD sobre la democracia en América Latina del 2004, a partir de la tesis central de Guillermo O'Donnell, abogaba por la construcción de una "democracia para la ciudadanía", pero hacer esto requiere, como este capítulo demostrará (usando datos de encuesta para más de 29 000 participantes en los 19 países que se incluyeron en el Barómetro de las Americas del 2006), un grado de legitimidad que está parcial o casi totalmente ausente en la mayoría de países en la región. O'Donnell, en su ensayo en este volumen, argumenta de forma convincente que el Estado tiene cuatro dimensiones, dos de las cuales son especialmente relevantes en este caso[2]: (1) la *eficiencia* de la burocracia del Estado y (2) la *eficacia* de su sistema legal. Son estas dos áreas, como se mostrará, en

* Profesor "Centennial" de Ciencias Políticas y Director del Barómetro de las Américas en la Universidad de Vanderbilt

las que los Estados de la región tienen sus fallas más grandes. Esas fallas, desde el punto de vista de este autor, explican en gran medida por qué Rodolfo Mariani (2006:P.3), argumenta que,

"...la democracia no es *sólo* un principio de legitimación de gobiernos mediante elecciones, sino también un principio de organización de la sociedad mediante la vigencia de un sistema legal que se base en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y un poder político e instituciones que procuran garantizar las condiciones de esa igualdad o, en otros términos, del goce universal de los derechos que ese sistema legal consagra" .

Este capítulo toma como punto de referencia las perspectivas de O'Donnell y Mariani acerca de la importancia que tiene la legitimidad del Estado a los ojos de los ciudadanos, en este caso los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Como Mariani establece "…si gozar de la legalidad democrática es un bien esencial de la ciudadanía, entonces, el primer derecho ciudadano en democracia es la existencia de un Estado capaz de garantizar para todas y todos y en todo el territorio, la vigencia plena del sistema legal…" (p.5 versión original). Si uno pensara en una sola pregunta que pudiera captar claramente el punto de vista de la ciudadanía sobre el requisito básico de la legitimidad del Estado, esa pregunta sería la que el Barómetro de las América incorporó en su encuesta del 2006, la cual dice::

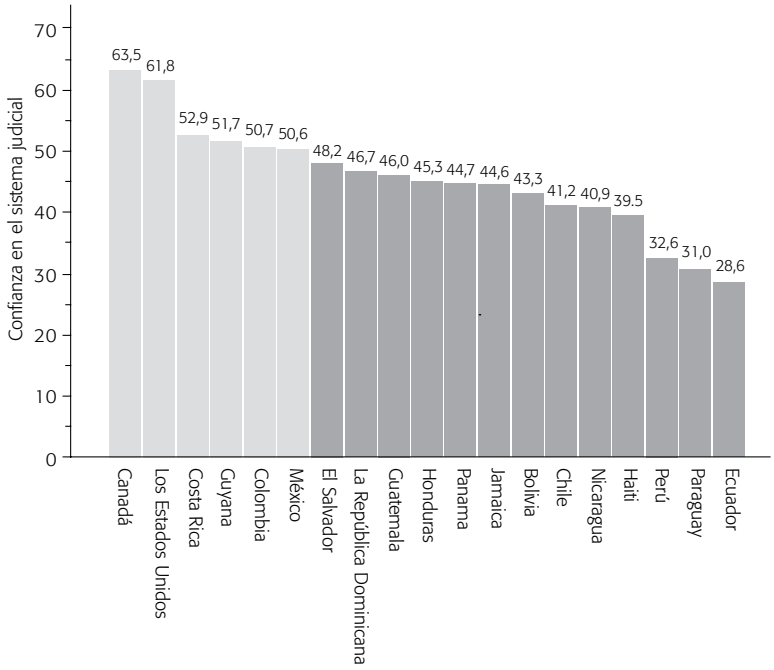
¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia?

La validez de esta pregunta es clara y su interpretación deja poco espacio para la ambigüedad. Más aun, funciona bien en los diversos lenguajes de la región, traduciéndose fácilmente al español, criollo haitiano, francés, portugués y a las demás lenguas en las que se tradujo la encuesta[3]. A cada participante se le pidió evaluar su nivel de la confianza en el sistema judicial en una escala que iba de "ninguna" a "mucha"[4]. Los resultados se muestran en el Gráfico 1.

El análisis de las respuestas de los ciudadanos de las Américas a esta pregunta revela tres cosas. La primera es que de los 19 países incluidos en la encuesta, sólo en seis se registra una confianza promedio que se sitúa en el rango positivo de la escala que va del 0 al 100. Dos, la diferencia entre los dos países norteamericanos y el resto de América Latina es muy grande. Aun Costa Rica, que posee el nivel de confianza más alto entre los países de América Latina y el Caribe, está muy por debajo de los Estados Unidos y Canadá. Tercero, hay algunos países que aun en el contexto de Latino América presentan un nivel promedio de confianza excepcionalmente bajo: Perú, Paraguay y Ecuador.

¿Cómo debemos interpretar estos resultados? La explicación más común, que tiene su origen en el libro clásico de Almond y Verba (1963) titulado *"La cultura cívica*, es que el bajo nivel de confianza en el sistema judicial, una institución democrática por excelencia, es un reflejo de un fallo en la cultura; en otras palabras se cree que si tan sólo los ciudadanos de América Latina y el Caribe confiaran más en sus instituciones

GRÁFICA 1. CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL: 19 PAÍSES DE LAS AMÉRICAS



democráticas, la democracia se consolidaría y los gobernantes podrían gobernar. Esta interpretación es todavía popular y se refleja en una variedad de publicaciones basadas en la Encuesta de Valores Mundiales (Inglehart, 1999; Inglehart, 2000; Inglehart y Welzel, 2005). Desde esta perspectiva, sólo si los latinoamericanos/as tuvieran una "actitud correcta", todos los problemas se solucionarían.

El punto de vista de que es una cultura cívica deficiente o anti-democrática la que "causa" que la ciudadanía en América Latina no confíe en su sistema judicial no ha sido aceptado por todo el mundo. Investigaciones realizadas en Venezuela fueron las primeras en rechazar esta perspectiva, ya que encontraron niveles altos de desconfianza en la que se suponía era una de las democracias más fuertes de América Latina (Baylora, 1979; Baloyra, 1987). De acuerdo a esas investigaciones, el sistema político pactado que dio lugar a un aparente sistema bi-partidista fuerte y a una democracia consolidada era altamente corrupto y se encontraba podrido en su núcleo. Los intentos de reforma resultaron serinsuficientes y demasiado tarde, tal como Romero lo sugiere en su ensayo apropiadamente titulado, "Reacomodando las Sillas del Titanic: la Agonía de Venezuela" (Romero 1997). Como ya sabemos, el sistema se cayó y fue remplazado por la centralización del poder en las manos de un ejecutivo que gobierna a través de un sistema uni-partidista, una cámara legislativa sin diputados de oposición y un

poder judicial totalmente emasculado que depende completamente del ejecutivo. Sin embargo, la evidencia empírica basada en varios países que cuestiona la dirección de la causalidad entre los valores de la ciudadanía y la estabilidad democrática proviene de investigaciones más recientes (Muller y Seligson, 1994; Seligson, 2002c; Hadenius y Teorell, 2005).

Por ejemplo, considere el caso de Ecuador, que obtuvo el resultado más bajo con respecto al nivel de confianza en el sistema judicial entre los países del Barómetro de las Américas del 2006. ¿Debemos interpretar este resultado como un reflejo de un defecto en la cultura política-democrática de Ecuador o, podría ser que los residentes de ese país simplemente no confían a su sistema judicial porque, en términos objetivos, el sistema simplemente no amerita confianza? Tome en cuenta los hechos que ocurrieron dos años antes de la recolección de los datos de encuesta a principios del 2006. En diciembre del 2004, el Congreso Nacional decidió por medio de mayoría simple la destitucíon de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. El legislativo luego creó una nueva Corte Suprema de Justicia, entre cuyos primers actos estuvo la anulación de las decisiones de la Corte anterior en contra del presidente Gustavo Noboa, refugiado en República Dominicana, Abdalá Bucaram, refugiado en Panamá, y el antiguo Vice-Presidente Alberto Dahik, refugiado en Costa Rica. Los tres oficiales fugitivos regresaron al país pocos días después. Mientras tanto, la antigua Corte Suprema de Justicia continuó opearando, creando así una situación en la que existían dos Cortes Supremas, cada una de las cuales tomaba decisiones contra de la otra. Después, en la noche del viernes 15 de abril del 2005, el Presidente de Ecuador emitió un decreto oficial de emergencia que suspendió los poderes de la nueva Corte Suprema y convocaba a reunión al Congreso Nacional para poder así lograr la oficialización de la suspensión. El Congreso, dos días después, el 17 de abril, suspendió a la Corte por votación mayoritaria. Estas decisiones provocaron que manifestantes se volcaron a las calles, denunciando la violación de la independencia judicial, pero las protestas fueron brutalmente reprimidas por la Policía Nacional resultando en la muerte de un fotógrafo chileno, 16 personas gravemente heridas y más 80 parcialmente asfixiadas. Durante siete meses Ecuador permaneció con la ausencia total de una autoridad legal suprema en su territorio. Finalmente, el 28 de noviembre del 2005, 31 magistrados elegidos por la Comisión Calificadora comenzaron sus labores, en presencia de la sociedad civil y representantes de la OEA y la ONU.

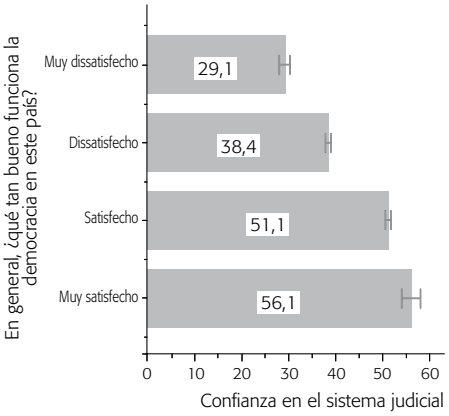
Este breve recuento de los eventos en Ecuador no hace justicia a la larga y problemática historia del sistema judicial de ese país. Pero sí muestra en términos chocantes porque es que la ciudadanía de ese país expresa un nivel tan extremo de desconfianza en su sistema judicial. ¿Si los manifestantes crean retos para la gobernabilidad del Estado, debemos sorprendernos? No hay espacio en este ensayo para examinar las historias de otros países que tienen una confianza en el sistema judicial baja, pero cualquiera que este familiarizado conlos eventos relacionados al sistema judicial de Perú y Paraguay también endendería porque esos países también muestran un baja confianza.

LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA: EL VÍNCULO CLAVE

Si la confianza en el sistema judicial es bajo en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, ¿tiene eso alguna relación con la democracia? En otras palabras, aquí nos hacemos la pregunta "¿por qué es la confianza importante?" La respuesta a esta pregunta se ve claramente en el Gráfico 2, donde se muestra la relación entre la confianza en el sistema judicial y satisfacción con la democracia a partir de la información recolectada en 19 países de las Américas. Entre los países que muestran un nivel de confianza promedio en el rango positivo de la escala (i.e. 50 o más), los entrevistados también se mostraron satisfecho con la manera en que la democracia funciona en su país. Por otra parte, cuando la confianza en el sistema judicial se encentra en el rango negativo, la satisfacción con la democracia cae marcadamente. Por ejemplo, entre aquellos/as que se dijeron profundamente insatisfechos/as con la democracia, el nivel de confianza en el judicial fue tan sólo 29,1 en una escala de 0 a 100.

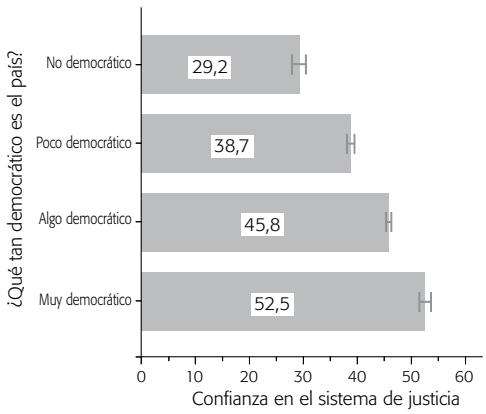
El gráfico 3 muestra evidencia que confirma la relación estrecha en la confianza en el sistema judicial y la democracia. Se preguntó a los participantes: "En su opinión, ¿es su país muy democrático, un tanto democrático, un poco democrático o nada democrático?" Como se puede ver claramente, mientras la confianza en el sistema judicial disminuye, la creencia popular en el grado de democracia se ve severamente atenuada. En conclusión, cuando la ciudadanía pierde confianza en el sistema judicial, también disminuye su satisfacción con la democracia y su nivel de confianza en el sistema más amplio de la democracia.

GRÁFICO 2. CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL Y SU IMPACTO EN LA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA.



Fuente: Barómetro de las Américas, 2006 por LAPOP.

GRÁFICO 3. CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL Y SU IMPACTO SOBRE EL GRADO DE DEMOCRACIA EN EL PAÍS.



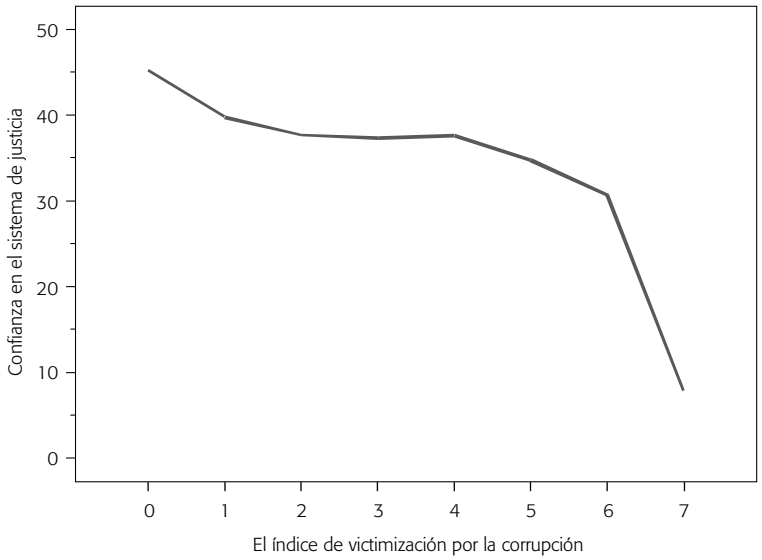
Fuente: Barómetro de las Américas, 2006 por LAPOP.

¿QUIÉNES CONFÍAN EN EL SISTEMA JUDICIAL?

El hecho de que el gráfica 1 mostraba una gran variación entre países con respecto al nivel promedio de confianza en el sistema judicial, sugiere que hay factores a nivel nacional que producen diferentes resultados promedios para cada país. Sin embargo, en cada país ¿hay factores que explican por qué algunas personas muestran niveles más altos de confianza en el sistema judicial que otras? Al analizar los países de América Latina y el Caribe que se incluyeron en la muestra, se puede observar que hay un factor que tiene un impacto fuerte, y ése es la victimización por corrupción. La mayoría de estudios sobre corrupción, especialmente el reconocido y respetado Índice de Percepción de la Corrupción producido anualmente por Transparencia Internacional, así como también el índice de "Control de la Corrupción" producido por el Banco Mundial, se basan en la *percepción* de corrupción. Sin embargo, los estudios de LAPOP y de otras instituciones han encontrado que la percepción y la realidad no están relacionadas estrechamenteen esta área (Seligson, 2001; Seligson 2002a; Seligson 2002b; Seligson y Recanatini, 2003; Seligson, 2006). En países como Bolivia, por ejemplo, donde estudios de LAPOP han encontrado que la población experimenta niveles de corrupción extremadamente altos, la percepción de corrupción es notablemente más baja que en otros países de la región, incluyendo países como Costa Rica y El Salvador que presentan niveles de corrupción bajos. Como se muestra en el gráfico 4, la experiencia con la corrupción, medida por medio del número total de maneras en las que el entrevistado informó haber sido víctima de sobornos durante el año anterior a la encuesta (en lugares tales como su lugar de trabajo, el sistema de salud, el sistema bancario, el gobierno local, etc.), tiene un impacto fuerte en la confianza en el sistema judicial. Cuando se toman en cuenta las respuestas de los entrevistados para todos los países conjuntamente, el promedio de la confianza en el sistema judicial se encuentra un poco más abajo de 50 puntos en la escala del 0 al 100, que se utiliza en este capítulo, entre aquellos que informaron no haber sido víctimas de actos de corrupción. Sin embargo, entre los entrevistados a los que se les solicitó un soborno en diferentes circunstancias, muestran un promedio de confianza que cae por debajo de 10 puntos en una escala del 0 a 100.

Este resultado revela cuán sensibles son los residentes de América Latina y el Caribe con el desempeño del sistema judicial. Hace décadas Lipset (1959; Lipset 1961) en sus trabajos clásicos argumentaba que la legitimidad se construye por medio de un desempeño apropriado, sistemático y continuo del régimen gubernamental. Easton (1963) también notó que aunque la legitimidad se puede construir y se puede crear una reserva de legitimidad para permitir que un país pueda sobrevivir tiempos difíciles, si el régimen de gobierno no funciona bien esto puede erosionar la legitimidad[5]. La evidencia que se presentó en el gráfico 4 sugiere que la corrupción descontrolada, que caracteriza a muchos países de la región, puede tener un efecto debilitante en la confianza en el sistema judicial. En la región hay países como Bolivia y Ecuador, los cuales se posicionan en el extremo superior, donde el Barómetro de las Américas 2006 ha encontrado que a casi la mayoría de la población se

GRÁFICO 4. IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONFIANZA DEL SISTEMA JUDICIAL



Fuente: El Barómetro de las Américas, 2006 por LAPOP

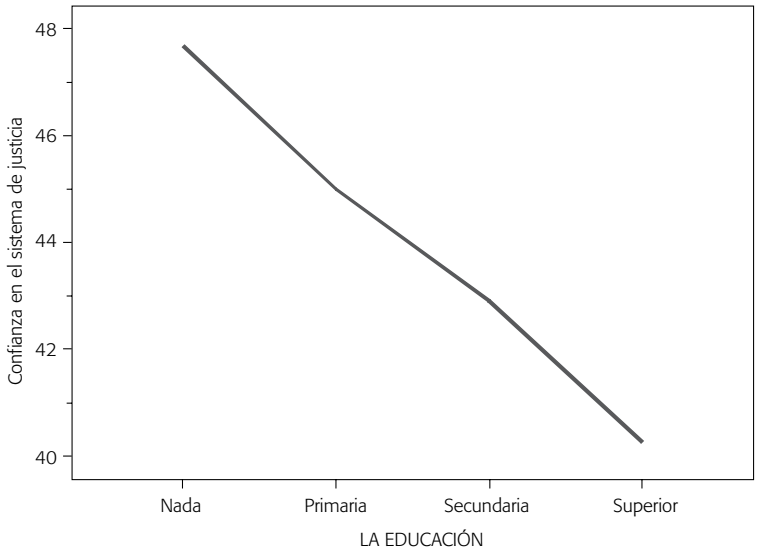
le solicitó un soborno el año anterior a la encuesta. Esto significa que alrededor de uno de cada dos adultos en esos países ha sido víctima de la corrupción, lo que sugiere claramente que esto tiene un efecto corrosivo sobre la confianza en el sistema judicial.

Uno de los comentarios más frecuentemente escuchados por parte de aquellos que manejan los "altos rangos" del Estado y de aquellos que se quejan por el problema de la gobernabilidad tiene que ver con lo difícil que es tratar con la "chusma". Sonando muy parecido a los comentarios de la realeza en los tiempos de la Revolución Francesa, los administradores del Estado se quejan de que los sectores pobres de la población, los "no-educados"y obstaculizadores, muestran pasividad, como mínimo y en ocasiones participación activa en protestas. ¿Qué tan ciertas son estas percepciones? ¿Es cierto que los pobres y los "no-educados" simplemente "no entienden", y si lo hicieran, entonces la confianza en el Estado se incrementaría y los problemas de gobernabilidad desaparecerían?

Los datos del Barómetro de las Américas refutan fuertemente este argumento. Como se muestra en el gráfico 5, niveles más altos de educación tienden a resultar en menor confianza en el sistema judicial. En otras palabras, mientras más sabe la gente sobre el sistema judicial en América Latina y el Caribe, menos confía en él.

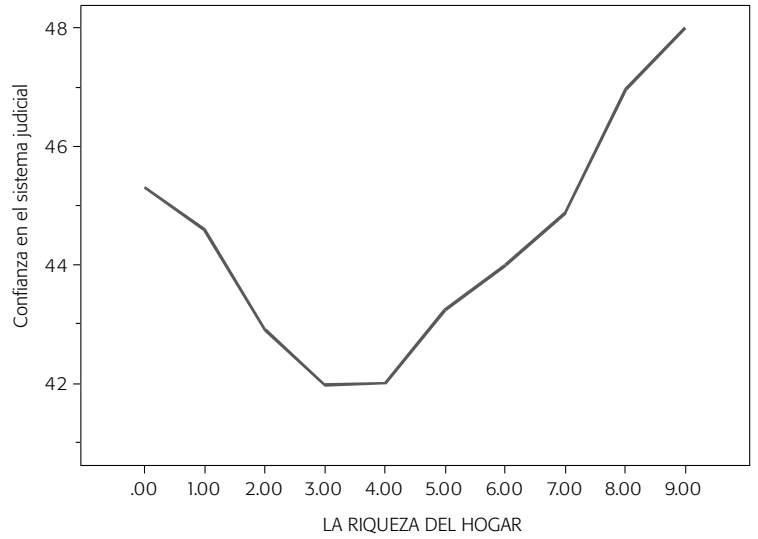
Tal como lo indica el gráfico 6, el argumento de que la pobreza explica la falta de confianza en el sistema judicial es también refutado por los datos del Barómetro de las Américas. El análisis se basa en un índice de riqueza de los hogares, el cual consiste en

GRÁFICO 5. IMPACTO DE LA EDUCACIÓN SOBRE LA CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL



Fuente: El Barómetro de las Américas, 2006 por LAPOP

GRÁFICO 6. IMPACTO DE LA RIQUEZA DEL HOGAR SOBRE LA CONFIANZA DEL SISTEMA JUDICIAL



Fuente: El Barómetro de las américas, 2006 por LAPOP.

la suma o ausencia de más de diez electrodomésticos y servicios tales como TV, teléfono celular, máquina de lavar y alcantarillado y agua potable, dentro de la casa. Los datos revelan que no es con los pobres con quien el Estado tiene problemas de legitimidad, ya que aunque su nivel de confianza se sitúa en el rango negativo de la escala, es más alto que el de aquellos que tienen una situación económica intermedia. Los ricos, independientemente de su nivel de educación, confían más en el sistema judicial, pero quizás porque saben que están en una mejor posición para controlarlo. Son los que están en una posición media, en este caso aquellos/as que tienen un nivel de riqueza entre 2 y 5 puntos, quienes exhiben los niveles de confianza más bajos. Del total de entrevistados, este grupo representa el 63% de los/as encuestados/as, mientras que los ricos (con 7 ó mas puntos en la escala de riqueza) representan tan sólo el 9%.

CONCLUSIONES

Este estudio ha mostrado que el nivel de confianza en el sistema judicial en América Latina y el Caribe es problemático. En la mayoría de países de la región, la mayoría de la ciudadanía desconfía del sistema judicial. No es sorprendente que las únicas excepciones sean Canadá, Estados Unidos y Costa Rica. La falta de confianza guarda relación estrecha con el problema más grande, es decir, el de la democracia; ciudadanos/as que no confían en su sistema judicial, tampoco creen que la democracia está funcionando bien y que su país es muy democrático.

Tradicionalmente se ha señalado que la culpable de tales actitudes es una cultura cívica deficiente, dejando a un lado la realidad. Los administradores del Estado culpan a tal cultura de socavar sus esfuerzos de gobernar. De hecho, tal como lo muestran los datos del Barómetro de las Américas 2006, la ciudadanía desconfía de su sistema judicial porque el Estado en muy corrupto; cuanto de más maneras la ciudadanía está expuesta a la corrupción, menos confianza tiene en el sistema judicial.

Finalmente, no son los pobres ni los que carecen de educación los que han fallado. Al contrario, cuanto más educación tiene, la gente de las Américas, menos confían en el sistema judicial, y es la gran mayoría de las personas de clase media la que tiene los niveles más bajo de confianza.

Estos resultados dicen mucho sobre la naturaleza del problema del Estado y la democracia en América Latina. Para que los Estados puedan gobernar, de manera democrática, deben primero ganarse la confianza de sus ciudadanos; no la pueden demandar y no pueden insistir en que se les dé. Para poder avanzar hacia un "Estado de y para la democracia", tal como lo indica el título del ensayo de Guillermo O'Donnell, los Estados necesitan tomar en serio las opiniones de la ciudadanía. Si se falla en esto, la gobernabilidad será más difícil y la estabilidad democrática imposible.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, GABRIEL A., and Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BALOYRA, ENRIQUE. "Public Opinion and Military Coups and Democratic Consolidation in Venezuela." In *Democracy in Latin America: Colombia and Venezuela*, edited by Donald L. Herman. New York: Greenwood Press, 1987.

BAYLORA, ENRIQUE. "Criticism, Cynicism, and Political Evaluation: A Venezuelan Example." *American Political Science Review*, no. 73 (1979): 987-1002.

EASTON, DAVID. *A Systems Analysis of Political Life*. New York,: Wiley, 1965.

FINKEL, STEVEN, EDWARD MULLER, and MITCHELL A. SELIGSON. "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica." *British Journal of Political Science* 19 (1989): 329-51.

HADENIUS, AXEL, and JAN TEORELL. "Cultural and Economic Prerequisites of Democracy: Reassessing Recent Evidence." *Studies in Comparative International Development* 39 (2005): 87-106.

INGLEHART, RONALD. "Trust, Well-being and Democracy." In *Democracy and Trust*, edited by Mark E. Warren, 88-120. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

———————————. "Culture and Democracy." In *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, editado por Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington, 80-97. New York: Basic Books, 2000.

INGLEHART, RONALD, and CHRISTIAN WELZEL. *Modernization, Cultural Change, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53 (1959): 65-105.

----------. *Political Man: The Social Bases of Politics*. 1981 (expanded edition) ed. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press, 1961.

MARIANI, RODOLFO. *"Notas para Pensar las Relaciones entre Deocracia-Estado y Ciudadanía"*, PNUD (2006). Doc. de Trabajo.

MULLER, EDWARD N., and MITCHELL A. SELIGSON. "Civic Culture and Democracy: The Question of the Causal Relationships." *American Political Science Review* 88 (1994): 635-54.

ROMERO, A. "Rearranging the Deck Chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela." *Latin American Research Review* 32, no. 1 (1997): 7-36.

SELIGSON, MITCHELL A. "Corruption and Democratization: What is to be Done?" *Public Integrity* 3, no. 3 (2001): 221-41.

----------. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries." *Journal of Politics* 64 (2002a): 408-33.

----------. "On the Measurement of Corruption." *APSA-CP* 13, no. 2 (2002b): 5-6, 30.

----------. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of Ecological Fallacy." *Comparative Politics* 34 (2002c): 273-92.

----------. "The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America." *World Development* 34, no. 2 (2006): 381-404.

SELIGSON, MITCHELL A., and EDWARD N. MULLER. "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica 1978-1983." *International Studies Quarterly* 31 (1987): 301-26.

----------. "Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica, 1978-1983." *Anuario de estudios Centroamericanos* 16-17, no. 2 (1990): 71-92.

SELIGSON, MITCHELL A., and FRANCESCA RECANATINI. "Governance and Corruption." In *Ecuador: An Economic and Social Agenda in the New Millennium*, edited by Vicente Fretes-Cibils, Marcelo M. Giugale and José Roberto López-Cálix, 411-43. Washington, D. C.: World Bank, 2003.

NOTAS

[1] Este ensayo se basa en la ronda de encuestas del Barómetro de las Américas del 2006 llevado a cabo por el Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP, por sus siglas en Inglés) El autor desea expresar su agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el PNUD, la Unión Europea, el Centro de la Américas, la Universidad de Vanderbilt, la Universidad de Costa Rica, y el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile por el apoyo brindado a esta investigación. El listado entero de las instituciones asociadas con el Barómetro de las Américas puede ser encontrado en www.AmericasBarometer.org

[2] Las dimensiones de un "foco de identidad" y la condición del Estado como "filtro"son menos relevantes para esta discusión, ya que las otras dos dimensiones capturan gran parte de la dificultad que el Estado tiene en establecer y construir su legitimidad.

[3] Los resultados aquí expuestos no incluyen los datos de encuesta para Brasil. Adicionalmente,la encuesta se tradujo en varios lenguajes indígenas, tales como el Guaraní, Amayra, Quiche, Mam, etc., los cuales fueron utilizados entre los hablantes de esas lenguas en los países que se incluyeron en el Barómetro de las Américas 2006.

[4] Se le presentó una escala de siete puntos a cada entrevistado en cada uno de los países donde se llevó a cabo la encuesta. Se les entrenó a los encuestados en el uso de uso de la escala, y sólo 3,2% de la totalidad no respondió (i.e. o dijeron que "no sabían "o se rehusaron a responder").

[5] Para ejemplos de cómo la teoría de la reserva funciona en la práctica en los casos de Costa Rica y Alemania, ver Seligson y Muller 1987; Finkel, Muller, y Seligson 1989; Seligson y Muller 1990.

México en el espejo latinoamericano: *política, Estado y ciudadanía*

Federico Vázquez Calero[*]

INTRODUCCIÓN: DILEMAS DE UN PAÍS FRAGMENTADO

La historia política del "Estado" mexicano podría ser contada como la fantasía de un extraño consenso o conjura. Imagina la realización metafórica del "ogro filantrópico", quizá más del primero que del segundo, alberga la ilusión de un Estado omnipotente; pero el reverso irónico de la conjura de los necios habla en realidad de un orden y un modo de obediencia semejante a un arreglo político *kafkiano*. Nuestra vida pública y nuestra sociabilidad cotidiana lo testifican, la debilidad de la "ciudadanía" lo insinúa.

La descomposición del antiguo régimen narra la desnudez de una modernidad política esquiva. La conjura queda desacreditada por una sublime deslegitimación de los necios. El terremoto del 1985 lo puso en evidencia, ni siquiera la pata filantrópica fue tan efectiva. Cualquier amigo de otro país que ha tenido la "dicha" de asistir a realizar trámites migratorios sabe bien a lo que aludo. La reciente "crisis del maíz" y la extensión de zonas marrones en el país como las denomina O´Donnell[1] son muestra de nuestra triste necedad conjurada o si prefiere de los infortunios de nuestros mundo "público".

México ingresa al siglo XXI con diversas transformaciones y momentos de confusión. Para nadie resulta extraño que el proceso de democratización requiere de nuevas miradas, sobre todo si admitimos que el estilo predominante de hacer política y

[*] Maestro en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Encargado de Diálogo Político e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en México.

de gobernar, así como el modelo de desarrollo de los últimos años ha despertado signos de agotamiento y múltiples climas de desencanto y desafección. En algunas ocasiones la democracia parece irrelevante y la política pierde sentido para la vida cotidiana de los ciudadanos. Un Estado débil que no logra reformarse para conducir los nuevos retos de una gobernabilidad democrática y hacer frente a los poderes fácticos y a los desafíos de la globalización, una sociedad con enorme fragilidad en sus capacidades políticas y cívicas, un modelo de desarrollo socio-económico con escasos logros en términos de crecimiento y generación de empleos de calidad, sin consensos mínimos para producir políticas estructurales en pro de la igualdad y la inclusión, dejan al descubierto una de las zonas más preocupantes de la experiencia mexicana: un país donde la "ciudadanía" como referente central de la democracia, continúa como tarea pendiente del proyecto de república democrática.

Pese a los avances del régimen de la democracia política, los actores políticos conviven en escenarios donde coexisten, contradictoriamente, culturas políticas ligadas al régimen semi-autoritario con prácticas de la política democrática y formas innovadoras de ocupar el espacio público que, sin embargo, chocan frente a enclaves autoritarios en el seno mismo de la sociedad civil y la política. La compleja convivencia entre lo que muere y se agota con lo que no termina por nacer, hacen de la vida pública mexicana un teatro de simulaciones donde la lucha por el poder se desnuda frente a sus deslizamientos frívolos y sus formas mediáticas terminan por convertir el espectáculo en la institución de mayor desprestigio de la política mexicana.

El cambio socio-político en México parece implicar situaciones parecidas a las descritas por Italo Calvino[2] en su clásica metáfora de las "Ciudades Invisibles", con la cual expresaba una pérdida de sentido y rumbo de sus habitantes. En este contexto, podemos preguntarnos: ¿Continúa México siendo un caso de "excepcionalidad" y de estabilidad institucional? O por el contrario, los recientes acontecimientos electorales nos hablan de un acercamiento en términos de fragilidad democrática al resto de los países latinoamericanos?

El problema central que enfrentará la sociedad mexicana en las próximas décadas guarda estrecha relación con la reconstrucción de una comunidad política nacional que pueda insertarse de manera autónoma en la globalización. Uno de los riesgos que enfrentamos como país es la fragmentación de la sociedad como hogar público. Varios factores apuntan en esa dirección: fuerzas económicas y comunicacionales trasnacionales, poderes fácticos externos e internos, la desigualdad que amenaza en convertirnos en dos o más "sociedades" extrañas las unas de las otras, la exclusión de amplios sectores sociales, el debilitamiento del Estado como referente de unidad y la pérdida de la dimensión pública de la política como forma de convivencia colectiva y la desvalorización de la vida en común.

Los desafíos que tendremos que abordar como nación serán el fortalecimiento de la capacidad conductora, reguladora e integradora del Estado, la modernización y democratización del sistema de representación y de los partidos políticos, el aumento de

las capacidades políticas de los actores sociales y, la calidad y relevancia de la política y el régimen democrático.

Sin duda México vive un momento histórico, la magnitud de nuestro incierto orden político nos permite pensar que estamos ante la mayor encrucijada posrevolucionaria. Nuestro dilema como sociedad será encontrar respuestas colectivas para superar la descomposición extendida del antiguo régimen y diseñar fórmulas creativas para transitar de una era político-cultural post-prista a una época democrática como cimiento cultural de otra forma de hacer política y de otro estilo de gobernar, sin lo cual, nuestra convivencia social estará en entredicho.

I. EL ESPEJO DE AMÉRICA LATINA

Política y democracia: entre el "desencanto y la utopía"

¿En qué sentido los procesos de democratización han modificado nuestras concepciones de la política, las formas de practicarla y los estilos de gobernar? ¿No es acaso la debilidad de lo público y el fortalecimiento de la ciudadanía componentes centrales y tareas pendientes del proyecto democrático en América Latina?

Concluidas la "fases duras" de las transiciones democráticas y recuperada la posibilidad de volver a "hacer política" y, en otros casos de ampliar su ámbito, no deja de resultar un tanto paradójico que la principal consigna y reivindicación proveniente de distintos campos (sociedad civil, asociaciones ciudadanas, movimientos sociales, partidos políticos, líderes políticos e intelectuales) que recorre el discurso público latinoamericano en los últimos años sea la búsqueda de "otra forma de hacer política". El ejemplo más reciente y contundente lo encontramos en la metáfora del "regreso de la ola de la izquierda" y en los discursos que buscan acceder al poder mediante la promesa de transformar las prácticas políticas y el estilo de gobernar.

Una primera lectura se identifica con la "desafección" frente a los resultados de la democracia y a los tipos de regímenes constituidos. Otra visión alude a la "irrelevancia de la actividad política" para superar las desigualdades, las brechas socio-económicas y la dificultad de construir otro modelo de desarrollo; otra pone el énfasis en los escasos logros por ampliar la participación ciudadana y la incidencia de los actores sociales ya sea en la toma de decisiones o en la agenda pública, mientras la mirada estatal señala la privatización del ámbito público del Estado.

Finalmente, el punto de vista que pone el acento en el declive de la publicidad política, el debate y la argumentación racional o el uso público de la razón y la deliberación, sustituidas por el reinado de la imagen, la televisión y la simulación creada por los medios masivos de comunicación y las industrias culturales. La idea parece

sencilla: se reconocen avances democráticos, pero la política en democracia, suponen, no ha cambiado mucho y si lo ha hecho ha sido para mal, "sigue siendo lo mismo de antes", peor aun, está en "crisis". De manera coincidente con la lógica de malestar y el diagnóstico de crisis, aunque por el lado contrario, emergen versiones nostálgicas: "la política no es como antes, ya no es lo que fue". No despierta pasiones ni representa sueños radicales de cambio, no es más una fuente de identidad colectiva, nada se juega en la política, serían sus principales lamentos.

De modo que tanto el imaginario utópico (el anhelo de otras formas de hacer política frente a los magros resultados en democracia) como el nostálgico del pasado (ya no es lo mismo hacer política en nuestros días), narran diferentes escenas de lo que podríamos denominar "el crepúsculo del espesor público de la política", que sin referirse a lo mismo, constituyen un campo de malestar simbólico.

No se trata de una dicotomía simple o reduccionista, ya que entre el campo que conforman nostálgicos y utopistas, podemos identificar diferentes concepciones del espacio público y por tanto, diversas lecturas o representaciones de lo que es y significa hacer política. Podemos sugerir que ambos "puntos de vista" aluden a un fenómeno más profundo: la incertidumbre por el lugar y el sentido de la política, mediado por su representación del espacio de lo público, sobre la transformación de sus sentidos (de lo que es general o común a todos, de lo visible o manifiesto y de lo accesible o abierto).[3]

Si el momento de la transición a la democracia en América Latina fue vivido como el "retorno de la política", como acontecimiento cultural que permitía recuperar la dimensión del espacio de lo público, no deja de resultar irónico que al poco andar de los procesos de democratización, el espacio de la política y la figura del político se conviertan en el tribunal de los acusados, en un territorio susceptible de todo tipo de críticas, en el espejo de todos los males de la sociedad. La desafección expresada en la aspiración de "otra forma de hacer política" no deja de resultar difusa en un contexto de recuperación de la democracia, lo que nos lleva a sugerir que la "matriz del malestar" se compone, por una parte, de las implicaciones privatizadoras del modelo económico y la pérdida de espesor público del Estado, y por la otra, de un cambio más profundo que guarda relación con el lugar y el sentido de la política, lo que nos lleva a la transformación del espacio público como clave de lectura para abordar las concepciones de lo que es y significa hacer política en nuestros días.

Paralelamente a los procesos de cambio político, las sociedades latinoamericanas experimentan "mutaciones" de un espacio público que modifica la identidad de la política centrada en el Estado, pero también de aquella que se "desprendió" de la esfera estatal en su lucha de formación/ampliación de una esfera de autonomía cívica o pública societal, como campo asociativo "opuesto" el Estado y como publicidad política capaz de fiscalizar, a través de su activación política, al poder. De manera que pensar la política (su lugar, metas, fines, tareas) no puede desligarse de las transformaciones de los

sentidos de lo público donde la actividad política acontece. No se trata solamente de un malestar instalado en la incapacidad de modificar o racionalizar la condición humana de gobernantes y ciudadanos inscrita en la metáfora irónica de la "sonrisa de Maquiavelo" ("lo que la política realmente es o con sus formas realistas de practicarla"), sino con una pérdida de "mapas mentales" radicados en transformaciones estructurales y culturales del propio campo de lo público y de la política misma.

Si bien el Informe de la Democracia en América Latina de PRODDAL sentó las bases teóricas y conceptuales para pensar la ciudadanía en el contexto regional y abrió diversas pistas para el debate, la propuesta actual, encaminada a pensar el Estado que requiere la construcción de una democracia de ciudadanía, puede aportar rutas de reflexión y acción para transformar la cultura política de la sociedad mexicana, aunque también debemos sugerir un camino para pensar la política desde la mirada ciudadana. ¿Qué significa pensar y hacer política desde un espacio de ciudadanía?

La mejor respuesta que tengo en mente es la esbozada por Thierry Lemaresquier a propósito de un ensayo poco conocido en nuestras latitudes, pero que gracias a un seminario sobre estos mismos temas realizado por PNUD-México a fines de 2005, tuvimos oportunidad de conocer. Se trata de la idea del tercer sistema sugerida hace más de 30 años por Marc Nerfin[4] en su escrito: *Ni Príncipe ni Mercader: Ciudadano*. Donde señalaba la posibilidad de construir un tercer espacio diferente del Estado y el mercado, expresión de un poder intermedio y autónomo conformado por ciudadanos, movimientos y asociaciones.

En nuestro espacio geográfico, el politólogo argentino Guillermo O´Donnell[5] escribió en 1989 un artículo donde narra microescenas de apropiación y privatización del espacio de lo público que podrían tener su correlato en nuestras prácticas políticas. Es decir, formas prebendalistas y patrimonialistas de gobernar y de hacer política. La frágil delimitación entre lo público y lo privado como problema político para construir instituciones y elaborar reglas de convivencia social conforman un serio obstáculo para democratizar nuestros regímenes políticos.

Como resultado, tenemos una política sin mediaciones institucionales que, en su práctica, convergen al interior del Estado –desde una esfera seudo-pública y desde la sociedad– con el asalto de intereses privilegiados que privatizan y pulverizan el espacio público societal y estatal. En síntesis, las micro escenas vividas por O´Donnell en la sociedad paulista, lo llevan a preguntarse si acaso tienen algo que ver con el gran tema de la privatización o colonización del aparato estatal, y con el patrimonialismo y el prebendalismo como modos prevalecientes de nuestras prácticas políticas. Desde luego se trata de un tema recurrente en la historia política latinoamericana y una problemática de la conformación de nuestras "repúblicas" o de nuestros Estados-nacionales, de nuestra problemática y esquiva modernidad.

Transcurridos más de veinte años de aquellas reflexiones de O´Donnell, ¿podemos decir que los procesos de democratización han revertido dicha incapacidad

de delimitación estructural o han implicado un fortalecimiento de la dimensión pública en el ámbito estatal y fortalecido lo sentidos de lo público en el terreno societal como antesala de nuevas relaciones Estado-sociedad o de un estilo diferente de gobernar y de hacer política? Las reflexiones sobre la democracia delegativa y la ciudadanía de baja intensidad parecerían arrojar una respuesta negativa.[6]

Por su parte, el sociólogo brasileño Leonardo Avritzer sugiere que el cambio significativo en la forma de ocupar el espacio público y la emergencia de nuevas prácticas sociales en la cultura pública de asociación existente en la región no ha implicado la incorporación de tales innovaciones en la sociedad política. De manera que la transformación del asociativismo debe ser capaz de hacer compatible los cambios culturales con diseños institucionales para ampliar el espacio público y democratizar las formas o modos de hacer política.[7]

En la mayoría de los países latinoamericanos se han instalado las condiciones básicas de toda poliarquía y, sin embargo, un malestar difuso recorre nuestras democracias. El triunfo electoral y la interpretación, un tanto mítica que se ha difundido alrededor de la "ola del regreso de la izquierda", expresaría el descontento y la desafección con los diferentes tipos de transiciones y con los resultados de las "repúblicas" realmente existentes. Experiencias que hablarían de intentos por reconstruir las relaciones Estado-sociedad, después de un paradójico encuentro entre corrientes anti-estatistas y anti-políticas; una proveniente de la crítica moral a la política instalada en la sociedad civil y la otra encarnada en las concepciones tecnocráticas y neoliberales que buscaban despolitizar la sociedad, descargar al sistema político de una supuesta explosión de demandas y reducir el Estado a su mínima expresión.

Después de dicha ola anti-política y anti-estatal[8], presenciamos una vuelta al Estado como espacio de análisis y reflexión que busca caracterizar los tipos de poliarquías o democracias políticas construidas en el periodo posterior a las transiciones.[9] Si en los años noventa asistimos por doquier a la tentación "antipolítica": políticos que se presentaban como apolíticos, "outsiders" provenientes de espacios sociales "fuera del poder" y contrarios a la sociedad política y al sistema de representación partidista, el cambio de siglo nos regresa a un discurso que busca revitalizar la actividad política y revertir la disolución de la dimensión pública del Estado. Sin embargo un malestar difuso recorre nuestros ordenamientos socio-políticos, descontento que quedó abiertamente expuesto en el Informe de la Democracia en América Latina del PNUD.

Los descontentos que recorren el discurso público regional parecen coincidir en cinco grandes ejes: a) el sentido de la política y las formas de practicarla, b) los estilos y las formas de gobernar o ejercer el poder, c) el debilitamiento y privatización de lo público, d) una ciudadanía imaginaria y la falta de autonomía y poder político de la sociedad civil y e) la dificultad de superar la desigualdad y de hacer frente a la desintegración social. De manera que calidad de la política y democracia elitista, debilidad y crisis del Estado y un modelo de desarrollo excluyente, despolitizador y

privatizador conforman los núcleos duros del malestar de los resultados de los procesos de cambio socio-político.

Dinámicas de cambio que ponen en escena diversos tipos o "estilos políticos predominantes", los cuales pueden agruparse en cinco aspiraciones o búsquedas:

a) **otra forma de hacer política** (como respuesta al descrédito de dicha actividad y a su baja calidad o rendimiento),

b) **nuevas relaciones entre poder y sociedad** (como respuesta al desencanto y la desafección frente a las promesas incumplidas de la democracia),

c) **nuevo modelo de desarrollo** y superación del neoliberalismo (como respuesta a la privatización, la desigualdad, la injusticia social, la pobreza, la exclusión y el desempleo, incluso el bajo crecimiento y la pérdida de competitividad a través de un Estado socialmente activo y responsable),

d) **modelo de integración y convivencia** (diversidad cultural, gestión política de las diferencias, reconocimiento de identidades y convivencia en sociedades de creciente pluralidad frente a persistentes lógicas de discriminación y negación del otro como antesala de la exclusión socio-económica y la dominación política),

e) **otra forma de relacionarse con el exterior** por medio de una política alternativa de inserción en la globalización (como respuesta a las relaciones de dependencia y asimetría en el ámbito internacional).

Frente a tales búsquedas, los diferentes diagnósticos producidos en América Latina conducen a diversas interpretaciones y rutas socio-políticas. Una corriente que podríamos denominar "societalista" parece dirigir y en algunos casos reducir su análisis al ámbito de la sociedad civil o de los actores sociales y las nuevas prácticas políticas surgidas en su seno, dando la "espalda" a las transformaciones del Estado, como si lo acontecido en los últimos años no tuviera relación con la construcción de un espacio público autónomo o no estatal.

La separación estricta entre el Estado y la sociedad, olvida que dicha instancia política ha tenido un peso fundamental en nuestras sociedades, corriente que tuvo algunas reflexiones a fines de los años setenta y principios de los ochenta[10], debilitándose en el transcurso de las transiciones y en el "retorno de la sociedad civil" de claro signo anti-estatal. En la actualidad, la reflexión sobre el tipo de Estado resulta crucial para caracterizar las poliarquías o democracias políticas construidas en el perdido posterior a las transiciones.[11]

Por ello, pensar la formación del espacio público en las nuevas democracias latinoamericanas sin atender las transformaciones del Estado sería políticamente esquivo, sobre todo si queremos caracterizar los estilos de hacer política y de gobernar o ejercer el poder. Desde luego no desconocemos la emergencia de nuevas formas de acción colectiva

en tanto ocupación y aparición en el espacio público-societal y las prácticas asociativas surgidas en él, pero de resultar acertada la literatura que se refiere a una descomposición de la matriz Estado-céntrica y de la matriz socio-política del Estado-nacional popular, el Estado no puede quedar fuera de la reflexión.[12]

De manera que en la interrogante provocada por las escenas antropológicas descritas por O´Donnell y elevadas a problemática política, anunciamos una posible ruta de reflexión: *pensar desde el espacio público las formas de hacer política en las nuevas democracias latinoamericanas*. Lo acontecido con la esfera pública societal no puede ser pensado o aislado de lo sucedido con la dimensión pública estatal.

En esta línea, los procesos de reforma estatal no significaron su democratización ni el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma, sino más bien el achicamiento y la privatización del Estado caracterizaron las nuevas relaciones entre Estado y sociedad, surgieron nuevos sistemas de intermediación –neo-pluralistas– que concibe la democracia como simple competencia entre grupos de interés y élites, a lo sumo entre partidos políticos oligárquicos, lo que en realidad estrechó el espacio público y amplio la distancia entre la sociedad y la política. [13]

Manuel Antonio Garretón, por ejemplo, se refiere a las transformaciones de las relaciones Estado-Sociedad mediante la definición de una matriz socio-política como herramienta de análisis. Sugiere que la problemática central radica en la reconstrucción de la polis, de la comunidad política. La nueva matriz socio-política en formación arrojaría en su versión más optimista la superación de formas antidemocráticas de gobernar y en su versión matizada o combinada, hablaría de una convivencia híbrida entre formas clásicas y emergentes de hacer política.[14]

Concepciones y prácticas que caracterizarían "matrices híbridas", con lo cual se alude a la posibilidad de diferentes modos en que los actores y sujetos se constituyen en el espacio público y político, a estilos varios de hacer política y gobernar en el seno de una misma sociedad, donde conviven de forma problemática. Cuando los procesos sociales logran superar contradicciones básicas y adquieren forma de matriz socio-política cristalizan en una síntesis, es decir, en nuevas relaciones Estado-sociedad y en un nuevo diseño institucionalizado.

El mismo Garretón señala al respecto que los gobiernos democráticos no han podido reconstruir una nueva matriz sociopolítica ni han sido capaces por un lado, de revertir el retroceso de la ciudadanía clásica (*citizenship*) y por el otro, de avanzar en diseños institucionales que respondan al nuevo campo de ejercicio y derechos ciudadanos (*citizenry)* y por tanto, debemos hablar de modelos de recomposición, (aún en construcción) de las relaciones entre Estado y sociedad.[15]

El primer modelo que identifica es el *politicista*, en el cual la sociedad se reconstruye desde la política, la permanente movilización política, una especie de democracia continua a través de ciertas formas de caudillismo, ahí donde se han debilitado las organizaciones

políticas de mediación (Venezuela), el sujeto es el pueblo movilizado y sus riesgos son la polarización de la sociedad y su dificultad la institucionalización más allá del liderazgo personal.

La segunda variante del *modelo politicista* sería la chilena y la uruguaya. Es el *modelo partidista*, la sociedad se reconstruye a través del sistema de partidos, el sujeto son los partidos políticos pero también una invocación a la ciudadanía que no se expresa en ellos. Su debilidad radica en la dificultad de canalizar y expresar demandas sociales que en sociedades complejas no pasan siempre y obligadamente por la política oficial o el sistema de representación, lo que genera una percepción de separación entre política y sociedad.

El segundo modelo es el *societalista*, que intenta reconstruir las relaciones entre Estado y sociedad desde la sociedad y tiene dos variantes: a) étnica, que incluye elementos politicistas y de la segunda variante del modelo societalista, se encuentra en países como Bolivia y Ecuador. Se identifica el "nosotros" de la identidad étnica con el conjunto de la nación y por ello se aspira a refundar el país. Se trata del rechazo a la nación cívica que se impuso secularmente por las comunidades indígenas, su riesgo es la exclusión del otro. La segunda variante es la que se origina en movimientos anti-neoliberales y anti-globalización. Se expresa en foros sociales e internacionales y en los llamados de la sociedad civil, sobre todo en su *dimensión movimientista* aunque con un componente importante de organizaciones no gubernamentales como sujetos opuestos a los poderes fácticos de la globalización. Su debilidad radica en su visión particularista y en su dificultad de implementación institucional y política, más allá del horizonte utópico.

Entre el politicista o estatista y el societalista, tenemos el tercer modelo: el *tecnocrático de mercado*. Promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Parten de una crítica al Estado y la propuesta de su reducción con el fin de promover el mercado como forma de asignación de recursos y como principio de organización y coordinación social. Se privilegia un aparato de Estado destinado a políticas focalizadas que complementan el mercado como agente. Muestran una visión escéptica frente a la política y la sociedad como espacio público de participación y buscan reducir al ciudadano a cliente o beneficiario de proyectos particulares que en forma de capital social aseguren la gobernanza y debiliten el rol dirigente del Estado.

Finalmente, una vía alternativa sería la reconstrucción de la polis y el Estado. Se trata de concebir a la sociedad civil como conjunto de actores que contribuyen a la reconstrucción del espacio público y político y la ciudadanía, como sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales. La calidad de la política resulta clave para diseñar proyectos de nación y fortalecer las esferas donde se reproduce el debate y la deliberación donde es posible definir colectivamente el tipo de Estado y su relación con la sociedad en tanto proyecto de comunidad política capaz de insertarse autónomamente en la globalización.

A pesar del discurso de crisis del espacio público, si apelamos a la memoria de nuestra reciente historia política, si retrocedemos la mirada hacia los años setenta y mediados de los ochenta, cateterizada en lo político por dictaduras (Cono Sur), guerras civiles (Centroamérica) y regímenes semi-autoritarios (México), sería difícil negar que los distintos procesos de democratización implicaron una *apertura* del espacio público y una revitalización de la actividad política. Cualquier comparación razonable entre aquella época y nuestros días debiese arrojar un balance positivo y medianamente tranquilizador. Incluso el hecho que el espacio público se haya "descargado" de pasiones y posiciones irreconciliables y la política se desacralice[16], es decir, que abandoné la racionalidad de amigo/enemigo, entonces no parecería un signo tan negativo como manifiestan los diagnósticos actuales de crisis, descontento y desafección. Sin embargo, ¿ello bastaría para decretar la buena salud de nuestras repúblicas?, desde luego que no.

¿Dónde radican entonces las paradojas y los malestares?: para unos, el modelo económico y el estilo de una modernización conservadora-excluyente ha significado la privatización del espacio público y la mercantilización-monetarización de la política; cercana a dicha postura pero con implicaciones culturales, el avance de la racionalidad del mercado en todas las áreas de la sociedad, la colonización instrumental de las relaciones sociales y la "dictadura de la técnica" se han traducido en una despolitización y un secuestro del espacio público, la tecnocracia se erige como nuevo referente de decisión soberana. También están quienes miran con nostalgia la época de las utopías revolucionarias y las movilizaciones de masas en el espacio público, para ellos, la política era a su vez fuente de realización y canal de cambio social radical, ya nada es como antes, todo cambió, se convierten en lemas de un "pasado añorado" y traumático por la "derrota".

¿Realmente en el pasado el "espacio público" gozó de tal vitalidad como sugiere cierta literatura latinoamericana?, ¿no es acaso posible leer la historia política y social de nuestros países como una lucha por democratizar el espacio público y conquistar la ciudadanía, por hacer de la política un lugar común y no un territorio extranjero?. Una mirada al siglo XIX nos mostraría las múltiples exclusiones de diversos actores del espacio público a pesar de la construcción de una identidad colectiva (nosotros) ligado a la construcción nacional y un repaso por las distintas formaciones de los regímenes nacional-populares en el siglo XX, incluyendo lo positivo que podría tener la irrupción de las "masas" en el espacio político-estatal, tampoco nos permitiría afirmar la calidad democrática del espacio público en términos de integración, publicidad política y accesibilidad. Acaso no podríamos examinar la naciente sociedad civil desde su reivindicación por des-fagocitar el espacio público de la esfera estatal, como condición de una ciudadanía autónoma?, que sin embargo, esquiva la responsabilidad política y la problemática construcción de un orden político democrático.[17]

Polémicas que se ubican en lo que podríamos denominar el proceso de agotamiento de las transiciones democráticas y de un estilo de desarrollo caracterizado

por una modernización parcial y excluyente (neoliberal), que ha dado pie a diversas rutas de cambio socio-político, así como a intentos de recomposición de las relaciones Estado-sociedad en las cuales el estatuto de la política y el espacio público retoman un lugar central en el análisis de las realidades latinoamericanas.

II. MÉXICO: MIRADAS DE UN PAÍS DESENCANTADO

A propósito de Don Daniel: ¿México como interrogante política?

La historia política del México contemporáneo se asemeja a la figura de un "espejo trizado", metáfora del desencanto puesto en escena por tres autores que relatan dos épocas y sintetizan el reconocimiento de una distancia: aquella que separa ideal y realidad, expectativas y posibilidad, ilusiones y hechos. El país del "orden político" que gozó de una larga "estabilidad institucional" parece no sólo agotado, sino que el desfase entre las aspiraciones de cambio democrático y unas prácticas orientadas a desmentirlo, anuncian el fin de la "excepcionalidad mexicana" y la necesidad de mirarnos a través del espejo latinoamericano.

A fines de la segunda mitad del siglo XX, el ensayo de Don Daniel Cosío Villegas *La Crisis de México* interrogaba la viabilidad de México como país desarrollado y como "república democrática". Entre sus páginas podemos reconocer una de las obras más lúcidas que se hayan escrito en nuestra historia política contemporánea sobre los comienzos de descomposición del orden posrevolucionario. "*La crisis proviene de que las metas de la revolución se han agotado, al grado de que el término mismo de revolución carece ya de sentido. Y como de costumbre, los grupos políticos oficiales continúan obrando guiados por los fines más inmediatos, sin que a nadie parezca importarle el destino lejano del país*".[18]

Años más tarde, afirmaría que en México no funcionaba la opinión pública, ni los partidos políticos, ni el parlamento, ni los sindicatos, ni la prensa; nuestro régimen, secuestrado por un estilo personal de gobernar, tenía como figura central un presidente que podía obrar tranquilamente de un modo muy personal y caprichoso. La vida pública, en realidad, era estrictamente privada, la política era monopolizada por el espacio de la "familia revolucionaria" y se articulaba en la fusión de un partido hegemónico sin distinción del Estado. [19]

A cinco décadas de distancia, el historiador Lorenzo Meyer retoma las reflexiones de Cosío Villegas con el ánimo de señalar la actualidad de algunas de las profecías y cuentas pendientes, a saber: la falta de estatura moral de aquellos que asumieron la responsabilidad de dirigir los destinos políticos de México y sin duda de los de hoy y, la posibilidad de revertir un país dominado por "cien familias", ambas siguen vigentes.

"Entonces, lo que debemos hacer es avanzar en dejar atrás justamente aquello que acabó con la Revolución, según Cosío Villegas: la deshonestidad de la clase gobernante. Hay que usar el inicio de la democracia para elevar el costo político de todo aquello que persita en buscar la manera de que en el nuevo régimen sobreviva la impunidad. Ahí está el gran reto donde, dentro de sus posibilidades, la acción política de una sociedad que cada vez cuenta con mayor conciencia ciudadana debe empezar; sin violencia pero con constancia y responsabilidad, a aserrar el añoso y grueso tronco del uso patrimonial de los puestos y recursos públicos. La respuesta no es un milagro que transforme la naturaleza de los gobernantes, sino que la acción de los mexicanos convertidos en ciudadanos eleve el costo de la corrupción y la irresponsabilidad hasta hacerlo prohibitivo. En 1946 Cosío Villegas no encontró el posible camino a la regeneración porque, entre otras cosas, la acción ciudadana era imposible, casi no había ciudadanos. Hoy la situación es un tanto diferente, pero ese camino requiere tiempo…y tiempo es hoy lo que nos hace falta. No pensemos, pues, en milagros, pero sí en que requerimos suerte, ¡mucha suerte![20]

Desde aquellas reflexiones de Don Daniel el país es otro, pero la crítica de Lorenzo Meyer acerca de la crisis del México de hoy nos regresa a un país de grandes contrastes, distancias y paradojas. Hemos de preguntarnos entonces si en realidad, ¿hemos transitado a un régimen político que permita un estilo democrático, incluyente e institucional de gobernar?.

¿La vida pública se ha hecho menos privada o seguimos padeciendo la fragilidad y debilidad de lo público tanto en la sociedad como en el Estado?[21]

A decir de Fernando Escalante[22], la "transición a la democracia" vino cargada de una buena dosis de ilusiones y premisas que parecen contradecir una forma de organización social y un estilo de hacer política que descansa en un orden moral de larga duración[23]. El primer supuesto es el desmedido poder del Estado y la correlativa debilidad de la sociedad. Sin embargo, el primer supuesto sería desmentido por la arbitrariedad y la corrupción, por la incapacidad administrativa y fiscal para recaudar impuestos, la debilidad en lo que atañe al ejercicio y monopolio efectivo de la violencia legítima, el uso privado de la autoridad pública y la impotencia en la universalización y aplicación de la legalidad.

De ahí que la metáfora del "ogro" filantrópico[24] o la fantasía de un Estado mexicano omnipotente exprese en realidad una politización excesiva de la vida social que no significa un fortalecimiento de lo público, sino una estatalidad deforme e incompetente que obedece a la presión de grupos con intereses particulares. Consecuencia de ello es que en México la gobernabilidad (estabilidad y control) ha sido conseguida a cambio del incumplimiento de la ley y la acción de múltiples intermediarios que permiten negociar la desobediencia y manejar clientelas a costa de las instituciones democráticas como el vínculo entre Estado y sociedad.

Por el lado de la debilidad de la sociedad la consecuencia más grave de la desigualdad es la heterogeneidad política, traducida en la existencia de grupos con muy diferentes formas de organización, de participación y liderazgo, diferentes prácticas y hábitos. De manera que la debilidad histórica del Estado y la heterogeneidad socio-política han hecho indispensable la actividad y el uso de una extensa red de intermediarios para moderar la distancia entre el orden jurídico y las necesidades de la vida social.

La democracia representativa ni siquiera la participativa en términos de autonomía individual tendría muchas posibilidades de arraigo cultural en un orden político sustentado en una forma de moralidad pública donde el uso de los mecanismos informales-clientelistas, patrimonialistas y prebendalistas, institucionalizan un tipo corrupto de mediación en el cual los intermediarios aprovechan la debilidad de las instituciones formales y democráticas, la falta de legalidad y las desigualdades, para producir un orden alejado de la modernidad estatal que a la postre, se convierte en su principal obstáculo ya que procura alguna forma de gobernabilidad a costa de la institucionalidad que requiere la democracia.

La conclusión de Escalante sobre la democratización mexicana y la posibilidad de construir un nuevo orden político en el cual lo público sea un pilar de una nueva moralidad parece no ser muy promisorio.

> *"Lo que, por abreviar y para inspirar algún entusiasmo, se llama "transición a la democracia" se debe a ese proceso y consiste básicamente en una ampliación de la clase política. Nuevos y viejos intermediarios que buscan un acomodo ventajoso. (…) Nuestro Estado sigue siendo tan débil, ineficiente, destartalado y chambón como lo ha sido siempre…. Nuestra sociedad, por otra parte, sigue siendo igualmente heterogénea, sigue sin conformarse cabalmente con los supuestos de la ley. De modo que para gobernar seguirá haciendo falta un arreglo más o menos tramposo". (…) Por ese motivo, lo que viene se antoja poco promisorio: viviremos tiempos desordenados, violentos acaso, de ir atrás y adelante, forcejeando."*[25]

Mucho ruido y pocas nueces: meditación de un Estado truncado

Las reflexiones de Guillermo O´Donnell[26] sobre el Estado nos alertan sobre la posibilidad de tener un Estado de baja eficacia, efectividad en su sistema legal, escasa credibilidad y capacidad de filtraje con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Sin embargo, dicho Estado no funciona para impulsar la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia.

Por Estado entiende: *un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía*

en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.[27]

De acuerdo con su definición el Estado incluye cuatro dimensiones: a) el Estado como un conjunto de burocracias que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o a proteger algún aspecto del bien o interés público-general, b) el Estado como sistema legal constituye un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, c) foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, un "Estado para la nación", invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que apunta a crear una identidad colectiva que estaría por encima o que debería prevalecer sobre los conflictos y clivajes sociales, d) el Estado como filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el "adentro" y el "afuera" del territorio y la población que delimita.

De manera que un Estado democrático requiere ser concebido como un agente del bien público, es decir, un Estado fuerte y ancho, capaz no sólo de promover paz interior y crecimiento económico, sino también de sustentar y reforzar la democracia y el desarrollo humano, lo que podría explicar su escasa capacidad para democratizar la sociedad en un contexto de aguda desigualdad y heterogeneidad socio-política.

En sus propias palabras, un **Estado democrático** *es aquel que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.*[28]

¿En qué sentido el Estado mexicano corresponde al tipo truncado caracterizado por O´Donnell?

Desde su perspectiva teórica podemos caracterizar al Estado mexicano constituido en los últimos años como un tipo de estatalidad truncada, incapaz de democratizarse y con serias dificultades de resolver las cuatro dimensiones estatales: su eficacia como un conjunto de burocracias distribuidoras de bienes públicos, su efectividad como sistema legal universal, su credibilidad como realizador del bien común de la nación y su condición de filtro adecuado al interés general de su población.[29]

Desde los años setenta, México vive un proceso de liberalización política, principalmente vía electoral, etapa de transición orientada por la modalidad de reformas políticas que culmina con el triunfo de Vicente Fox a través de la denominada alternancia democrática. Pese a los avances en materia electoral, el tipo de transición no logró la instauración democrática[30], vale decir, la construcción de un andamiaje institucional y la elaboración de una constitución acorde con las transformaciones del régimen político. Acudiendo al marco teórico de Manuel Antonio Garretón, podemos sugerir que el proceso de democratización del caso mexicano enfrenta la permanencia de diversos enclaves autoritarios (actorales, institucionales, éticos, culturales) que conviven con prácticas emergentes de la democracia moderna.

En el ámbito social, el cambio de modelo económico y de estrategia de "desarrollo" ha generado, al igual que en el resto de la región, un retroceso en materia de ciudadanía social, expresiones tales como el subempleo, el incremento de la informalidad, la baja tasa de trabajadores sindicalizados, la disminución de los contratos colectivos y la seguridad social, hablan de un escenario de vulnerabilidad social. A lo que se suman nuevas dinámicas de exclusión, de desintegración socio-material junto a nuevas formas de integración simbólica, principalmente vía las industrias culturales y el complejo mediático, que, sin embargo, terminan por aumentar las brechas de expectativas entre las promesas del sistema y la sociedad de consumo frente a las posibilidades reales de acceder a los frutos del progreso material. La pobreza mantiene altos niveles, la igualdad en la distribución del ingreso se ha estancado y las distancias de riqueza siguen aumentando, lo que genera contextos de violencia social y de inseguridad ciudadana.

Económicamente, las promesas del nuevo liberalismo o del llamado neoliberalismo han mostrado serias insuficiencias y limitaciones, ya que si bien los programas de ajuste y las reformas ayudaron en un primer momento a controlar la inflación y la macroeconomía, el crecimiento económico en los últimos 20 años ha sido uno de los menores de los países latinoamericanos. Estamos frente a un escenario complicado: bajo crecimiento, generación de empleos de escasa calidad, pérdida de competitividad, desigualdad en distribución y aumento de brechas económicas de riqueza.

Quizá el "avance" más notable sea la democracia electoral, la cual abrió canales para la pluralidad política y para nuevos roles de los partidos políticos, sin embargo, la experiencia democrática de los últimos años no ha logrado traducirse en un estilo de desarrollo incluyente, la ciudadanía muestra signos de desafección al igual que la mayoría de las democracias latinoamericanas. La calidad de la política en México constituye uno de los referentes centrales para entender la descomposición del sistema político. Pese al avance en lo que respecta a la pluralidad política, los partidos políticos y el sistema de representación atraviesan por una aguda crisis de credibilidad y de desconfianza pública frente a la sociedad.

Por otra parte, tenemos algunos signos más alentadores, sobre todo en transparencia y acceso a la información, la libertad de expresión ha tenido avances, pero a la par, se vive una enorme fragilidad de los derechos civiles y la profesión periodística enfrenta riesgos y violaciones de los derechos humanos. Miles de periodistas han sido asesinados y su labor conlleva amenazas de muerte de manera cotidiana.

Si bien el congreso ha adquirió un nuevo protagonismo en los últimos quince años, sobre todo con el advenimiento del llamado *gobierno dividido*, las prácticas parlamentarias muestran un preocupante distanciamiento de las demandas de la sociedad. El clientelismo y la corrupción adquieren nuevos rostros, sobre todo en los partidos políticos y los legisladores como clientes de los medios de comunicación. La relación entre dinero y política se presenta como una estructura perversa, junto a la fragilidad del Estado de derecho, el cual no puede garantizar la seguridad de la ciudadanía y en muchos casos, ni

siquiera hacer efectivo el uso legitimo del monopolio de la violencia[31], lo que expresa la debilidad del Estado.

a) De forma que la democratización mexicana encuentra una de sus mayores contradicciones, ya que el proceso que va desde su liberalización, apertura, intentos de destitución autoritaria y de instauración democrática (inacabada y para algunos en franco retroceso) expresó un momento de apertura y despliegue de lo público no estatal en los 80, sin embargo, al poco andar ha mostrado su incapacidad por ser el puente y definir nuevas relaciones institucionales entre el Estado y la ciudadanía. La democracia, imposibilitada de frenar la expansión de la racionalidad del mercado y la "colonización" de lo público por lo privado queda atrapada entre dos transiciones que se expresa en la siguiente paradoja.

b) Se refiere a que, justo en el trayecto de la democratización y la alternancia, la política atravesaba por transformaciones estructurales junto con el espacio de lo público, generando un desplazamiento de la centralidad del Estado (de la política) como fuente de sentido y como espacio de construcción y definición de proyectos colectivos. Supuestamente la transición ampliaría el espacio público donde se constituye la ciudadanía, sin embargo la alegría democrática se traduciría en la sonrisa irónica de la democracia, un clima de malestar, desencanto y conformismo, la brecha entre ciudadanía y Estado se incrementaba y el "espíritu público" como condición de la democracia languidecía frente a la ampliación de la esfera del mercado y el repliegue de los individuos en la esfera privada.

De ahí el nuevo discurso y demanda por más Estado, que sin embargo debe ser mirado con cautela, sobre todo cuando un rasgo característico de nuestra democracia accidentada es la actitud esquiva de las élites frente a la imperiosa necesidad de democratización del Estado. Ahí emerge la encrucijada central de la reforma estatal a espaldas de la ciudadanía.

c) La exploración y el nexo del Estado hacia la ciudadanía debe ser pensado en clave de encrucijada: significa reconocer las implicaciones de un tipo de Estado o de "orden estatal" que, en nuestro país, ha tenido un rol central en la construcción "dudosamente democrática" de la sociedad, a tal grado de fagocitar o colonizar literalmente los espacios de la vida pública. El proceso de reforma del Estado (redimensionamiento o más bien desmantelamiento) han resultado contradictorios. No se tradujeron en fortalecimiento de la autonomía del espacio público-político. Una mirada atenta a la ola de crisis y creciente fragilidad de nuestra democracia, parece confirmar dicha idea, lo que nos lleva a pensar en la siguiente problemática: ¿cómo reconstruir y fortalecer el Estado mexicano sin atentar contra las libertades públicas y sobre todo sin "secuestrar" la autonomía del espacio público donde se dan las posibilidades de la democracia de ciudadanía?.

Por otra parte, la democracia mexicana se ha desenvuelto en un ambiente internacional poco favorable para la reforma cabal del Estado y la revalorización de lo público. No ha alcanzado a dar respuestas eficientes a los problemas derivados de la desigualdad social ni a las dinámicas generadas por la creciente globalización. Se trata, en general, de una transición larga, errática y por momentos, con signos regresivos.

El Estado mexicano ha perdido su capacidad de conducir el desarrollo, de mantener la jurisdicción sobre el territorio, así como la autoridad decisoria sobre las estrategias nacionales. El "Estado capturado o trunco" como lo denomina Guillermo O´Donnell, ha cedido sus espacios tradicionales a los poderes fácticos e ilegales tanto como a las influencias transnacionales.

En este sentido, resulta relevante recordar algunas de las ideas e interpretaciones sugeridas por el embajador Porfirio Muñoz Ledo[32] en el marco del seminario realizado en México, en el cual subrayó los siguientes aspectos:

- "Si concordamos en que la desigualdad y la exclusión social son fronteras objetivas de la legitimidad del Estado, es clara la diferenciación entre antiguas democracias que se sustentan en prolongados procesos de cohesión social y la realidad estatal de Latinoamérica que, se enraíza en la época colonial y transmite inter-generacionalmente estructuras de marginación y pobreza.
- La construcción de ciudadanía no es un proceso espontáneo ni ajeno al diseño de las instituciones públicas. La conversión del súbdito en ciudadano, para decirlo en palabras de Weber, no es solamente obra del temple democrático de los individuos ni de la fuerza de sus organizaciones. Se requiere una política incluyente de largo plazo en la educación, en la comunicación, en el combate sistemático a las inequidades, en la imparcialidad de la justicia, en el respeto a los derechos sociales y en el correcto funcionamiento de los sistemas representativos y participativos.
- Cuando más de la mitad de la población vive en la franja de la pobreza, se acrecientan las posibilidades de la manipulación a pesar del imperio de la legalidad electoral. Se contempla el surgimiento de nuevos caudillismos televisivos o la consolidación de las tecnocracias a través de la influencia del dinero en la política y del efecto avasallador de los medios electrónicos que reducen al ciudadano en consumidor de baratijas. Estamos asistiendo a la falsificación de la democracia o a la reproducción del autoritarismo por nuevas vías.
- Parece relevante la promoción de otras formas de representación política, la definición institucional del papel que corresponden a las organizaciones no gubernamentales, a los sindicatos, a las entidades empresariales y a los distintos componentes de la sociedad civil. El ejercicio de la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos así como

formas racionales de democracia directa, son condición imprescindible de una democracia ampliada.

- Otro propósito fundamental es trascender la "anemia" de nuestros sistemas legales. Es decir, establecer genuinos Estados Democráticos de Derecho que regulen el ejercicio de la autoridad, obliguen a la rendición de cuentas, garanticen la seguridad de los ciudadanos, promuevan sin distingo el respeto a las prerrogativas de todos los ciudadanos, más allá de los poderes fácticos y de los mercados transnacionalizados. Que la política sea efectivamente el espacio donde se deciden los grandes asuntos de la nación.
- La confluencia entre democratización política y democratización social exige el redimensionamiento del Estado y una nueva inserción de nuestras economías en el escenario internacional. Nos obliga a reflexionar sobre la incompatibilidad entre la globalización, tal como la hemos vivido en América Latina y la sobre vivencia de la democracia. Nos invita a pensar en nuevos paradigmas de desarrollo que fomenten la plena ciudadanía, aseguren la primacía de los valores públicos, impulsen la calidad de la política y hagan crecer la fortaleza interna y externa de los Estados nacionales en un contexto de reinvención democrática de nuestras repúblicas."

En la meta de democratizar el Estado, otras tareas pendientes son la rearticulación de las relaciones entre política y ciudadanía, la modernización y democratización de los partidos políticos, la calidad política del sistema de representación, la democratización de los medios de comunicación, particularmente de la televisión, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas (*accountabilty horizontal*[33]), la reforma democrática del sindicalismo y la construcción de mediaciones y espacios públicos autónomos en la sociedad civil. Otro desafío es la promoción de liderazgos democráticos, sobre todo de las nuevas generaciones, un impulso más decidido de la participación política femenina y la inclusión socio-política de los grupos indígenas.

Estado y Democracia:[34] comentarios que interrogan

En este contexto, el enfoque de un *Estado para la democracia* precisa señalar un nudo problemático: mientras en la metáfora del espejo latinoamericano encontramos un contexto de reivindicación de la política y rutas de recomposición Estado-sociedad, la situación mexicana expresa un discurso paralelo que tiene en su centro la crisis del Estado y narra una especie de "crepúsculo del espesor público de la política". La "reforma del Estado" no ha significado una transformación democrática de las relaciones de poder en nuestra sociedad.

La ciudadanía es aún un proceso en construcción y en muchos sentidos el retroceso es visible. La política no despierta grandes pasiones ni logra movilizar la subjetividad y

mucho menos transformar las demandas y reivindicaciones en derechos. La política en democracia no ha cumplido las expectativas (justicia, equidad, distribución del ingreso, estado de derecho) del proceso democratizador (liberalización, destitución autoritaria e instauración democrática). El alejamiento de la vida pública, el repliegue en la vida privada y las apuestas de la felicidad individual en los rinconcitos de la intimidad parecen narrar el distanciamiento de la vida cotidiana de la política.

Como si se tratase de dos mundos que se dan la espalda y se niegan mutuamente; contradictoriamente, la sociedad continúa buscando referentes de seguridad estructural (social, económico físico, patrimonial) en "Estados jibarizados y capturados" incapaces de conducir y representar la diversidad de lo político.

La sonrisa irónica de las promesas incumplidas de la democracia expresa el retorno de lo esquivado por la ciencia política y la teoría de las transiciones[35]. Como metáfora del clima cultural de nuestro tiempo, manifiesta la desilusión de los resultados pero también un anhelo por imaginar y construir un nuevo orden socio-político, el camino del Estado a la ciudadanía requiere un tercer invitado: el espacio público. La incomprensión de su naturaleza y de las distintas fases y características de su transformación durante el proceso de cambio político, podría explicar algunas de las causas del desenlace incierto de nuestra democracia.

Debemos dirigir entonces nuestra atención a la naturaleza y transformación de lo público en el proceso de democratización, sus nexos con el redimensionamiento del Estado y sus implicaciones para la construcción de la ciudadanía. Ya que la experiencia histórica muestra en abundancia la existencia de Estados sin democracia. Parecería que nuestra reflexión sobre la urgente necesidad de re-pensar el Estado en relación a la ciudadanía es percibida, de nuevo, como estratégica para entender el tipo de democracia en formación. Digo de nuevo porque en los años ochenta diversos intelectuales ponen el acento en sus escritos sobre la importancia de pensar la transformación del Estado latinoamericano.[36]

¿Cuál es la problemática central de las democracia mexicana?. ¿Qué tipo de sociedad se ha constituido en la última década?, ¿qué significa la política y cuál es su espacio en nuestros días?, ¿qué ciudadanía se ha constituido, se trata de una ciudadanía capaz de re-vitalizar la vida pública o más bien apuesta por la expansión de la vida privada?, ¿qué implicaciones tiene la transformación de los espacios de lo público para el Estado y para la formación de una ciudadanía como actor central de la democracia? ¿no será acaso la situación por la que atraviesa el Estado un punto central para entender la debilidad estructural de la ciudadanía?

Desde la mirada sociológica, Fernando Escalante considera que desde el siglo XIX el problema no estaba en la forma de gobierno ni el la división de poderes, ni en los derechos individuales ni en la organización territorial: *"el problema básico, que arrastramos hasta la fecha, era la debilidad del Estado. No tuvimos en ningún momento el proceso*

de concentración del poder- militar, fiscal, jurisdiccional, administrativo. Que está en el origen de la forma estatal. De hecho, todas nuestras revoluciones han contribuido a impedirlo.[37]

Entonces ¿cómo reconstruir y fortalecer el Estado sin atentar contra las libertades públicas y sobre todo sin "secuestrar" la autonomía de las estructuras civiles y políticas de la vida pública donde se dan las posibilidades teóricas y prácticas de la ciudadanía?, en una idea: ¿cómo construir una moralidad pública democrática?, donde el polo liberal y republicano tengan más peso en los modos de hacer política y en la estructuración del espacio de lo público?

Quisiera sugerir que el fortalecimiento del Estado sin la ampliación y democratización del espacio público pondría en riesgo la realización de los derechos de ciudadanía. Si bien la democratización mexicana implicó la constitución de un régimen político democrático, vale decir, expansión de las libertades y los derechos de ciudadanía, particularmente políticos, no significó la reconstrucción de una vida pública dinámica y ampliada como escenario de fortalecimiento de la ciudadanía y donde la política recuperara su relevancia como espacio de deliberación y conducción de la sociedad.

Navegando contra la corriente: perspectivas de la política mexicana

Ante tales problemáticas, el mayor desafío de la política mexicana será encontrar rutas de recomposición de la convivencia social en un contexto de creciente pluralidad. Su mayor reto, reconstruir la dimensión pública de la política. Desde una mirada ciudadana, el devenir de la frágil democracia mexicana radica en la debilidad del tejido social y estatal, en un malestar difuso que refleja la preocupación por el rumbo y la relevancia que otorga la ciudadanía a los valores democráticos como horizonte normativo de sus relaciones sociales, lo que conforma un imaginario colectivo donde la sociedad no se reconoce y, menos aún, se apropia de un proceso que vive como ajeno a su experiencia cotidiana. Todo indicaría que la fragilidad de nuestro relato democrático atraviesa por un desarraigo afectivo.

Ello explicaría el porqué la ciudadanía mira con distancia lo que acontece en el campo de la política, no alcanza a dotar de sentido su participación en la conducción de su experiencia de vida, por tanto, la legitimidad social de la democracia se enfrenta a altos índices de desconfianza pública que ponen en entredicho su importancia para la libertad política y la igualdad ciudadana.

Mientras tanto, los actores políticos coexisten en escenarios donde "conviven" culturas políticas ligadas al antiguo régimen con prácticas de la democracia moderna. La compleja coexistencia entre matrices sociopolíticas, es decir, entre distintas formas de relación entre el Estado y sus instituciones, el sistema de representación y los actores políticos incluidos los partidos, la sociedad civil y la ciudadanía, se traduce en una tensión

entre lo que muere y se agota con lo que no termina por nacer. Paradojas que hacen de la vida pública mexicana un escenario de desafíos en términos de consolidación de sus instituciones democráticas, construcción de una cultura política de acuerdos transversales y de mejoramiento de la calidad de la política.

Uno de los grandes retos de la calidad democrática en escenarios de gobiernos divididos y de creciente pluralidad como es el caso mexicano, se refiere a la construcción de mayorías y a la capacidad de transformar el diálogo en acuerdos legítimos y en agendas transversales de gobierno. Por ello se podría pensar en acciones orientadas a impulsar el desarrollo de una cultura política transversal en la formación de acuerdos y coaliciones, así como tender puentes de reflexión y animación del debate público para la transformación y la innovación de formas democráticas de hacer política.

En tal dirección, diversas experiencias en América Latina (como la chilena, la uruguaya y la brasileña) han mostrado la importancia que pueden jugar los actores de la cooperación internacional en el desarrollo socio-político sustentado en una cultura de diálogo transversal. En este sentido, el nuevo escenario político e internacional de México abre la posibilidad de innovar en nuevos horizontes de cooperación. El dinamismo de la democracia, la transformación de la política en una actividad productiva y socialmente legitimada requiere de contenidos e ideas capaces de responder a los desafíos de la mundialización y a las demandas de la sociedad.

Sin embargo deberemos enfrentar el descrédito de la actividad pública. Hace un tiempo que desde diversos ángulos y a partir de numerosos acontecimientos públicos, parece hacerse sentido común una imagen muy negativa de la actividad oficial e institucional de la política. Nos enfrentamos a una crítica a la política tal como ella se vive en nuestro país y en la que se mezclan los fenómenos de la globalización y el vaciamiento o pérdida de su centralidad con las herencias institucionales, culturales y actorales del antiguo régimen.

A ello se agrega una serie de problemas más específicos: desorientación y perplejidad de la clase política mexicana, las relaciones opacas entre dinero y política, la presencia de poderes fácticos en el quehacer público, la ausencia de proyectos de futuro y la denominada distancia entre los ciudadanos y la política. La democracia mexicana requiere de actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la vida pública. Transformar su participación e influencia en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

Una perspectiva política del desarrollo humano podría contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores sociopolíticos y a la profundización de la democracia social por medio de la animación de las ideas y el debate, la producción de conocimientos, así como en plataformas para el diálogo.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA DÓNDE?

A modo de conclusión, sugerimos algunas líneas de reflexión que podrían servir al trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México en los próximos años, particularmente rumbo al Bicentenario de 2010.

El Bicentenario como referente simbólico y cronológico permitiría fortalecer conceptualmente el eje "gobernabilidad democrática y desarrollo humano" como hoja de ruta para integrar temáticas clave en el impulso de políticas públicas de desarrollo como: formas de hacer política, cultura política y su importancia en la formulación e implementación de políticas públicas. Participación de actores sociales en los procesos de toma de decisiones y fortalecimiento público de la institucionalidad social.

Lo que ayudaría a comprender la importancia de las "instituciones informales" para las tensiones que enfrenta la extensión del complejo o paquete institucional de la poliarquía y su impacto en términos de implementación de políticas públicas de desarrollo humano, sobre todo cuando se tiene en mente la construcción de una ciudadanía integral. Me refiero a cuatro "enclaves político-culturales" o "instituciones informales" profundamente arraigadas en nuestras prácticas políticas y sociales: a) la práctica *patrimonialista* (uso privado de la autoridad y los recursos públicos), b) la *clientelar* (negación del individuo e influencia de los mediadores como sustitutos de vínculos cívico - institucionales entre niveles de autoridad pública y los ciudadanos), c) la *oscurantista* (publicidad política, transparencia y rendición de cuentas) y d) un estilo *decisionista* en la toma de decisiones (modo elitista o tecnocrático de política pública que opera como desaliento para un comportamiento cívico, orientado hacia un mayor interés en los sentidos de lo público y políticamente responsable de la ciudadanía).[38]

El talante heurístico del Informe de Desarrollo Humano podría ser un espacio plural y estratégico para el diálogo entre actores, así como un canal creativo para pensar política y socialmente a México. Si desde sus comienzos se centraron en las desigualdades regionales y municipales, se antoja abrir el debate a nuevas miradas sociológicas y politológicas que puedan dar cuenta de la transformación del espacio de lo público , las formas y estilos de hacer política y la formación de la ciudadanía en el proceso de democratización.

Quizá por la alta concentración en asuntos electorales, pocos estudios abordan de manera sistemática otras dimensiones socio-políticas que inciden en el desarrollo humano: las cuatro variables que constituyen las "instituciones informales" que señalamos anteriormente podrían ser ejes para identificar procesos que inciden en la "democracia de ciudadanía" y en el fortalecimiento de capacidades de lo público-estatal. Indagar las transformaciones de las prácticas políticas y sociales en el ámbito de la sociedad, así como la situación de la dimensión pública del Estado conformaría un marco para el análisis de las condiciones socio-políticas del desarrollo humano.

Se trataría de ampliar la perspectiva del *DH* hacia temáticas de enorme relevancia para comprender la relación entre prácticas políticas, instituciones y estilos de hacer política pública. El caso chileno podría arrojar luces o claves interpretativas de los cambios de la sociedad mexicana, por ejemplo: la concentración del poder, los impactos de la modernización liberal en los estilos de vida, las nuevas fuentes de identidad y pertenencia y su implicación en la acción colectiva, las nuevas formas de ciudadanía y el campo emergente de conflictos sociales que en su conjunto, forman parte de la agenda emergente de la democracia mexicana.

Un informe desde la perspectiva de desarrollo humano sobre "Estado, política y democracia en México" sería de la mayor relevancia para identificar nexos socio-políticos y correlaciones más complejas para la elaboración y diseño de políticas públicas. Se requiere ligar espacio público y desarrollo humano. Si partimos de la idea de que el espacio público es el terreno donde es posible operacionalizar o poner en práctica las capacidades y ampliar las opciones de las personas, de los individuos y de los grupos colectivos, emerge la interrogante por su naturaleza, dinámica, autonomía y amplitud, así como la importancia de identificar los factores o aspectos que lo obstaculizan; se trata de indagar su calidad y grado de democratización.

El objetivo sería avanzar hacia la definición de indicadores y posteriormente la elaboración de un índice que pudiera arrojar claves analíticas e interpretativas acerca de la relación sugerida. Si los primeros informes de desarrollo humano otorgan una rica información de las disparidades sociales en términos tanto regionales, estatales, municipales y de género, sería de la mayor prudencia avanzar hacia sus consecuencias en términos de heterogeneidad política e identificar, a través de un mapeo, la densidad asociativa y los tipos de culturas políticas, así como explorar nexos empíricos con los hallazgos obtenidos hasta el momento.

Un *Estado para la democracia*, como lo sugiere la literatura actual en la voz de Guillermo O´Donnell, tendrá que abordar las transformaciones del Estado, de la política y del campo de la ciudadanía. Pensar en formas novedosas y democráticas de institucionalidad pública estatal, capaces de responder a tres problemáticas centrales: a) el debilitamiento o desmantelamiento de instituciones clásicas de la ciudadanía, b) precariedad y, en muchos casos inexistencia de instituciones que respondan a las nuevas formas de ciudadanía y, c) la reconstrucción de la dimensión pública del Estado, sin lo cual, la tarea de su "fortalecimiento" podría esquivar su democratización y jugar en contra de la expansión e institucionalización de los derechos de ciudadanía.

Los nuevos horizontes de la cooperación podrían contribuir a establecer puentes de diálogo, ofrecer espacios de mediación, facilitar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, colocar a la ciudadanía en su más alta prioridad y ponerse al servicio de la sociedad, en una idea: facilitar la creación de condiciones socio-políticas para el desarrollo. La visión de la cooperación internacional para el desarrollo como ayuda asistencial (estilo ambulancia que recoge heridos) o como "iluminismo tecnocrático" (monoplizador de una especie de saber oculto que "poseen sus expertos") deberá quedar en el pasado.

BIBLIOGRAFÍA

ARENDT, HANNAH. *La Condición Humana*, España, Barcelona, Seix Barral, 1974.

ARREDONDO, RAMÍREZ, VICENTE. (coord.), *Una sociedad de ciudadanos*, México, Fundación Demos, Instituto para la Promoción de la Cultura, 2000.

AVRITZER, LEONARDO. *Democracy and the Public Space in Latin America*, Unites States, Princeton University Press,, 2002.

CALDERÓN, FERNANDO y DOS SANTOS, MARIO. (coord.) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, FCE – CLACSO, 1991.

CALDERÓN, FERNANDO. *"Diversidad Cultural y Ciudadanía"*, *Revista Leviatán*, N° 70, Invierno, Madrid España, 1997.

CALDERÓN, FERNANDO, MARTÍN, HOPENHAYN y ERNESTO OTTONE. *Esa Esquiva Modernidad, Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela, UNESCO-Nueva Sociedad, 1996.

CANCLINI, NÉSTOR. *Consumidores y Ciudadanos: Conflictos Multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.

CANCLINI, NÉSTOR. *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la Modernidad,* México, Grijalbo, 1990.

CANCLINI, NÉSTOR. *La Globalización imaginada,* México, Paidós, 1999.

CANSINO, CÉSAR. El *desafío autoritario: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), 2005.

CAVAROZZI, MARCELO. "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Estudios Políticos (Nueva Época*), N° 74, octubre-diciembre, 1991.

CEPAL. "Equidad, desarrollo y ciudadanía*", Notas de la CEPAL*, Número especial, Santiago de Chile, N° 10, mayo, 2000.

COSIO, VILLEGAS DANIEL. *La Crisis de México*, México, Clío-El Colegio Nacional, 1997.

COSÍO, VILLEGAS. *El Estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

ESCALANTE, FERNANDO. "Ciudadanos imaginarios o las desventuras de la virtud", entrevista realizada por Conrado Hernández López, *Metapolítica, Ciudadanos imaginarios*, N° 33, vol. 8, enero-febrero, 2004.

ESCALANTE, FERNANDO. *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1992.

ESCALANTE, FERNANDO. *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, México, FCE, 2004.

FUNDACIÓN ESTE PAÍS. "Ciudadanía integral en México", *Revista Este País*, núm. 163, octubre, México, 2004.

GARRETÓN, M. ANTONIO. "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en: Isidoro Cheresky (coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Argentina, Paidós, 2006.

GARRETÓN, M. ANTONIO. "¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?, *Revista Foro Chile 21*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, N° 22, marzo, 2003.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO. *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo,* Chile, LOM, 2000.

GARRETÓN, M. ANTONIO. *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo,* Chile, LOM, 2000.

HABERMAS, JURGEN. *Historia y Crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, España, G. Gili- GG Mass Media, 1994.

IAZZETA, OSVALDO. "Estado y democracia: repensando un vínculo necesario", en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

JUAN CARLOS PORTAMTIERO. "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989.

KEANE, JOHN. "Transformaciones estructurales de la esfera pública", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol.XV, N° 43, enero-abril, 1997.

LECHNER, NORBERT. (coord.). *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1981.

LECHNER, NORBERT. (editor). *¿Qué significa hacer política?,* Lima, Perú, Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.

LECHNER, NORBERT. "La política ya no es lo que fue", *Nueva Sociedad*, N° 144, julio-agosto, 1996.

LECHNER, NORBERT. "Las transformaciones de la política", México, *Revista mexicana de sociología*, vol.58, N° 1, enero-marzo, 1996.

LECHNER, NORBERT. "Nuestros Miedos", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Nª 13, diciembre, año 7, FLACSO sede México, México, 1998.

LECHNER, NORBERT. *Las sobras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Chile, LOM, 2002.

LECHNER, NORBERT. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, FLACSO, 1984.

LECHNER, NORBERT. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1995.

METAPOLÍTICA. *Ciudadanos ¿Imaginarios?,* México, *Revista Metapolitica*, Centro de Estudios de Política Comparada (Cepcom), N° 33, vol. 8, enero/febrero, 2004.

MEYER, LORENZO. "Profecías", Diario *Reforma,* México, 2006.

MUÑOZ, LEDO PORFIRIO. Seminario Internacional, Democracia, Política y Estado, Ciudad de México, 8 y 9 de septiembre, 2004.

NERFIN, MARC. "Ni Príncipe ni mercader: Ciudadano: Una introducción al tercer sistema", Lima, Perú, *Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP, Socialismo y participación*, 1988.

O´DONNELL, GUILLERMO. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Argentina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004

O´DONNELL, GUILLERMO. "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989.

O´DONNELL, GUILLERMO. "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, N° 128, noviembre-diciembre, 1993.

O´DONNELL, GUILLERMO. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997.

O´DONNELL, GUILLERMO. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización y autoritarismo, Argentina, Paidós, 1997.

O´DONNELL, GUILLERMO. *Hacia un Estado de y para la democracia*, Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del DRALC de PNUD, abril 2006.

O´DONNELL, GUILLERMO. "¿Democracia delegativa?, en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.

O´DONNELL, GUILLERMO. "Otra institucionalización", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.

O´DONNELL, GUILLERMO. "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio/agosto, 1996, pp. 70-89.

OXHORN, PHILIP. "When Democracy Insn´t all that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America", Miami, The North – South Agenda, University of Miami, Papers, Forty-Four, April, 2001.

PAZ, OCTAVIO. *El Ogro Filantrópico*, México, Seix Barral, 1979.

PNUD. Informe de la Democracia en América Latina, La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2000, Índice de potenciación de género, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.

RABOTNIKOF, NORA. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.

SEGOB. *Deconstruyendo la ciudadanía, México*, Secretaría de Gobernación, México, Porrúa, 2002.

TOURAINE, ALAIN. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, España, PPC, España, 1997.

VELLINGA, MENO. (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

WEBER, MAX. *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, 2002.

NOTAS

1 Las zonas marrones indican áreas donde el nivel de presencia del Estado en términos de burocracias eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada tanto territorial como funcional es baja o prácticamente nula.
O´Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, p. 71.

2 Calvino, Italo, *Las ciudades invisibles*, España, Ediciones Suruela, 2003.

3 Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporáne*a, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005

4 "Ni Príncipe ni mercader: Ciudadano: Una introducción al tercer sistema", Lima, Perú, *Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP, Socialismo y participación*, 1988.

5 O´Donnell, Guillermo, "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989, pp. 105-117.

6 La *democracia delegativa* se basa en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. SE trata de una figura paternalista que toma a su cuidado el conjunto de la nación. O´Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?, en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, p. 293. Se recomienda la lectura de las secciones III y IV dedicadas a las *Transiciones* y las *Perspectivas*, págs. 219 - 354.

7 Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2002.

8 Por una parte, el llamado "retorno de la sociedad civil o la sociedad civil frente al Estado" reivindicó un espacio autónomo en su lucha contra el Estado autoritario y la violación de los derechos humanos, produciendo una crítica moral de la política, el Estado era un enemigo a derrotar y no podía ser

referente de identidad común y portador del interés público. Por otra parte, la corriente tecnocrática de mercado sentaría al Estado en el banquillo de los responsables de la corrupción y la ineficiencia producida por su intervención en la economía. En el primer frente se trataba de limitar y controlar al Estado, desde el segundo de desmantelarlo y despolitizarlo.

[9] El debate sobre Estado en América Latina comienza a tomar nuevos bríos, además de Guillermo O´Donnell, uno de sus más jóvenes y lúcidos exponentes es el argentino Osvaldo lazzeta, "Estado y democracia: repensando un vínculo necesario", en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de general Sarmiento, 2005, pp. 67-80.

[10] Lechner, Norbert, *¿Qué significa hacer política?*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.

[11] O´Donnell, Guillermo, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997, pp.143-167.

[12] Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Estudios Políticos (Nueva Época*), N° 74, octubre-diciembre, 1991, pp. 85-111.

[13] Oxhorn, Philip, "When Democracy Insn´t all that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America", Miami, The North – South Agenda, University of Miami, Papers, Forty-Four, April, 2001.

[14] Garretón, M. Antonio, "¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?, *Revista Foro Chile 21*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, N° 22, marzo, 2003. También, *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo,* Chile, LOM, 2000.

[15] Garretón, M. Antonio, "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en: Isidoro Cheresky (coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Argentina, Paidós, 2006, pp. 145-159

La expresión *citizenry* se refiere a las nuevas ciudadanías imaginadas o deseadas correspondientes a aquellas reivindicaciones de algo que se siente como derecho y que está en un campo de poder, pero que no tiene institucionalidad para ejercerse (etnias, género, medio ambiente, identidades, movimientos locales, regionales e internacionales). Mientras el concepto de *citizenship* alude a las ciudadanías institucionalizadas clásicas (políticos, civiles y sociales).

[16] Lechner, Norbert, "La política ya no es lo que fue", *Nueva Sociedad*, N° 144, julio-agosto, 1996.

[17] Sobre la conflictiva construcción del orden, véase: Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, FLACSO, 1984. Del mismo autor: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1995.

[18] Cosío, Villegas, Daniel, *La Crisis de México*, México, Clío-El Colegio Nacional, 1997, p. 15. (ensayo escrito originalmente en 1946 y publicado en *Cuadernos Americanos* en el año 1947).

[19] *El Estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 9-10.

[20] Meyer, Lorenzo, "Profecías", Diario *Reforma,* México, 2006.

[21] Nora Rabotnikof sugiere una distinción analítica que nos permite identificar tres sentidos del espacio de lo público: a) lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual o particular (lo general y colectivo), b) lo público como lo que se desarrolla a la luz del día, a ojos de todos, lo manifiesto y ostensible en contraposición al secreto, lo preservado y lo oculto (visible y manifiesto), c) lo público como lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, contrario a lo cerrado, la clausura (abierto y accesible). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005, pp. 28-30.

[22] Escalante, Fernando, *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, México, FCE, 2004, pp. 101-109.

[23] Sobre la concepción de Escalante de la moralidad pública de larga duración y formas de hacer política en el México decimonónico se recomienda ampliamente la lectura de *Ciudadanos Imaginarios*. Memorial *de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana.*

– *Tratado de moral pública-,* México, El Colegio de México, 2002. En términos generales la "moralidad pública" es una creación histórica, por tanto el espacio público puede tener estructuras muy diversas y se apoya en configuraciones de valores diversos y dispares. Es un sistema de usos, costumbres: formas de acción y relación dotadas de sentido. Como sistema de valores orienta campos y tipos de actividad, formas de hacer las cosas que produce un orden, una estructura como forma de organización social. Por tanto un sistema de valoraciones que estructura el espacio público (vida en común) que le da forma y sentido, decide expectativas y tipos de relaciones sociales. Hacer política es producir, colectivamente, un tipo de orden y la moral pública se expresa como orden político, normas de comportamiento y acción, modos de proceder de larga duración.

[24] Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, México, Seis Barral, 1979.

[25] Escalante, *Estampas de Liliput*, *op.cit.,* pp. 108-109.

[26] O´Donnell, Guillermo, *Hacia un Estado de y para la democracia*, Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del DRALC de PNUD, abril 2006. Del mismo autor: "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Argentina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, pp. 149-184.

[27] *Ibíd.,* p. 8.

[28] *Ibíd*.., p. 15.

[29] I*bíd*.., p. 34

[30] Cansino, César, El *desafío autoritario: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), 2005.

[31] Weber, Max, *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, 2002.

[32] Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional, *Democracia, Política y Estado*, Ciudad de México, 8 y 9 de septiembre, 2004.

[33] O´Donnell define la *rendición de cuentas horizontal* como los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras agencias estatales. Las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de autoridad legalmente definidas, para supervisar y eventualmente sancionar o disponer que otras agencias sancionen, acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales. Estos límites están estrechamente relacionados con la frontera privado/público, puesto que quienes desempeñan roles en la última esfera se supone que están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas, no sus intereses particulares. Sin embargo, las nuevas democracias presentan una gran brecha entre las reglas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas tiene fuerte afinidad con concepciones y prácticas delegativas, no representativas, de la autoridad política. Con ellas se refiere a una visión cesarista, plebiscitaria, de un ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar como cree conveniente. "Otra institucionalización", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, pp. 324-325-

[34] El debate sobre Estado y Democracia en América Latina comienza a tomar nuevos bríos, además de Guillermo O´Donnell, uno de sus más jóvenes y lúcidos exponentes es el argentino Osvaldo Iazzeta, "Estado y democracia: repensando un vínculo necesario", en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005, pp. 67-80.

[35] Con ello no quiero decir que la temática de lo público esté ausente en los estudios de las transiciones, sino que no fue una categoría central para explicar la dinámica del cambio político, la transformación del Estado y la construcción de la ciudadanía. Como suelen reconocer los mismos transitólogos que están repensando los procesos políticos y como parece sugerir la literatura de los últimos años sobre la democracia en Latinoamérica. (Norbert Lechner, Leonardo Arvitzer, Fernando Calderón, Manuel Antonio Garretón, Guillermo O´Donnel, Philip Oxorn, César Cansino, Isidoro Cheresky, Osvaldo Iazzeta, Hugo Quiroga, Cecilia Lesgart, Nora Rabotnikof, Nuria Cunnil, Beatriz Sarlo, Martín Barbero).

[36] Pensemos en textos clave tales como: Vellinga, Meno, (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1997. Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, (coord.) *Hacia*

un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis sociopolíticas y un corolario, Ed. FCE – CLACSO, Santiago de Chile, 1991. Lechner, Norbert, (editor). *¿Qué significa hacer política?,* Ed. Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Perú, 1982. Lechner, Norbert, (coord.). *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981. Juan Carlos Portamtiero, "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989, pp. 158-168.

[37] "Ciudadanos imaginarios o las desventuras de la virtud", entrevista realizada por Conrado Hernández López, *Metapolítica, Ciudadanos imaginarios*, N° 33, vol. 8, enero-febrero, 2004, p. 74.

[38] Perspectiva que se nutre de lo que, a mi modo de parecer, constituye una de las corrientes más sugerentes de las reflexiones de Guillermo O´Donnell en las dos últimas décadas. Podemos encontrar una línea de continuidad en textos de los años ochenta y de la segunda mitad de los noventa. Visión que además de ofrecer una óptica menos estrecha de la ciencia política, previene contra el razonamiento teleológico de la democratización que se refiere a la "consolidación democrática" en términos semejantes a la teoría de la modernización y podríamos agregar, de varias versiones del "desarrollo": secuencias, etapas, trayectorias, obstáculos. Para una síntesis de este debate se recomienda especialmente: "Otra institucionalización", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, pp. 303–330. También: "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio/agosto, 1996, pp. 70-89. Sobre concepciones de los sentidos de lo público y formas de pensar la política: Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.

DEMOCRACIA, ESTADO Y DIVERSIDAD

Rania Antonopoulos / Francisco Cos Montiel
Marcela Ríos Tobar
María Teresa Zegada
George Gray Molina

Estado, diferencia, diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género

*Rania Antonopoulos**
*Francisco Cos-Montiel***

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del último siglo, la democracia liberal remplazó las formas autoritarias de gobierno en varias partes del mundo, como fue el caso en América Latina, especialmente a partir de la mitad de la década de los años ochenta. Sin embargo, todavía existen retos en lo que se refiere a la eficacia de la democracia para que *todos y todas* puedan participar y disfrutar plenamente de la vida política, económica, civil y cultural. Estos retos provienen de una variedad de componentes y adoptan varias formas. Por eso, no resulta sorprendente que la compleja relación que sostiene la democracia con los derechos, la ciudadanía y el Estado haya sido explorada en múltiples foros y desde una variedad de perspectivas, como se evidencia en las múltiples contribuciones de los participantes del Proyecto para el desarrollo democrático en América Latina (PRODDAL).

El Estado, en su forma liberal democrática más ampliamente aceptada y prevalente, se construye sobre la noción de que todos sus ciudadanos y ciudadanas deben ser tratados *igualitariamente*, de una manera no diferenciada y de acuerdo a valores y principios idénticos. Por otra parte la *diversidad* ciudadana, un concepto amplio que

* Programa de igualdad de género y la economía. Levy Economics Institute of Bard College.
** Instituto de Género, The London School of Economics.

abarca dimensiones étnicas, regionales, de género, religiosas, económicas, políticas, sociales, de orientación sexual, ideológicas y culturales, requiere que se reconozca que las *diferencias* existen. Interpretar estas posiciones aparentemente en conflicto resulta un ejercicio muy lejos de ser trivial. Estas posiciones influyen sobre varios discursos contemporáneos y, por ende, tienen impacto en la política, en las políticas públicas y en las prácticas políticas. Las diferentes visiones acerca de *cómo* promover los medios para alcanzar una ciudadanía completa y la inclusión social, influyen en las diferentes políticas económicas y estrategias para el desarrollo.

El debate sobre este tema se centra –la mayoría de las veces– en contemplar la relación oposicional entre conceptos como "colectividad" e "individualismo"; "universalidad" y "particularidad"; "semejanza" y "diferencia". Estos conceptos[1] han sido objeto de escrutinio dentro de varios marcos, tales como el de capacidades y funcionamientos; elección social; aquellos basados en los derechos, el de multiculturalismo y universalidad, o el de equidad horizontal opuesta a la equidad vertical. Y por supuesto, en esta corta contribución, no hay manera de hacerle justicia a la compleja y multifacética literatura. Más bien, nos limitaremos a contextualizar nuestros comentarios haciendo referencia a las diferencias por razón de género para después concretar al final de este documento con ejemplos en torno a las políticas públicas .

Al proceder tendremos presentes los retos inherentes que se identificaron en el documento Ideas y Contribuciones: La Democracia en América Latina[2] (2004, p.14): ¿Cómo puede una asegurarse que el Estado promueve la democratización? ¿Y se puede hacer esto reinsertando la economía dentro de la política y, de una manera no populista, posicionando al mercado al servicio de todos los ciudadanos?

2. EL ESTADO: DERECHOS LEGALES, ELECCIÓN INDIVIDUAL Y LOS DERECHOS DE GRUPOS DIVERSOS

Los Estados liberales democráticos comparten varias características, pero dos de ellas son especialmente importantes para nuestra discusión. Para promover la democracia, la primera se refiere a la responsabilidad que tiene el Estado de proteger las libertades individuales y resguardar los derechos políticos y civiles[3].

Para este fin se ha creado legislación así como instituciones que tienen el propósito de proteger los derechos fundamentales, para poder remediar prácticas discriminatorias por motivos de sexo, religión, etnia, raza y otras *diferencias* para permitir a la ciudadanía ejercer sus derechos plenamente. Se ha alcanzado un progreso sustancial en este sentido, manifestado en la ciudadanía política, pero es de notar que el fortalecimiento de los

derechos políticos en América Latina ha ocurrido a la par de serios problemas económicos y sociales con déficits concurrentes en la ciudadanía civil y social[4].

La obligación del Estado, endémica para asegurar una libertad autónoma y una libre elección individual, también ha sido asociada con determinar límites a su propia jurisdicción y por ende con limitar su propia interferencia en asuntos personales[5], particularmente en lo que se refiere a la esfera de la vida privada. Si se debe tratar a toda la ciudadanía de manera idéntica; y si el Estado consigue mantenerse neutral frente a visiones y elecciones que difieren respecto a lo que significa la noción de una "vida buena", entonces las elecciones de los individuos revelan las preferencias privadas. Habiendo puesto en marcha procesos que facilitan las libertades, todavía nos encontramos con problemas intratables de exclusión hacia algunas personas o grupos, en lo que se refiere a su representación y participación en decisiones que afectan su vida económica, política, social y cultural. ¿Cómo interpretar entonces las diferencias en la participación y los resultados obtenidos en estos distintos aspectos de la vida?

Uno podría suponer que los *resultados* individuales varían debido a que las libertades legales no son adecuadamente resguardadas simplemente porque los Estados carecen de las capacidades necesarias o la voluntad política para hacerlo. O tal vez, que la diferencia entre *resultados* se debe a elecciones individuales y a la voluntad individual (o falta de) para tomar mejores oportunidades. Alternativamente, se podría argumentar que los mandatos legislativos no logran -y no pueden- por sí mismos, nivelar el terreno de la igualdad en las *oportunidades* debido a otras diferencias estructurales que imponen limitaciones sobre *grupos* específicos al mismo tiempo que brindan intencionalmente (o no) privilegios a otros. Claramente existe espacio para la interpretación, y cada una de las perspectivas mencionadas arriba invita a intervenciones particulares. Bajo nuestro punto de vista, si el éxito o el fracaso se mira únicamente como un tema de elecciones *personales-privadas-individuales*, entonces las intervenciones en materia de políticas públicas exclusivamente se encargarían de abordar un sentido muy limitado de lo que significa la *igualdad de oportunidades*.

La elección implica que se encuentran disponibles distintas opciones; y aumentar el espacio en que dichas opciones pueden reconocer y revertir las *diferencias*, requiere de intervenciones en materia de políticas públicas que remuevan prácticas discriminatorias explícitas e implícitas por medio de la instauración de derechos y leyes anti-discriminatorias. Pero no sólo eso. Para dar un ejemplo práctico, en América Latina y el Caribe (ALC) el énfasis en el derecho a la educación ha llevando a una disminución en la disparidad entre niños y niñas en lo que se refiere a los niveles de matriculación. Y en general, la brecha entre niños y niñas en la educación ha disminuido en promedio[6]. Nosotros queremos recalcar que esto es sólo el *promedio*. Todavía persiste una enorme brecha entre estas cifras y las experiencias de las poblaciones indígenas donde se ha documentado que existe una disparidad extrema en la calidad de la educación entre grupos sociales y de acuerdo a la localidad. Pero para ilustrar nuestro punto central, considérese lo siguiente: el derecho a la educación ha llevado a cambios positivos, y

conducido a algunos estudiantes a la excelencia independientemente de su localidad o sexo, posicionándolos en el uno por ciento más alto dentro de su grado escolar. Aun así, algunas de estas estudiantes en la cúpula, ocuparán gran parte de su tiempo efectuando "trabajo invisible", i.e. recolectando agua y combustible, ayudando con la limpieza y el cuidado de los hermanos menores, o de los enfermos en casa y en el ir y venir del día-a-día en casa. Algunas nunca visitarán un museo; para otras, sus escuelas se encuentran en áreas remotas del campo o la ciudad, sin acceso alguno a las mejores tecnologías. O en el caso de otros, sus padres tendrán bajos niveles de escolaridad, factor que afecta la habilidad de niños y niñas para utilizar y expandir plenamente el conocimiento adquirido. Entonces, a pesar de las buenas intenciones, las diferencias, persisten.

A pesar de estar lejos de ser intervenciones estructurales, las políticas de acción afirmativa -aún debatidas por muchos- sirven para mitigar los retos. Si la política pública debe restituir las *diferencias entre grupos* –las cuales pueden ser potencialmente explosivas y desestabilizadoras-, a su vez todas aquellas causas que den como resultado diferencias *socialmente construidas* deben ser eliminadas. Pero hasta que ese momento llegue, el sistema de cuotas se mantendrá como un instrumento relevante de política pública. Debemos también estar concientes que aunque la educación empodera a los individuos, los patrones existentes en la división del trabajo al interior del hogar (trabajo no remunerado) todavía impactarán de manera diferente sobre las decisiones de oferta laboral de mujeres y hombres, a pesar de las mejoras en la educación. Más importante que esto aun es que el aumento en la escolaridad tiene muy poco efecto en medio de un clima macroeconómico caracterizado por el desempleo. Es decir, tanto hombres como mujeres no tendrán muchas oportunidades de obtener trabajos decentes.

El punto que deseamos abordar, tan plenamente como sea posible, es que en materia de intervenciones de políticas públicas, importa -e importa mucho- si interpretamos las *diferencias* como un asunto estrictamente privado-*individual* o si aceptamos que existen fallas sistemáticas que afectan a *grupos* enteros, no sólo a individuos. Esta interpretación resulta clave ya que afecta a las distintas respuestas de políticas públicas. Y esto nos trae al segundo punto que deseamos abordar y es el que refiere al papel del Estado.

3. EL ESTADO: UN MODELO ORIENTADO AL BIENESTAR VERSUS EL MODELO NEO-LIBERAL

El papel del Estado Liberal moderno está históricamente circunscrito a la era inmediatamente posterior a la Gran Depresión. En ese momento, el Estado Keynesiano promotor (y activista) del bienestar tuvo su origen en muchas partes del mundo, volviendo parte de la responsabilidad del Estado la provisión de bienes y servicios, así

como también del empleo para aquellas personas que no tenían acceso a través del mercado de trabajo. Simultáneamente, el surgimiento de la sociedad civil vino a significar que la legitimidad de las ideas tenía que debatirse. De esta forma, la expresión individual pasa del simple derecho al voto a la existencia de plataformas donde las diferentes ideas y agendas pueden presentarse y debatirse en las discusiones públicas.

Paralelamente, un desarrollo igualmente importante fue el surgimiento de un nuevo tipo de esfera pública. Desde que el mercado fue entendido como la institución proveedora de bienes y servicios así como del ingreso monetario necesario para adquirirlos, las relaciones económicas privatizadas por el mercado fueron salvaguardadas por la autoridad pública. Asegurar que el mercado funcionara adecuadamente llegó a significar la creación y salvaguarda de instituciones y derechos que permitieran a la ciudadanía celebrar y negociar libremente contratos, poseer propiedad privada y en general participar en la vida económica como agentes libres. Los intereses de grupos, a veces en conflicto, tendrían que ser negociados y resueltos de acuerdo a las reglas del Estado. Dado que estas reglas no son inmutables, el Estado se convirtió en sí mismo en un terreno de disputa; quién participa en las discusiones, en la formulación de la agenda y en los resultados específicos de esas "negociaciones", tuvo al final como resultado un contrato social que debía ser aceptado y observado por todos.

Durante las secuelas de la Gran Depresión, este contrato social implicaba que el Estado adquiría un papel protagónico sobre el ciclo de vida de los ciudadanos (y ciudadanas), reconciliando el *funcionamiento del mercado y la cohesión social* en tres ámbitos: (a) cuando el sector privado no tuviera incentivos o la habilidad para proveer bienes y servicios básicos en cantidades suficientes y a precios adecuados para satisfacer las necesidades básicas, i.e., infraestructura, educación, salud, el Estado entonces tomaría como su responsabilidad el proveer al público tales bienes, a los cuales la ciudadanía tendría derecho; (b) en vista de la naturaleza cíclica de las economías de mercado, la gobernanza Keynesiana -de carácter estatal/activista- adquirió fortaleza. Por ejemplo, interviniendo para implementar políticas económicas contracíclicas y de estabilización; y así (c) cuando el mercado no pudiera ofrecer empleo, los Estados Liberales Demócraticos estaban ahí para aumentar el alcance y la presencia de programas de protección y de seguros contra el desempleo, así como también la oferta directa de empleo. Estas dimensiones eran vistas, como lo ejemplifica el Programa del Nuevo Acuerdo[7], parte del cambio hacia la democracia liberal y fueron pensados como derechos y no contribuciones caritativas (estatistas) del Estado. También proporcionaron un marco dentro del cual el Estado facilitaba a *los individuos libres* perseguir sus metas económicas mientras que al mismo tiempo, brindaba el espacio para que los intereses de grupo encontraran protección y se llevaran a cabo las negociaciones de la vida diaria.

Entonces, ¿cómo se determinaban, y cómo se determinan de manera general, las metas sociales y económicas? ¿*Quién* las determina y cómo? Las décadas de los ochenta y noventa dieron una respuesta en la forma de políticas neoliberales. El papel del Estado

fue minimizado a través de la venta de bienes estatales así como de drásticas reducciones en los servicios públicos. Se supuso que el expander y desregular la libertad empresarial traería como resultado un crecimiento económico que proveería a la ciudadanía, de una manera más eficiente, las necesidades que un Estado reducido ya no estaría en posibilidad de abastecer. Esta visión mostró que -en el mejor de casos- tuvo resultados mixtos. Mientras unos cuantos *grupos* resultaron beneficiados, la mayoría se quedó rezagada.

Efectivamente, "la reformas estructurales relacionadas con el Consenso Washington no tuvieron como resultado el tipo de crecimiento económico para responder a las demandas de la población. En el 2003, la pobreza en América Latina afectaba al 43.9 por ciento de la población y la pobreza extrema aproximadamente al 19.4 por ciento. La región, sobre todo, tiene uno de los niveles de desigualdad más altos del mundo"[8].

4. EL ESTADO Y LAS DIFERENCIAS ENTRE GRUPOS: ¿DIVERSIDAD O DESIGUALDAD?

La diferencia se puede ver desde distintos ángulos. Claramente, la aspiración de prevenir la discriminación por motivos de religión, raza, género, orientación sexual, etnia, o cualquier otra característica no es un tema de debate. Desde la tolerancia a la aceptación de diversas orientaciones sexuales, de la complacencia al respeto de las diferencias religiosas y desde el respaldo incipiente hasta la celebración de la diversidad cultural, la cohesión social y la coexistencia pacífica en ocasiones pueden cimentarse en políticas de Estado que promuevan el *reconocimiento* de las diferencias. La dificultad que muchos y muchas han identificado, yace cuando el reconocimiento y respaldo de la diversidad en las normas, como por ejemplo cuando los usos y costumbres de los pueblos indígenas, le niegan a otros grupos como las mujeres, derechos a la tierra o a la participación política, y permiten actos de violencia que van en contra de los principios de los derechos humanos[9]. Sin embargo, debemos recordar que las culturas no son homogéneas y es posible cuestionar desde adentro el *status quo* y transformarlo. Especialmente cuando es factible recurrir a un sistema universal de derechos humanos.

Tampoco es fácil estar en desacuerdo con la idea de que, como seres humanos, no necesariamente construimos una imagen de quiénes somos, en base a una o dos particularidades, i.e. el nacer niña o niño, o ser criado en una religión particular. No sólo no son procesos separados, sino que el significado con el que acompañamos estas características depende en cómo se reflejan en la sociedad.

A pesar de admitir que somos el resultado de múltiples identidades, la pregunta se mantiene: ¿Qué le permite a otros a señalar una sola característica nuestra, mientras que ignoran todas las demás dimensiones? ¿Qué motiva que nos asocien con solo una parte de nuestra identidad ignorando otras a tal grado que puede producir tensiones, crímenes de odio y violencia contra ciertos grupos? No es sólo la construcción de "uno mismo", sino la construcción del "otro", aquel que es "diferente". La desconfianza en el Estado y sus instituciones puede tomar varias formas, una de las cuales es la auto-gobernabilidad a través de la violencia. En ocasiones, como respuesta a las condiciones que deshumanizan y marginalizan a algunos grupos de la población, el descontento se convierte en violencia y en derramamientos de sangre. Cuando el Estado no negocia representando de manera equitativa y justa a todos los grupos, el campo para la violencia se vuelve fértil.

En estos casos, las diferencias no se refieren simplemente a la diversidad, sino a la manera en que se traducen para otorgar a ciertas identidades, poder y privilegios mientras que para otras se traduce en exclusión social e impotencia, es decir, una invisible institucionalización de la violencia. Si se buscan delinear políticas públicas que den respuesta adecuada deben mirarse a través de este lente, cuando las diferencias se viven como desigualdades.

Las leyes antidiscriminatorias y aquellas que garantizan los derechos legales individuales y la tolerancia no son suficientes, ya que crean condiciones necesarias pero no suficientes. Las desigualdades con raíces muy profundas requieren de políticas que *redistribuyan* recursos, derechos, y asignaciones presupuestales. Sin embargo, el diseñar soluciones que funcionen requiere de espacios para un mayor diálogo público y eso implicaría una *redistribución* del poder político. La ciudadanía social sólo puede ser desarrollada involucrando a distintos grupos en decisiones respecto al uso público de la tierra, de los recursos naturales como el petróleo, gas, minerales, agua y bosques. En las discusiones públicas entre puntos de vista opuestos, el Estado puede actuar como mediador para alcanzar un acuerdo y pueden llegar a tener un papel crucial en la misma construcción de la diferencia entre grupos y la identidad grupal. Cuando bajo la supuesta neutralidad del Estado, la *diferencia* se experimenta como *injusticia*, se solidifica como *desigualdad*, con lo cual la gobernanza democrática liberal pierde legitimidad.

5. DIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hablar de diferencias y diversidad es absolutamente crítico en las sociedades de América Latina. Para poder entender esto es necesario delinear las cuestiones de contexto e historia. Primero, que la región ha experimentado el impacto del colonialismo español, británico, francés, holandés, estadounidense y portugués. Todos ellos han dejado una

huella particular sobre la ciudadanía y las ciudadanas, en los sistemas jurídicos, la religión, el lenguaje, la economía, particularidades demográficas y formas de exclusión racial[10]. Muchos países actualmente están atravesando un proceso que intenta re-conceptualizar sus historias nacionales a causa de movimientos que buscan representar a las poblaciones anteriormente excluidas. En otras palabras, aquellos que eran *diferentes* por su carencia de poder frente aquellos que ejercían control sobre ellos.

Esto ha impactado en los arreglos legales y constitucionales, llevando a algunos países a otorgar un reconocimiento explícito en sus constituciones a los derechos indígenas y sus reclamos por la tierra. Algunos países también han empezado a combatir la discriminación racial. El recientemente reelecto Ignacio Lula designó una nueva Secretaría para abatir la discriminación racial. De ahí que quizá la característica que mejor describe a la región es lo diferente y diversa que es. Sin embargo, el más llamativo rasgo de esta diversidad es la manera en que se ha traducido en desigualdad. La región tiene uno de los niveles más profundos de desigualdad económica de todo el mundo[11]. Esto se vuelve más evidente en países con los mayores porcentajes de población indígena, tales como Brasil, México, Guatemala, Bolivia y Perú. Por el contrario, en países racialmente más homogéneos (y por ende con formas menos racializadas de exclusión) como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, la desigualdad en general no es tan significativa.

Segundo, si un Estado efectivo, democráticamente electo, transparente y sujeto al mandato de la ley, es un pre-requisito para que exista progreso en materia de derechos humanos y gobernabilidad democrática, este hecho puede que esté enfrentando enormes retos en la región de ALC[12]. Para muchos, la democracia en América Latina durante la década de los noventa no ha cumplido con los resultados que prometió. Y el electorado ha demostrado que es capaz de castigar a los gobiernos cuando les fallan, muchas veces conduciendo a una inestabilidad política considerable. Y el deseo por un cambio radical ha tenido como resultado que candidatos independientes o desconocidos sin mucha experiencia hayan llegado al poder a través de elecciones políticas.

La evidencia sugiere que hay una creciente desconfianza en el gobierno, los políticos y los partidos políticos en gran parte de América Latina[13] así como desconfianza generalizada en los líderes políticos de quienes se tiene la impresión de que no se preocupan con lo que la ciudadanía identifica como parte de la "agenda urgente". Para dar un ejemplo, en América Latina[14] la ciudadanía sitúa los problemas de desempleo como el principal motivo de su preocupación, siendo la pobreza y la desigualdad el segundo; pero este no es el caso para los líderes políticos[15]. En tales circunstancias, la voluntad de la gente para trabajar con el Estado, y por ende de aceptar la política democrática, se erosiona.

Durante las crisis de legitimidad, el Estado debe fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas y ampliar la participación democrática a todos los niveles, especialmente en el económico. Sólo unos cuantos países se han movilizado en esta

dirección. Sin tales cambios y en ausencia de mecanismos regulatorios adecuados o un compromiso serio con la redistribución, existen todas las razones para esperar una peligrosa profundización de las desigualdades sociales y regionales, un aumento en el crimen, la narcoviolencia, y la inconformidad social. Tales condiciones no conducen al progreso en la ciudadanía y los derechos humanos.

Nuestro punto principal es que, para promover y asegurar la democratización, teniendo en cuenta un complejo entendimiento de la diversidad, los Estados liberales democráticos en ALC deben: (a) cambiar su curso rápidamente de la políticas neoliberales uniendo la brecha que existe entre la agenda de la ciudadanía y la de los líderes de los partidos políticos; (b) reconocer la diferencia, distinguiéndola de la desigualdad; e implementar políticas apropiadas para avanzar en cada uno de estos dos frentes. Esto permitiría a los individuos negociar desigualdades inter- e intra-grupales *debatiendo dentro del marco* de los valores democráticos dominantes; y (c) más importante que todo, involucarse en políticas de verdadera inclusión dirigidas a atender a las necesidades reales que los grupos poco privilegiados identifiquen.

6. EL ESTADO: RECONOCIENDO LA DIFERENCIA SEXUAL, ENTENDIENDO LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

En el contexto de ALC, ¿cuáles podrían ser las prioridades respecto a los asuntos de las mujeres a los que las políticas deben prestar atención ? Desde nuestro punto de vista, la lista de prioridades incluye la prevención de violencia en contra de niñas y mujeres; garantizar la salud, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos; ampliar las oportunidades educativas para la población indígena atendiendo la disparidad en la calidad educativa; incrementar la proporción de mujeres en los gobiernos locales; garantizar el derecho de niñas y mujeres a la propiedad y herencia reconociendo que algunas veces esto no tiene implicaciones para las mujeres, pues muchas veces ni siquiera existen bienes familiares. Pero para algunas mujeres, los derechos a la tierra y el acceso a servicios públicos son de enorme importancia. Y para otros grupos de mujeres, se necesita que el Estado las proteja contra del desplazamiento forzado de aquellos lugares que consideran su hogar aunque sea en contra de los intereses de agricultores comerciales que prefieran ver una represa construida en dicho lugar. Por eso, la legitimación del Estado, implicará que algunas veces se sacrifique la eficiencia a favor de la protección de la equidad.

Si se recapacitara sobre los procesos de desarrollo en décadas recientes, hoy la situación de ALC mostraría que la participación política de las mujeres ha aumentado, en particular en aquellos países donde existen y se aplican sistemas de cupos o cuotas.

La brecha entre hombres y mujeres en la educación se está cerrando. Sin embargo, en el área de salud y en particular en lo que se refiere a derechos reproductivos, el progreso no es tan marcado ya que persisten desigualdades que se evidencian fácilmente en indicadores como la mortalidad materna que todavía es alta en la región. Por otra parte, la fuerza laboral femenina ha crecido rápidamente y la brecha entre los salarios de hombres y mujeres ha disminuido. El desempleo es más pronunciado entre las mujeres, pero los números no necesariamente pintan un panorama claro: en momentos de crisis repentinas la oferta laboral femenina es mayor a la masculina. De acuerdo a los cálculos de la CEPAL basados en las encuestas ingreso/gasto de los hogares, a finales de los noventa, las ganancias de las mujeres variaron más que las de los hombres, pero aún así las mujeres estaban contribuyendo alrededor de un 35% del total del ingreso por trabajo, haciendo posible que un 14% de hogares biparentales superarán la línea de pobreza. Pero ésta es tan solo una visión y por ende no se puede generalizar a partir de ella.

Cualquier persona que pone un pie en una metrópolis latinoamericana -sea Sao Paulo, Buenos Aires, Lima, o Tijuana- no puede evitar notar la diversidad de la población, incluyendo las marcadas diferencias entre las propias mujeres. Uno podría especular que un sinfín de circunstancias delinean los espacios que cada mujer ocupa, las libertades que disfruta y el grado de "poder elegir"[16] que puede ejercer, siendo el sexo biológico una de las muchas características socioeconómicas que determinan su posición en la sociedad. La historia que deseamos contar es un tanto más complicada que eso.

Primero, las identidades de género, como muchas otras identidades, son construcciones sociales. Cuando nos referimos al "proceso de asignación del género", lo que queremos decir es que una diferencia biológica, genética, recibe un *significado asignado* sólo a través de la interpretación social. El nacer con ciertas características sexuales implica diferencias en la reproducción biológica y diferentes tipos de fortaleza (la esperanza de vida entre mujeres es mayor a la de los hombres, por ejemplo). Aun así, tales diferencias por sí mismas no se traducen automáticamente en lo que la sociedad espera que las mujeres y los hombres hagan y sean; ni tampoco son pronósticos infalibles y universales acerca de las decisiones que hombres y mujeres terminan tomando. Al ilustrar este punto, hacemos notar que muchas actividades de producción rural, incluyendo la construcción de casas, son casi tareas exclusivamente femeninas en partes de África aunque se les considere labores masculinas en gran parte de América Latina. El ser mujer en el norte de Pakistán implica estar recluida en el hogar mientras que en las Filipinas y el Caribe las mujeres tienen más movilidad que los hombres, siendo las primeras en emigrar y convertirse en enfermeras, nanas, asistentes en el cuidado de adultos mayores y empleadas domésticas en varias partes del mundo. Esta diversidad de experiencias[17] ha conducido a la idea de que al nacer la gente es diferenciada por su sexo mientras que la identidad de género y las desigualdades de género son construidas socialmente.

Segundo, debemos reconocer que ya sea que se espere que las niñas reciban educación y que sientan que tienen derecho a ella; o bien que se asuma que las mujeres y niñas cuiden y atiendan las necesidades de sus familias, o que alternativamente compartan estas responsabilidades con los varones de sus familias, o que las trabajadoras domésticas cumplan con estas necesidades, i.e una empleada doméstica o personal doméstico, que incluya un chofer, un jardinero y una niñera; o ya sea que encuentren un trabajo remunerado que les permita vivir y que no las deshumanice; o bien que consideren que sea su derecho participar en la política como candidatas; ninguna de estas determinaciones que moldean la vida dependen exclusivamente del género. En otras palabras, pensamos que lo que una mujer puede hacer o ser depende también de su raza, casta, etnia, nivel económico, grupos cultural al que pertenezca, etc. Las distintas causas de las diferentes asimetrías que se encuentran profundamente enraizadas, tienen como resultado relaciones de poder que no son aplicables de manera uniforme a todas las mujeres.

Tercero, lo que es importante es que las políticas de inclusión busquen los orígenes de estas asimetrías y analicen *cómo* y *porqué* impiden que diversos grupos de mujeres sean tratadas como ciudadanas plenas. El que a una mujer se le construya exclusivamente como una progenitora de infantes, como una madre, como una esposa, y no reconocer todos los demás deseos y no crear espacios para que tenga acceso a una experiencia de vida más completa, es igualmente injusto e inaceptable para toda mujer, independientemente de su credo, casta, o clase. Pero ser construida como una progenitora de infantes, una madre, una esposa, tendrá distintas implicaciones para una madre de una clase económica alta que se queda en su casa, que para una mesera en un barrio de clase trabajadora o para una mujer campesina en los Andes. Debemos evitar poner en la misma canasta *las distintas maneras en las que* estas limitaciones son experimentadas por diferentes grupos de mujeres, porque el abolir esta falta de libertad va a requerir intervenciones estratégicas muy distintas.

Y cuarto, pensamos que las especificidades de estas asimetrías tienen como resultado relaciones de poder que afectan a las mujeres muy adversamente (y de maneras visiblemente muy distintas) no sólo al interior de sus hogares y no exclusivamente frente sus maridos. Esto se ve reflejado en su dignidad y libertad frente a otras generaciones de mujeres mayores (o de hombres) y a sus hijos/as en casa. O frente a la habilidad que tengan para combatir injusticias en el mercado; y frente a su participación como ciudadanas iguales en los procesos políticos locales y nacionales. Y también impacta en *cómo* la desigualdad y la postración se internalizan como destino de vida.

¿Qué convierte a las diferentes adscripciones de género en desigualdad? Esto es un tema terriblemente complicado, pero deseamos señalar un área específica que amerita nuestra atención: las mujeres, más allá de participar en la producción económica tal y como lo hacen los hombres, participan en otra forma, si bien 'invisible', de producción o lo que se conoce como reproducción social. A través de su ciclo de vida, participan

en labores que no son remuneradas, que no son valoradas, y que no son protegidas. En promover una ciudadanía plena para *todas* las mujeres nuestra sugerencia es que el Estado democrático liberal debe apoyar e implementar políticas específicas que sean transformativas en cuanto que promuevan espacios de disputa en contra de la visión heredada culturalmente de que el papel y la responsabilidad principal de las mujeres es cuidar de *todas* las necesidades básicas (incluyendo sicológicas y emocionales) de *todos* los miembros de la familia y de la comunidad.

Las largas horas de trabajo que niñas y mujeres emplean para el cuidado de otras personas, van desde el mantenimiento del hogar, hasta atender a los enfermos crónicos y los ancianos, a recoger agua en áreas rurales, hacer trabajo de saneamiento y trabajo "voluntario" para la familia y comunidad. Por cuán enraizado que esté este trabajo en sentimientos de amor y cariño, éstas son *diferencias* fundamentales entre hombres y mujeres que resultan en una desigualdad que pasa sin ser notada y rara vez expresada. Las mujeres al final tienen menos tiempo, lo cual afecta las condiciones en que pueden ejercer su ciudadanía. Para resarcir esta desigualdad se debe reconocer antes que nada, que es una desigualdad que tiene repercusiones en la participación económica, social, política, civil y cultural de las mujeres.

Tal interpretación también requiere que para que las iniciativas de políticas públicas sean justas y equitativas para hombres y mujeres por igual, deben ser capaces de responder a la siguiente pregunta: ¿de qué manera se relaciona cualquier medida política con la diferencia de este grupo, manifestada en una desigualdad que se caracteriza por establecer una especie de impuesto sobre el tiempo de las mujeres? ¿La política actual empeora o alivia la cantidad de trabajo no remunerado que se les pide a las mujeres realizar de manera 'voluntaria'?

Claramente, aquellas áreas que nos invitan a pensar sobre la relación entre el *Estado y las diferencias de género* en términos de políticas públicas abarcan las dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales de la vida. Así como nuestras propias vidas laborales evolucionan alrededor de temas socio-económicos y políticos, nos gustaría introducir en esta sección dos áreas de política pública que tienen el potencial de promover la inclusión social y la ciudadanía en la medida que atienden las desigualdades de género. Primero, asignaciones presupuestales, específicamente en inversiones en infraestructura y en servicios sociales que reduzcan la carga de tiempo de mujeres y niñas. Segundo, creando políticas que garanticen empleos públicos que tanto en su diseño como en su implementación integren una perspectiva de género. Desde nuestro punto de vista, ambas tienen un gran potencial para revertir aquellas *diferencias de género* que producen las peores desigualdades y marginalización hacia las mujeres en general y en particular hacia las mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza.

Un presupuesto sensible a las diferencias entre hombres y mujeres promueve neutralidad de género[18] en los códigos fiscales, recaudación de impuestos y espacios fiscales.

Su proceso de creación implica examinar que el financiamiento de ciertos programas no sea discriminatorio y por ende consistente con los principios de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres[19]. En ALC, tales ejercicios de presupuestos con perspectiva de género surgieron en el contexto de una creciente legitimidad de la agenda de los derechos de las mujeres y de un interés renovado en los presupuestos públicos[20] que se originaron a partir del discurso sobre "buena gobernanza". A manera de procedimiento implica que cuando se decida qué proyectos llevar a cabo, todos los Ministerios estén de acuerdo en tomar conciencia del criterio de igualdad entre hombres y mujeres. Se han realizado estudios con estos propósitos en varios países incluyendo Brasil[21], México, Perú, Chile y otros[22]. En Ecuador, como resultado de un intenso proceso de convencimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas[23] (MEF) recientemente hizo públicas las guías presupuestarias para la creación del Presupuesto de la Nación del 2007, y la equidad de género apareció como una de los criterios de evaluación para el proceso de selección de proyectos a ser financiados. Pero si bien esto puede ser un factor que contribuye a mejorar las libertades de las mujeres, se debe tener conciencia de que las crisis económicas y las políticas de ajuste estructural han tenido un impacto mucho más fuerte sobre las mujeres, en especial sobre las más pobres. Cuando disminuye el gasto público en programas sociales y servicios del sector público en general, el redistribuir una cantidad menor de recursos no será suficiente para compensar las cargas que recaen sobre los sectores pobres y sobre el tiempo que las mujeres ahora deben utilizar para arreglárselas y responder a las mismas necesidades con muchos menos recursos. Desde este punto de vista, la iniciativas presupuestales sensibles al género son herramientas de política que deben funcionar, pero su impacto puede resultar limitado dentro de un régimen económico que paraliza al Estado liberal democrático en su deber de atender las necesidades de la que a quien representa. Aun así, es una herramienta muy poderosa. Los presupuestos sensibles al género implican participación comunitaria, incluir a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del gobierno, y mayor comunicación entre la gobernanza local y nacional.

Esto nos trae a nuestro segundo punto. La política económica que se basa en gran medida en la creencia de que el mercado puede por sí solo dirigir a la economía por el rumbo adecuado, al generar altas tasas de crecimiento y niveles de empleo saludables, no ha dado los resultados esperados. La creencia de que "la estabilidad macroeconómica lleva a la inversión y al crecimiento; el crecimiento estará acompañado de mayores oportunidades laborales; y eventualmente a la reducción de la pobreza" se mantuvo firme por mucho tiempo. Pero la privatización, control de la inflación, estabilidad de las tasas de cambio, y reducción del déficit crearon oportunidades sólo para algunos. Este contrato social tan limitado, disminuyó sustancialmente la provisión de servicios del sector público e introdujo cambios institucionales que promovieron acuerdos de libre comercio y flujos internacionales de capital. Pero, especialmente en lo que concierne a la creación de empleo, la creación de oportunidades laborales se mantuvo como un reto sin cumplir. El número de pequeñas y medianas empresas cayó, el desempleo no se pudo corregir, el auto-empleo aumentó pero probó ser muy inestable, y la informalización

del empleo y la producción se expandió en su mayoría con efectos negativos. Al mismo tiempo, la inequidad de ingresos y la pobreza en ALC se intensificaron.

En medio de este clima económico, las demandas por la igualdad de género no obstante han ganado más terreno. Actualmente, es ampliamente aceptado que reducir las disparidades de género en lo que se refiere al trabajo remunerado y no remunerado, así como garantizar los derechos económicos de las mujeres, son factores que contribuyen a la igualdad entre hombres y mujeres. Pero el desarrollo a favor de los pobres -en nuestra opinión y en contra de ideas abogadas aún dentro de las instituciones Bretton Woods (reporte del Desarrollo Mundial, 2006, por ejemplo) puede requerir que se redistribuyan recursos, incluyendo los presupuestarios, lo que puede significar que hayan sacrificios, (que esperamos sean pequeños) en el crecimiento per cápita del PIB[24]. En el pasado, las políticas y los recursos eran dirigidos a atender los aspectos de la oferta laboral de las mujeres. El énfasis se ponía en las mejoras en la educación de mujeres y niñas, así como en el desarrollo de habilidades productivas y la promoción del auto-empleo por medio del acceso a microcréditos financieros y a los mercados. Estas han sido iniciativas importantes. Aun así, no han sido efectivas para llegar a las más pobres, ni para lograr un incremento de la demanda laboral *per se*[25]. Al final, las oportunidades de empleo han sido anémicas para todos, pero especialmente para los sectores pobres.

Recientemente, la falta de suficiente crecimiento y de creación de empleo ha abierto un espacio para replantear nuestros medios y fines. En este momento, economistas, planificadores de políticas públicas, y consejeros de instituciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales, incluyendo el grupo de Bretton-Woods, tienen la oportunidad de pensar de una manera innovadora y así revivir las ideas que han permanecido en coma por más de dos décadas, un ejemplo siendo el nuevo énfasis que se le está dando a la importancia de la Inversión Pública[26]. Nosotros creemos que se deberían establecer dos nuevos criterios: uno que juzgue el éxito del desarrollo de acuerdo al crecimiento de la tasa de empleo e ingresos del quintil más pobre de la población, y, otro que lo juzgue de acuerdo al acceso y cumplimiento de las necesidades básicas, medidas cuantitativamente en un índice que incluya el ingreso individual y el dinero equivalente de bienes y servicios públicos.

Esto sugiere entonces que en base a una mirada a favor de lo pobres *pero con* perspectiva de género, se deben desarrollar dos políticas públicas: inversión en infraestructura que alivie la carga en tiempo de mujeres y niñas, y simultáneamente una política de garantía de empleo público en la cual el Estado asume la responsabilidad de otorgar empleo a aquellas personas que estén listas y tengan disponibilidad para trabajar pero no puedan encontrar trabajo en el mercado. El brindar acceso a oportunidades de empleo en vez de depender exclusivamente de transferencias monetarias en efectivo tiene muchas ventajas, todas relacionadas con promover una inclusión económica de los grupos marginados dentro del mercado no sólo como "consumidores" sino como participantes en la producción de bienes y servicios valiosos para la sociedad. Valiosos,

ya que sirven una necesidad social actualmente no satisfecha por el mercado o el Estado. Los participantes son compensados, recibiendo ingresos y protección social básica, pero al mismo tiempo cumplen un trabajo socialmente reconocido, *reconocible* y útil, así como remunerado. La naturaleza social del trabajo, con sus penas, injusticias y placeres, así como el sentido de que uno/a es un miembro activo de una unidad socio-económica más grande, es parte de la experiencia de tener una ciudadanía plena. El contar con empleo entonces se convierte en un factor que otorga igualdad a los miembros de la sociedad, al ser expuesto a condiciones similares (aun cuando éstas sean injustas) y de esta manera se crea un espacio para la discusión, la organización, y la participación en distintos debates. Amaryta Sen lo resume muy bien en *El Desarrollo como Libertad,* "Existe mucha evidencia de que el desempleo tiene muchos y muy profundos efectos más allá de la pérdida de ingreso, incluyendo daño psicológico, pérdida de motivación, habilidad y confianza en uno mismo/a, aumento de los malestares y la enfermedad (e inclusive de las tasas de mortalidad), disrupción en las relaciones familiares y la vida social, endureciendo la exclusión social y acentuando tensiones raciales y asimetrías entre hombres y mujeres".

Si se diseñan bien, el ingreso obtenido a través de los Programas de Garantía de Empleo aumentaría la demanda de bienes básicos, creando posiblemente pequeños efectos multiplicadores, y un aumento de las pequeñas empresas y el auto-empleo de tal manera que se crearían sinergias. Como se ha demostrado en experiencias previas, gran número de participantes serían mujeres[27]. Si se diseña desde una perspectiva de género, parte de estos trabajos nuevos implicarían llevar a cabo aquellas tareas que ahora se suministran por medio del trabajo no remunerado de las mujeres en aquellas áreas que compensan los déficits del sector público en materia de infraestructura, salud y lo que usualmente se cataloga como trabajo comunitario voluntario. Reducir esta carga beneficiaría a las mujeres en general, sin importar que estos trabajos los lleven a cabo mujeres u hombres.

Bajo la modalidad del *empleo público intensivo en mano de obra*, existen precedentes exitosos de tales programas en varias partes de Asia y África y en áreas rurales de India, así como en Australia. Pero dado que la creación de empleo fue desapareciendo de la lista de prioridades de varias agendas de desarrollo, estos programas fueron desapareciendo de los espacios de debate público. Sin embargo, el caso de India es particularmente revelador ya que ha sido implementado por más de veinte años a una escala menor y el año pasado se convirtió en parte de la Constitución con el nombre de "Estatuto Nacional de Garantía del Empleo" en conjunto con el "Estatuto del Derecho a la Información", permitiendo a la ciudadanía combatir la corrupción y la ineficiencia de una manera expedita. Varias características de esta política se han discutido en otros foros[28]. Tales programas pueden otorgar empleo a los más pobres entre los pobres y se han usado en América Latina desde los setenta y los ochenta en Bolivia, Perú, Chile[29] y más recientemente en Argentina. Pero han sido usados como programas de emergencia a corto plazo y no como parte de una estrategia a largo plazo ni como una respuesta a un derecho fundamental. La idea es que estos programas deberían convertirse en algo permanente; pero con la característica

de que aquellas personas que se registren en ellos entren y salgan de manera voluntaria, buscando mejores opciones a medida que éstas se presenten.

Otro ejemplo prometedor –a pesar de que no se trata de un programa de garantía de empleo– lo podemos encontrar en la ciudad de México. En el 2003, el gobierno local tomó la decisión de otorgar a todas las personas mayores de 70 años una pensión equivalente a la mitad del salario mínimo en esa ciudad. Si bien el programa no fue planeado con una perspectiva de género, en la práctica ha tenido un impacto muy beneficioso sobre las mujeres por varias razones. Primero, las mujeres viven más que los hombres, por lo que representan la mayor proporción de beneficiarias del programa. Segundo, dado que las mujeres tienen menores ingresos a lo largo de su vida debido a la discriminación en el mercado laboral y a que cotizan menos años en los sistemas de pensiones (por pasar parte de su vida llevando a cabo trabajo reproductivo) este esquema viene a compensar parte de esa discriminación laboral. Tercero, ante la falta de facilidades para el cuidado infantil, las abuelas llevan a cabo esta función. La pensión a la que acceden –si bien no reconoce explícitamente su trabajo no pagado– brinda un apoyo monetario al trabajo invisible que realizan al cuidar a los niños y que muchas veces permite a otras mujeres de la familia participar en el mercado laboral. Finalmente, si bien se trata de una transferencia económica, al vivirse como un derecho social, aumenta la autoestima de las personas mayores y las libera del sentimiento de ser una carga para otros miembros de la familia al aumentar su poder de negociación. Si bien esta política es solo un ejemplo parcial, muestra los enormes beneficios que puede tener para las mujeres las ayudas que reconozcan –explícitamente o no– su contribución a la economía.

Sin embargo, todavía hace falta llevar a cabo un mayor análisis del impacto de las experiencias de ALC, así como las implicaciones macroeconómicas y su impacto por sexo. Puede pensarse que podrían tener como resultado la creación de habilidades y un reforzamiento de la fuerza laboral, pero sobre todo, pueden apuntalar un piso de ingresos, o crear uno cuando no exista, mientras promueven una ética de trabajo y la inclusión social.

7. CONCLUSIÓN

Dos temas apasionantes e interconectados han motivado esta discusión: (a) bajo qué condiciones la construcción de identidades "individuales" incluyen *un deseo y pertenencia personal* por ser miembro de y participar en la ciudadanía democrática; y (b) ¿como es que los procesos que reconocen y valoran la 'ciudadanía democrática' pueden ser incluyentes, y por ende no ignorar aquellas *diferencias* que significan desigualdades, y particularmente desigualdades por razón de género?

Hasta ahora hemos discutido que el garantizar un derecho mientras que las condiciones estructurales no permitan a los miembros de la sociedad ejercer los derechos perpetúa la exclusión social. Por lo tanto, es necesario enfatizar que para que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos y civiles deben contar con ciertos derechos sociales y económicos que permitan que la carga de la reproducción no se convierta en un obstáculo para participar en la vida política y civil. Dados los déficits actuales para alcanzar una ciudadanía completa y en particular el hecho que la manera en que la sociedad civil se ha involucrado de manera limitada para determinar las metas socioeconómicas y políticas durante las últimas dos décadas, los resultados de las elecciones más recientes en el Continente deben digerirse bien. En el contexto de presiones económicas y políticas –que sólo se intensifican con los efectos de la globalización– esto es tan cierto para ALC como para otras partes del mundo. "Todos los Gobiernos deberían saber, que el nombre del juego está cambiando. Ni un crecimiento alto [cuando, y si llega a materializarse] ni tampoco finanzas públicas "sanas", en conjunto con una bolsa de valores dinámica, han dado como resultado que la mayoría de ciudadanos de la India tengan un nivel de subsistencia estable [y a esto] se le debe dar la más alta prioridad. Aparentemente, el gobierno sigue políticas económicas con las que pareciera que sus prioridades yacen en otras partes. Esto se debe en parte a una fallida comprensión económica de la actual situación económica de India, y en parte a los intereses que dan forma a las políticas de este gobierno" [30].

En este ensayo y para motivar el debate en el futuro, hemos hecho una exposición, si bien un poco tosca, sin lugar a dudas controversial. La diferencia y la diversidad, capacidades y funcionamientos *individuales*, deben situarse firme y eficazmente en un contexto de desigualdad económica que francamente es intolerable. Desde nuestro punto de vista, la desigualdad, la pobreza y una distribución de ingresos muy dispareja son las cuestiones más apremiantes a tratar. Estos *son resultados de procesos económicos* y para enfrentarlos, debemos discutir -y discutir francamente- sobre el contenido social de las políticas económicas; y del contenido económico de las medidas de protección social. Debemos aceptar la idea de que sin importar qué motivó las ideas económicas y políticas que dieron forma a las políticas públicas de los 80s y 90s, éstas terminaron siendo excluyentes; y que los creadores de dicha políticas se han vuelto sordos a las voces de algunos grupos de la ciudadanía.

Una política social para toda la ciudadanía, pero en particular para las niñas y mujeres, debe enfrentar los retos a los que hemos hecho alud. Proveer acceso universal para todos los ciudadanos *individuales* en la forma de derechos ciudadanos es un paso crucial. Pero las inversiones públicas y las políticas económicas deberían ser construidas a propósito de disminuir el trabajo no remunerado que las mujeres deben realizar así como estar motivadas por la creación de trabajos Estatales para todos aquellos ciudadanos listos y dispuestos a trabajar, pero que no han podido encontrar un empleo. Si y sólo cuando el Estado liberal democrático adopte estas prioridades, la ciudadanía no tendrá razón

de dar una exagerada importancia a los Estados democráticos y de dar tanto significado a ser ciudadana de un Estado liberal democrático. Cuando las *diferencias* cesen de ser inhabilitantes socioeconómicamente, el ser miembro de un mundo de diversidad será causa de celebración. Reconocemos que una ciudadanía completa y total nunca puede ser obtenida exclusivamente de un proceso de arriba-abajo. Pero un liderazgo político visionario puede ser verdaderamente transformador y los sectores marginalizados no serán los únicos beneficiados.

NOTAS

[1] Véase por ejemplo: Elshtain, Fraser, Lister, Nussbaum, Pateman, Petchesky, Phillips y Smart.

[2] Véase **www.democracia.undp.org**; *Ideas y contribuciones: La democracia en América Latina* es una de las publicaciones del PRODDAL y fue lanzada por el PNUD en Ciudad de México en el 2004.

[3] El marco internacional incluye el espíritu que inspiró la Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966) y para las mujeres es particularmente relevante la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres (CEDAW, 1981).

[4] *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina.* Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004; "…las reformas estructurales asociadas con el Consenso de Washington no tuvieron como resultado el tipo de crecimiento económico que respondiera satisfactoriamente a las demandas de la población. En el 2003 la pobreza afectaba al 43.9 por cierto de la población y la pobreza extrema aproximadamente al 19.4 por ciento. La región, aún más, tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en el mundo."

[5] A esta modalidad se le conoce como "enfoque de libertades negativas" i.e ser libre de toda coerción estatal, ver Berlin, I., 1969, "Dos conceptos de la Libertad", en I. Berlin, *Cuatros ensayo sobre la Libertad*, Londres: Prensa Universitaria de Oxford.

[6] Ver por ejemplo, Marco Feroni, Banco Interamericano de Desarrollo. Presentación basada en las investigaciones realizadas por el BID y la CEPAL, en la sesión número cuarenta y nueve de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CSM), Panel sobre la Integración de la Perspectiva de Género en la Macroeconomía, realizada en las Naciones Unidas en Nueva York, el 10 de marzo del 2005.

[7] En inglés, New Deal Program.

[8] *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina.* Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004.

[9] Véase Hernández Castillo, Ley Nacional y Ley de Usos y Costumbres Indígenas: El reto de obtener Justicia para las mujeres Indígenas en Chiapas, México en M. Molyneaux y S. Razavi (eds.) Justicia de Género, Desarrollo y Derechos.

[10] Véase Molyneux en 'Reconfigurando la Ciudadanía: Perspectivas de Investigación sobre Justicia de Género en América Latina y el Caribe' en Mukhopadhyay, M and Singh, N (eds) *Justicia de Género, Ciudadanía y Desarrollo*, IDRC, 2007.

[11] Véase *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina.* Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004.

[12] Véase Molyneux ibid.

[13] Latinobarómetro, 2004, citado en Molyneux, 2007.

[14] Véase la Agenda Ciudadana, ibid., p.68

[15] Para ejemplos, véase "Ideas y Contribuciones", ver p.66

[16] Tomamos este término prestado del título del libro de Naila Kabeer sobre las condiciones del mercado laboral y el proceso de toma de decisiones dentro de la industria textil, que se enfoca en explicar una paradoja semejante. En un ambiente liberal, como Londres, mujeres de Bangladesh terminaron trabajando en condiciones de reclusión en sus hogares, mientras que en Dhaka, donde las mujeres han permanecido ausentes del dominio público, terminaron ocupando labores afuera del hogar y en contextos de fábrica.

[17] En el contexto de desarrollo económico esto fue descrito en términos de patrones regionales en el trabajo seminal de Ester Boserup.

[18] El término 'neutralidad de género' se refiere a que ni beneficia ni perjudica a alguno de los sexos.

[19] Como ejemplos, se pueden consultar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como también la anterior Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, que se enfocada más en los derechos legales.

[20] Véase a Diane Elson.

[21] Florence Raes (2006) ¿Qué se puede esperar de los presupuestos sensibles al género? Estrategias en Brasil y en Chile en una perspectiva comparativa. Red de Mujeres en el Desarrollo de Europa (WIDE) **http://www.eurosur.org/wide/home.htm**

[22] Para más información sobre la creación de presupuestos sensibles al género enfocados hacia América Latina se puede consultar **http://presupuestoygenero.net/s28** una página web qe se estableció a través de una alianza entre UNIFEM, GTZ y UNFPA

[23] Como resultado de un intenso proceso de presión, se inició una campaña llamada "Política Fiscal Sensible al Género en Ecuador" la cual se llevó recientemente a cabo por el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) con el apoyo de UNIFEM y el gobierno Belga, como parte de un programa que UNIFEM está implementando en cuatro países. Uno de los objetivos principales del proyecto es trabajar con las instituciones gubernamentales responsables del proceso presupuestal para asegurar que la equidad de género sea incorporada en sus presupuestos. Por ende, a partir de Octubre del 2005, un acuerdo fue firmado entre el MEF, SENPLADES, CONAMU y UNIFEM para promover y fortalecer la inclusión de la equidad de género en el proceso presupuestal. Este acuerdo es un punto de entrada para iniciar el trabajo con MEF – el cual ya está empezando a mostrar frutos.

[24] Véase a John E. Roemer (2006)

[25] Khan (2000); Islam (2004)/ Solimano, A.(1998).

[26] Sacks et al. (2004); Roy et al. (2006); Véase también "Promoviendo el Crecimiento a favor de los Pobres: Infraestructura"; Mayo 2006, CAD, POVNET, OECD.

[27] Antonopoulos y Fontana (2006).

[28] Antonopoulos y Fontana (2006). Vacíos Escondidos: Del trabajo no remunerado a la creación del trabajo público con sensibilidad de género: Hacia un camino de equidad de género y desarrollo de los pobres, Series de Trabajos en Producción, Instituto Levy de Economía

[29] Mayra Buvinic (1996), Promoviendo el Empleo Entre los Pobres Urbanos en América Latina y el Caribe: un análisis de género, *Trabajo de Discusión 12*, DTCD, ILO

[30] Los comentarios de Amit Bhadiru sobre India tienen resonancia en ALC, El Hindú, Lunes, 27 de diciembre del 2004

Género, Ciudadanía y Democracia

*Marcela Ríos Tobar**

CIUDADANÍA Y ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la experiencia específica de las mujeres con la ciudadanía es muy tardía. Más aún si se considera el efecto de las múltiples crisis institucionales que plagaron al continente en el siglo XX y que han significado que esta experiencia haya sido extremadamente interrumpida. En el caso de las latinoamericanas, la ciudadanía ha estado intermediada por su condición de género, y más concretamente, por su relación subordinada con los hombres, ya sean aquellos con los que tienen un vínculo de parentesco inmediato (padre, esposo, hijo, hermanos) o con aquellos que ocupan cargos de poder en esferas públicas relevantes para sus vidas (clero, poder estatal, etc.). Esto ha tenido un impacto significativo en el estado actual de la democracia en la región y la relación de las mujeres con ella.

En todos los países de la región, las mujeres obtuvieron derechos políticos antes de que sus derechos civiles fueran reconocidos y respetados universalmente. Mientras los triunfos de los movimientos sufragistas permitieron que las latinoamericanas pudieran participar en los procesos eleccionarios durante la primera mitad del siglo XX[1], ellas no pudieron ejercer derechos plenos sobre sus bienes materiales, reproducción y el trabajo remunerado –entre otras muchas esferas de su vida privada– por décadas después de eso, manteniéndose en la mayoría de los países diversos obstáculos tanto dentro como fuera de los ordenamientos legales para el ejercicio pleno de derechos ciudadanos. Stuven y Araya (2004) muestran esta paradoja en el caso chileno, donde importantes sectores de la elite política "se erigieron en campeones de la lucha por los derechos políticos de

* Cientista Política. Oficial del Programa de Gobernabilidad del PNUD-Chile.

la mujer…sin tener en cuenta que ellas estaban al margen de otros derechos de más directa influencia sobre su situación". Mucho después de obtener el derecho al voto, las mujeres chilenas que contraían matrimonio estaban imposibilitadas de ejercer tutoría total sobre sus hijos o administrar sus bienes en forma independiente. Debían, por el contrario, someterse a la potestad marital.

La obtención de derechos ciudadanos para las mujeres ha sido, en la mayoría de los casos, más que un proceso progresivo, uno lleno de tropiezos, contradicciones e importantes retrocesos[2].

La movilización política de las mujeres y otros grupos subalternos (como pueblos colonizados y/o originarios) a lo largo de esta historia, ha presionado para extender los límites de la democracia formal invocando los ideales democráticos de igualdad, solidaridad y fraternidad. Sin embargo, la importancia de estos aportes no se sustenta sólo en la legitimidad adquirida por esta movilización política. Su legitimidad y pertinencia se vincula sobre todo al reconocimiento de los aportes realizados, desde la teoría feminista y los estudios de género, a la comprensión de la democracia y la ciudadanía. Aportes que han permitido ampliar la noción restringida de democracia, cuestionando las contradicciones conceptuales a la base del proyecto *iluminista* que invoca una igualdad universal mientras continúa adhiriendo y justificando la desigualdad de la mayoría de la humanidad. Carole Pateman (1988) señala que cuando se trata de las mujeres y su posición en la *polis*, el pensamiento liberal (aquel asociado a los "grandes" pensadores del iluminismo como Hobbes, Locke y Rousseau) logra transformar la subordinación en libertad y la obediencia en libre albedrío.

Del mismo modo, los estudios de género revelan la importancia de deconstruir la división tajante entre las esferas de la vida humana que la teoría liberal separaba entre públicas y privadas, obscureciendo así la continuidad e interconexiones entre las estructuras sociales de poder que atraviesan dichas esferas. Como lo ha manifestado Nira Yuval-Davis, "la contribución más importante del feminismo a la teoría social ha sido el reconocimiento de que las relaciones de poder operan también al interior de las relaciones sociales primarias, al igual que en las relaciones secundarias más impersonales de los dominios civil y político" (1997: 43). Esto ha permitido analizar e interpelar la exclusión de las mujeres de la vida pública, su subordinación en la familia y la sociedad, y la forma en que unas y otras están interconectadas y se potencian entre sí. A la vez, ha sentado las bases para cuestionar y promover alternativas a una concepción de ciudadanía basada en un ideal masculino del individuo.

Las relaciones desiguales de género, la construcción social de los roles de género y los efectos que ello tiene en el acceso a recursos, oportunidades y valoraciones culturales de lo femenino y masculino inciden directamente en el impacto diferencial de la pobreza y la desigualdad entre mujeres y hombres. Esto, junto a otros obstáculos existentes para que las mujeres ejerzan sus derechos civiles, sociales y políticos, determinan los niveles de autonomía real a los que pueden aspirar los individuos: individuos concretos

detrás de todo ciudadana/o. Así, la ciudadanía requiere de una autonomía básica de los individuos y ésta a su vez implica una equidad mínima entre individuos y grupos. La ciudadanía es el eje central para este proyecto y es, entonces, un objetivo por realizar pero también un instrumento para profundizar la democracia.

Este tipo de ciudadanía debe estar anclada en la autonomía. El argumento avanzado aquí es que la autonomía de las mujeres está condicionada por la construcción social de género, por lo que la democracia, cuyo pilar esencial es la ciudadanía, depende para su profundización de la equidad de género.

A continuación, a partir de estos argumentos y utilizando un enfoque de género revisaremos el estado actual de la democracia en América Latina.

DEMOCRACIA Y ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Lo característico de la experiencia democrática en América Latina es lo que el informe (PNUD 2004a) *Democracia en América Latina* denomina el "*triángulo de la democracia*". Esto es, si bien en la región se ha extendido y fortalecido la democracia *electoral*, ella convive con altos niveles de pobreza[3] y con los niveles más altos de desigualdad en el mundo[4]. A diferencia de lo que ocurre en los países "*democráticamente más maduros*", en América Latina la ciudadanía política (*democracia electoral*) no ha estado acompañada de una ciudadanía social y civil.

Si bien esta interpretación es certera, no permite entender los mecanismos y relaciones que generan el círculo vicioso entre las tres dimensiones de éste triangulo. El argumento alternativo avanzado aquí es que la democracia en América Latina está efectivamente caracterizada por la convivencia entre regímenes electorales democráticos, altos niveles de pobreza y una inmensa desigualdad, no podemos entender su desarrollo histórico ni su estado actual sin comprender cómo esta tríada está impregnada de género. Esto es, el género es constitutivo de cada uno de los vértices del triángulo. La construcción sociocultural de las diferencias sexuales entre mujeres y hombres, así como las relaciones de poder que se constituyen a partir de esa construcción, son estructurantes de la pobreza, la desigualdad y la democracia electoral.

En la actualidad existe consenso en reconocer que no es posible entender el fenómeno de la pobreza o sus alcances simplemente midiendo el acceso a bienes y servicios o recursos materiales. Si bien estos constituyen una parte fundamental de los requerimientos que todo ser humano debe alcanzar para garantizar su bienestar, resulta más fructífero entender la pobreza como "el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos—en el cual las personas y los

hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional" (CEPAL 2003). Siguiendo esta definición se ha constatado que la pobreza es el resultado de relaciones de poder que afectan diferencialmente a mujeres y hombres, así como a ciertos grupos de la sociedad. Esto es, la pobreza no se distribuye al azar en la población y tanto sus causas como las formas de superarla están fuertemente influenciadas por las relaciones desiguales de género. En el caso de América Latina existen claras diferencias en la cantidad y severidad de la pobreza según el sexo, etnia/raza, edad y ubicación geográfica de las personas. Los grupos que han sido históricamente marginados o discriminados en las relaciones sociales, están sobre representados entre los pobres. Esto es especialmente así en el caso de las mujeres que están presentes en cada uno de los grupos antes mencionados.

Como lo señala Maria Elena Valenzuela (2004), la pobreza "opera en distintos niveles en los que se producen y reproducen relaciones sociales y se generan mecanismos de transmisión generacional del status de pobre." A partir de un análisis de género, continúa la autora, es posible constatar que la experiencia que tienen las mujeres con la pobreza es cualitativa y cuantitativamente distinta a la de los hombres. En lo social, en la comunidad y en el ámbito estrictamente doméstico, las relaciones de género estructuran dicha experiencia diferencial. En lo social "la posición de las mujeres está influenciada por los patrones de discriminación hacia ellas en el mercado de trabajo y en los espacios políticos," en la comunidad, "las normas de género determinan los roles y responsabilidades que asumen las personas", y en el "hogar, las relaciones desiguales de poder entre los géneros tienden a reforzar la pobreza relativa de las mujeres".

En lo que se refiere a la relación específica entre pobreza y democracia electoral, sin duda, que los factores socioeconómicos como la tasa de participación económica de las mujeres, la disparidad en los niveles educacionales y las remuneraciones inciden fuertemente en generar condiciones propicias para el acceso igualitario de mujeres y hombres a cargos de representación política. Asimismo, dimensiones culturales relacionadas a las percepciones y actitudes de hombres y mujeres respecto de los roles de género, y el rol de las mujeres en la política, entre otras variables, tienen un efecto en el mismo sentido (Norris y Inglehart 2001).

El segundo vértice en el *triángulo latinoamericano* es la desigualdad. La democracia entendida en un sentido amplio, implica necesariamente un grado de igualdad entre las personas para influir en los asuntos políticos y como plantea Anne Phillips, esta "expresión de igualdad política se sustenta y refuerza nociones profundas sobre la igualdad social" (1999: 2). Desde una perspectiva de género la objeción surge entonces, no por un cuestionamiento al vínculo entre igualdad (o su ausencia) y democracia, sino por la forma en que se define esa igualdad y a partir de esa definición, la forma en que ésta es evaluada empíricamente.

De esta forma, si la desigualdad de ingresos es central para el proceso democrático y las perspectivas futuras de la democracia en la región, entonces es necesario reconocer que la distribución de ingresos en nuestras sociedades tiende a seguir clivajes socio-estructurales generando desigualdad no sólo entre individuos sino especialmente entre grupos o sectores de la población (Salamé 2004). Tal es el caso de mujeres y hombres, quienes debido a las relaciones desiguales de género se constituyen en grupos con distintas posibilidades de acceso a ingresos monetarios. Una medida de la *desigualdad* en términos de ingresos debe entonces considerar y medir las diferencias de ingresos entre grupos o sectores de la población.

Segundo, a pesar de la importancia de los ingresos para entender el estatus y recursos de individuos y grupos, éstos por sí solos no dan cuenta de la complejidad de las relaciones de poder –y la desigualdad asociada a ellas– existentes a la base de las sociedades latinoamericanas. La desigualdad sociocultural y la desigualdad de género no pueden ser entendidas ni reducidas a un problema de acceso a recursos materiales. La desigualdad en niveles de autonomía, seguridad, recursos culturales, recreación y tiempo libre, en el acceso al poder y la posibilidad de tomar decisiones; son todos aspectos fundamentales de la vida de los seres humanos que expresan igualdad / desigualdad. La construcción social de las diferencias de género es central para entender este tipo de desigualdad que a su vez influye, decididamente, en la capacidad de individuos y grupos para incidir en asuntos políticos. Más importante aún es entender que las múltiples desigualdades, expresión de relaciones de poder estructurantes de nuestras sociedades, están íntimamente ligadas, se reproducen y fortalecen entre sí. La desigualdad de ingresos no puede ser separada de la desigualdad sociocultural que norma los roles y valores asignados a las personas según su sexo, etnia, raza, edad, o habilidad física. A su vez, la desigualdad de género está entrelazada con otras:

> "Vivimos en una sociedad de clase que también está estructurada por el género, lo cual significa que hombres y mujeres experimentan la clase de modo diferente y que las unidades potenciales de clase son alteradas por conflictos de género. Para poner el acento al revés: vivimos en un orden de género que también está estructurado por la clase, lo cual significa que las mujeres experimentan su condición de mujer de modos diferentes y que su unidad como mujeres está continuamente alterada por conflictos de clase. Introdúzcase la raza para completar el triángulo y se puede ver cuan compleja llega a ser la geometría." (Phillips 1996: 152).

Entonces, la subordinación de las mujeres en la sociedad (en lo que hasta ahora se ha interpretado como los ámbitos no políticos por la teoría política tradicional) no es otra cosa que *desigualdad*. Los estudios de género nos señalan que existe una contradicción extrema entre esta subordinación de las mujeres (invisible para muchos por estar sumergida en lo doméstico / privado) y la igualdad formal de la ciudadanía (Pateman 1988).

Como lo han venido señalando activistas, académicos e instituciones internacionales, un entendimiento multidimensional y dinámico de la pobreza y la desigualdad requiere redefinir los indicadores hasta ahora utilizados, que siguen mostrando sólo los aspectos materiales y a menudo invisibilizan por completo sus dimensiones de género[5]. Desde el propio sistema de Naciones Unidas se ha criticado la medición de pobreza basada en los ingresos de los hogares. Se plantea que este indicador no "capta las dimensiones de pobreza dentro de los hogares, [porque] supone la existencia de una distribución equitativa de los recursos entre sus miembros, homogeneizando de este modo las necesidades de cada uno de ellos y considerándolos a todos igualmente pobres". Este método no da cuenta de las desigualdades de género "al desconocer, en términos monetarios, la contribución al hogar del trabajo doméstico no remunerado" de las mujeres, un aspecto clave para distinguir entre los ingresos de hogares que cuentan con ese trabajo y los que no (CEPAL 2004: 40).

El coeficiente Gini es, de la misma forma, insuficiente para dar cuenta de la desigualdad en sus múltiples dimensiones. Sólo mide la distribución del ingreso en el conjunto de la población de un país, no permite indagar respecto de las diferencias entre diversos grupos, o individuos y al igual que la medida de ingresos por hogares; sólo da cuenta de los aspectos materiales de la desigualdad.

Así, incorporar una perspectiva de género a las definiciones de pobreza y desigualdad implica mucho más que desagregar información estadística por sexo o contar a las mujeres ahí donde permanecían ocultas o ignoradas (si bien esto es un imperativo básico y urgente). Requiere además y ante todo, concebir los fenómenos mismos como el resultado de la interrelación entre factores económicos, culturales y sociales; dimensiones multidimensionales entrelazadas entre sí[6]. Lo primero es fundamental para entender las implicancias empíricas de estos fenómenos, lo segundo es imprescindible para comprender la forma en que la pobreza y la desigualdad estructuran nuestra convivencia, incluyendo nuestras *democracias*.

LOS DÉFICITS DEMOCRÁTICOS ESTÁN ÍNTIMAMENTE LIGADOS A LA EXCLUSIÓN DE GÉNERO

La democracia electoral representa el tercer vértice del 'triángulo latinoamericano'.[7] Como lo hemos planteado con anterioridad, la democracia en tanto régimen político se refiere a un conjunto de "instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas" (PNUD 2004a: 53). En América Latina la democracia electoral se ha convertido en el régimen de gobierno predominante. Se cumplen –en mayor o menor medida y con diferencias importantes entre países- los

siguientes requisitos: las autoridades públicas son electas periódicamente, se realizan elecciones 'relativamente' libres y limpias, existe sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, acceso a información alternativa, libertad de asociación, respeto por la extensión de los mandatos según plazos constitucionales, un territorio que define claramente el demos votante, la expectativa generalizada de que el proceso electoral y libertades contextuales se mantendrán en el tiempo.

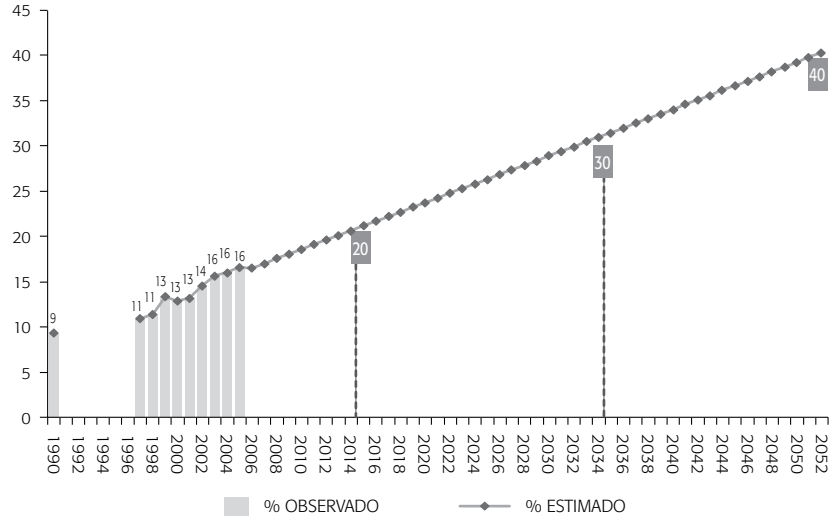
A partir de un análisis de género, sin embargo, la evaluación positiva que muchos hacen sobre la democracia en América Latina se torna contradictoria y problemática. Si bien es cierto que el momento actual representa un período histórico inigualable en términos de la difusión y aceptación de la democracia como régimen político en la región, estos regímenes siguen siendo abismalmente deficitarios en términos de su eficacia política, su capacidad para asegurar la participación, representación e igualdad de los ciudadanos, así como para resguardar el respeto y ejercicio de derechos ciudadanos básicos. Así, el déficit democrático en América Latina no se reduce sólo a la brecha entre la realidad y los ideales, sino que se refiere también a la debilidad en la forma más mínima y restringida del concepto.

LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES DE LA TOMA DE DECISIONES: PRIMER DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Desde la perspectiva de género, existen múltiples deficiencias específicas que contribuyen a este déficit democrático. Un primer tipo de déficit se relaciona con la representación y participación, específicamente si consideramos la representatividad de las autoridades públicas electas, el acceso/derecho *efectivo* de la mitad de la población para presentarse y competir a cargos públicos, y la existencia real y efectiva de sufragio universal. La ausencia de las mujeres de las esferas de poder político es un tema central en este sentido y cuestiona el grado en que las mujeres pueden competir efectivamente para acceder a cargos públicos. Si bien, en las últimas décadas, se ha experimentado un aumento importante en la presencia de mujeres en cargos de elección popular y otros órganos político-institucionales en la región, este aumento sigue siendo deficitario si analizamos los niveles reales de representación femenina.

Cuando comparamos la representación de las mujeres con su peso en la población, la brecha de género sigue siendo monumental. El promedio de participación femenina en los parlamentos en el continente americano es del 20% para las cámaras bajas[8], a pesar de que ellas constituyen más del 50% de la población. Con todo, esta escasa representación constituye un 'avance' considerando el promedio del 9 por ciento existente en 1990. Por su parte, en los Senados esa proporción aumentó en el mismo período de un cinco a un nueve por ciento (Htun 2002: 20)[9].

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VALORES PROYECTADOS
DEL PORCENTAJE DE MUJERES EN EL PARLAMENTO



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de información compilada por la Unión Interparlamentaria (www.ipu.org)

Sin embargo, y tal como lo demuestra la estimación elaborada por la CEPAL, el ritmo de cambio constituye un obstáculo significativo para las aspiraciones de equidad en la representación de las mujeres. La velocidad del cambio ha sido extremadamente lenta para la mayoría de los países, las excepciones se encontrarían ahí donde se han aplicado leyes de cuota apropiadas a los sistemas electorales y con sanciones reales: Argentina, Costa Rica y Perú[10]. Así, tal cómo lo indica el gráfico anterior, si la representación de las latinoamericanas continúa creciendo al ritmo actual, el porcentaje de mujeres en los parlamentos alcanzará el 40% recién en el año 2052 (CEPAL). De no mediar una serie de reformas profundas al sistema político y sus instituciones y la aplicación estricta de medidas de acción positiva, no podemos aspirar a una representación igualitaria entre ciudadanas y ciudadanos en la conducción de la *polis*.

Las mujeres continúan enfrentando múltiples barreras para acceder a las esferas político institucionales. Dichas barreras están enraizadas en un orden de género que atraviesa las sociedades latinoamericanas, generando desigualdad y pobreza, así como una posición subordinada de las mujeres en las relaciones sociales al interior de las familias, en el ámbito social y político. Las instituciones políticas, las normas electorales y el funcionamiento de actores políticos clave como los partidos políticos, está igualmente imbuida de este orden de género que relega a las mujeres a una posición subordinada. Surge entonces la pregunta respecto de ¿Qué significa para la democracia que un aspecto vital de las vidas de los seres humanos esté constituido por relaciones profundamente desiguales? (Phillips 1996: 54).

La objeción central a la persistente exclusión de las mujeres de las decisiones públicas y de las esferas de poder, ya era planteada por las sufragistas latinoamericanas en la primera mitad del siglo veinte. Su ausencia cuestiona la noción de igualdad que sustenta la categoría misma de ciudadanía; "la campaña a favor del derecho de las mujeres al voto siempre estuvo vinculada con una campaña paralela a favor del derecho de las mujeres a ser elegidas. [Claramente] el éxito en lo primero no ha aportado gran motivo de regocijo en lo segundo" (Phillips, 1996: 68). La demanda permanente de inclusión encuentra así justificación en los ideales democráticos. En las palabras de Guillermo O'Donnell, la democracia no implica solo los derechos relacionados al acto de votar sino que incluye fundamentalmente

> "el derecho igualitario a ser elegido y, en general, (aunque a veces supeditado a algún requisito educacional), a ocupar cargos en la burocracia estatal. Esto significa que todos los ciudadanos tienen asignado el derecho de participar en el Estado y el gobierno, donde pueden tomar decisiones, ya sea de manera conjunta o individual, que son vinculantes en todo el territorio..." (2004: 25)

La imposibilidad de acceder a este derecho inherente a la concepción de ciudadanía, cuestiona la esencia misma de lo que se entiende por 'democracia', especialmente si se entiende por ello un régimen político democrático.

Por otra parte, la demanda de paridad numérica no se sustenta sólo en una demanda por representación proporcional (las mujeres constituyen el 50 por ciento o más de la población, por tanto merecen una proporción equivalente de representación política). Se trata además de una demanda de justicia en términos de representación de intereses colectivos: Se pide representación para las mujeres en tanto existe una identidad de género común que ellas comparten. En las palabras de Jardim Pinto, "un órgano representativo donde todos los representantes [son] del mismo sexo y de la misma etnia, difícilmente tiene la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias que un órgano en el cual todas estas diversidades están representadas" (2004: 178).

Sí bien los factores estructurales, específicamente aquellos asociados a la construcción social de las relaciones de género, así como la subordinación y exclusión femenina vinculada a ella, inciden fuertemente en los niveles de representación política; también existen factores político institucionales que definen la situación específica de las mujeres en distintas sociedades. Diversos estudios recientes han mostrado por ejemplo, que altos niveles de desarrollo socioeconómico no son una condición necesaria para el éxito de la representación política femenina[11]. El caso de Ruanda es un ejemplo significativo en tal dirección, ya que a pesar de que ocupa el lugar número 159 a escala mundial en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD: 2005)[12], es el país con la mayor presencia de mujeres en el poder legislativo (48,8% en la Cámara baja y 34,6% en el Senado[13]).

PARTICIPACIÓN FEMENINA PARLAMENTARIA E IDH EN AMÉRICA LATINA

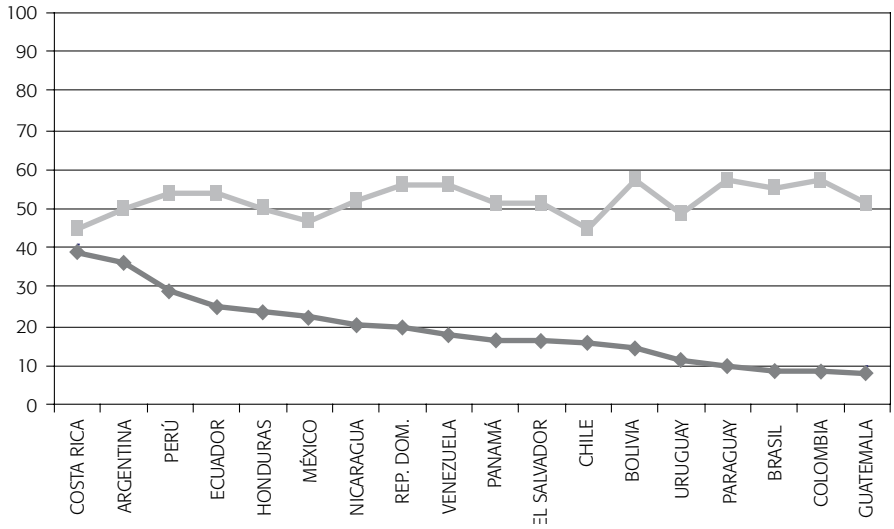
PAÍS	ELECCIÓN	PORCENTAJE DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO (ÚLTIMA ELECCIÓN)	POSICIÓN IDH - PNUD 2004
Costa Rica	2006	38.6	47
Argentina	2005	36.4	34
Perú	2006	29.2	79
Ecuador	2006	25	82
México	2006	22,6	53
Honduras	2005	23.4	112
Nicaragua	2006	18.5	112
República Dominicana	2006	19.7	95
Venezuela	2005	18	75
Panamá	2004	16.7	56
Bolivia	2005	14.6	113
Chile	2005	12.6	37
Uruguay	2004	10.7	46
Paraguay	2003	9.6	88
Colombia	2006	8,4	69
Brasil	2006	8,8	63
Guatemala	2003	8.2	117

Fuente: Elaboración propia sobre datos PNUD 2004b; PNUD 2005; IPU 2007

Un análisis comparado de los niveles de participación de las mujeres en los respectivos parlamentos en 18 países de América Latina, confirma que no existe una relación causal directa entre nivel de desarrollo y representación parlamentaria femenina. Como se observa en el cuadro anterior, si bien en los países en los extremos de la escala de representación se observa una cierta correspondencia entre ambos indicadores (Costa Rica, Argentina y Guatemala, Honduras respectivamente), esta relación no es lineal. Bolivia y Nicaragua aparecen con niveles relativamente altos de representación femenina a pesar de tener índices de desarrollo humano mucho menores que la mayoría de los países en la región. Brasil, Panamá, y Chile en especial, muestran una relación inversa: relativamente altos niveles de desarrollo humano a nivel regional con niveles muy bajos de representación femenina.

Un factor estructural que suele pensarse que tiene un efecto más inmediato en los niveles de presencia femenina en los órganos de representación es la tasa de participación económica, o el acceso de las mujeres al mercado laboral formal.

RELACIÓN TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y PRESENCIA
EN PARLAMENTOS DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaborado a partir de datos de la última elección parlamentaria en cada país según informada en **www.ipu.org** (2007) y de participación laboral: CEPAL. 2005. Panorama Social de América Latina 2005. pp. 341-342, disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/desarrollosocial/8/LCG2288PE/PSE2005_AnexoEstadistico.pdf

Sin embargo, un análisis simple de la tasa de participación económica de las mujeres en las zonas urbanas de los países de América Latina y de los niveles de representación política, indica que mientras las diferencias en la incorporación de las mujeres al mercado laboral son relativamente bajas entre los países, existe una gran disparidad en su presencia en el poder legislativo. Más aún, la evidencia muestra que no existe una relación directa entre estas dos variables. Cómo muestra el gráfico, países cómo Paraguay, Colombia, Bolivia, Venezuela, República Dominicana y Brasil, donde las mujeres tienen tasas de participación económica relativamente altas, para los estándares regionales, no se encuentran necesariamente dentro de aquellos que han logrado avanzar más en abrir espacios para ellas en espacios políticos como el Parlamento. Por el contrario, otros países donde el acceso de las mujeres al poder legislativo ha aumentado en forma significativa (como Argentina, México y Costa Rica) no tienen necesariamente niveles más altos de participación económica femenina.

Esta constatación es consistente con los resultados de diversos estudios a nivel mundial que han mostrado que el efecto de los factores culturales o socioeconómicos en la representación política de las mujeres es más bien indirecto y de largo plazo (Unión Europea 1997, Phillips 1996), y que son los factores estrictamente políticos los que determinan las oportunidades y las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de elección popular.

Uno de los factores determinantes que definen los niveles de participación de las mujeres en cargos de representación son los sistemas electorales. Un estudio realizado por la Unión Europea encontró una clara y fuerte relación entre el tipo de sistema electoral y los niveles de representación femenina tanto en el continente europeo como en el mundo. El estudio señala que los Estados miembros que tienen los mayores niveles de representación política femenina tienen sistemas electorales proporcionales o mixtos, mientras aquellos con los niveles más bajos de representación tienen sistemas mayoritarios o mixtos (Unión Europea 1997)[14]. Ampliando el análisis al ámbito mundial, el mismo estudio constata que:

> "En una comparación a escala mundial de 162 países, aquellos en los que se ha logrado un nivel de 25% o más diputadas al Parlamento en las Cámaras Bajas o Únicas tienen (sin excepción) un sistema electoral proporcional o mixto. En cambio, aquellos países con niveles de 10% o menos diputadas al Parlamento comparten en su gran mayoría sistemas electorales mayoritarios; los países donde no hay mujeres en el Parlamento tienen (también sin excepción) sistemas electorales mayoritarios o nominales" (1997: 1).[15]

Este efecto se produce debido al tipo de incentivos políticos que produce cada sistema electoral. Por una parte, los sistemas mayoritarios generan incentivos negativos en los partidos políticos para la selección de candidatas mujeres. De acuerdo al estudio encargado por la Unión Europea, los sistemas mayoritarios dificultan la entrada de mujeres debido a que la lógica que se impone en los partidos para conformar sus listas de candidatos genera la idea de que es necesario seleccionar sólo a candidatos de "éxito" que aseguren ganancias en contiendas de suma-cero. Por lo general, la construcción social de las diferencias de género influye en los lideres políticos a cargo de seleccionar candidatos (habitualmente hombres) ya que "con frecuencia se pone en entredicho a la candidatura femenina dando por supuesto que hay menos probabilidades de que el electorado vote por una mujer" (Unión Europea 1997).

En los sistemas de representación proporcional, el tipo de incentivos y la lógica de selección de candidatos son distintos; la selección de los candidatos para la lista del partido depende de otros factores además del atractivo personal del candidato:

> "El más importante de éstos es el deseo del partido de atraer el mayor número de votos posible, lo cual implica incluir en la lista candidatas mujeres, ya que la ausencia o un número muy débil de mujeres en una lista electoral nacional podría constituir un factor negativo para una parte del electorado". (Ibíd..)

Además de los sistemas electorales, un segundo factor político que incide en hacer más o menos permeables las instituciones políticas a la incorporación de las mujeres se refiere a los partidos políticos y a una serie de variables asociadas a su estructura y comportamiento. Entre ellas se puede mencionar: mecanismos de reclutamiento de

candidatos, afiliación ideológica, grado en que se favorece la promoción de las mujeres dentro de la jerarquía política y, la voluntad del partido de situar a mujeres en puestos prominentes de las listas electorales. Todas estas variables afectan las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos de representación o designación política (Unión Europea 1997), en aquellos países donde los partidos han estado más dispuestos a generar mecanismos internos de equidad de género, el porcentaje de mujeres en los respectivos parlamentos ha sido mucho mayor (los países escandinavos son un ejemplo de ello) (Phillips 1996).

Un tercer factor político relevante se refiere a la existencia y al tipo de políticas de acción positiva existentes, así como la forma en que estas interactúan con las dos dimensiones anteriores: sistema electoral y sistema de partidos. Estas políticas implican la existencia de mecanismos institucionales y legales orientados a promover la participación en las esferas políticas, de individuos y grupos que han estado históricamente marginados del espacio público y sus instituciones, como las mujeres y los grupos étnicos o raciales. Estas medidas no pretenden alterar las causas estructurales que reproducen la exclusión / subordinación de esos sectores, si no que eliminan barreras formales y generan incentivos institucionales para hacer posible su participación. Uno de los mecanismos más utilizados para promover la incorporación de las mujeres a la representación política son las *cuotas* (IDEA; Dahlerup 2006; Htun 2004).

En la actualidad existen tres tipos de cuotas en el mundo según el nivel en el que son aplicadas. En catorce países se ha incorporado la cuota por sexo en sus constituciones (Argentina en América Latina). En otros treinta países se han legislado cuotas a través de una reforma electoral (incluyendo 10 países en la región). Finalmente, en otros 73 países son los partidos políticos los que han adoptado cuotas a la hora de seleccionar sus candidatos a cargos de elección popular. [16]

Los países latinoamericanos que han adoptado leyes de cuota vía reforma del sistema electoral son: Argentina en 1991, México, Costa Rica y Paraguay 1996, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú en 1997, Venezuela en 1998 y Honduras en el 2000 (Ríos Tobar y Villar 2006). Asimismo, en Chile, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y Uruguay algunos partidos políticos han establecido cuotas internas para mujeres.

En la mayoría de los países donde se han implementado iniciativas de acción positiva, en América Latina, se ha constatado un aumento de la presencia de las mujeres en el poder legislativo. De echo, los países que han aprobado leyes de cuota en la región tienen un promedio de 20,3 por ciento de representación femenina en el poder legislativo, mientras que aquellos donde no existen estas normas el promedio alcanza sólo el 13,7 por ciento (Ibíd.)

De acuerdo a la evidencia recabada, la efectividad de las cuotas depende en gran medida de la naturaleza del sistema electoral de cada país (Htun y Jones 2002). En

efecto, las cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de RP de lista cerrada, y en los que la ley establece un mandato para que los partidos coloquen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos dentro de las listas, excluyendo así la posibilidad de que queden en puestos más bien decorativos y con pocas posibilidades de resultar electas.[17]

DEBILIDAD DE DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES: SEGUNDO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

En lo que se refiere al derecho universal al sufragio es indudable que las mujeres han avanzado muchísimo en el último siglo. Ya en ningún país de la región se mantienen restricciones legales para que ellas ejerzan este derecho. Sin embargo, debido por una parte a la situación de exclusión social, cultural y política que afecta a muchas mujeres en la región y por otra, a la subordinación de género y la débil autonomía / *soberanía personal* que ello conlleva, muchas mujeres enfrentan obstáculos importantes para ejercer 'efectivamente' sus derechos cívicos y políticos.

Ya no se trata sólo del derecho a ser elegidas, sino de aquellos relacionados con la libertad de expresión, asociación y participación y a la defensa y respeto de su integridad física, entre otros. Esto se debe a la persistencia de relaciones desiguales de poder, a la desvalorización cultural del género femenino y al hecho que las mujeres no pueden tomar decisiones libremente por su posición subordinada en las relaciones familiares (la influencia que ejercen padres, esposos e hijos en su decisión de voto por ejemplo). También se explica porque las demandas del trabajo doméstico –que sigue fundamentalmente bajo su responsabilidad– le dificultan participar en actividades políticas y eleccionarias; o porque están sobre representadas en sectores de la población con bajos niveles de educación y acceso a otros recursos que históricamente han tenido bajos niveles de participación electoral.

La precariedad de los derechos sexuales y reproductivos de las latinoamericanas es otra de las carencias de las democracias latinoamericanas. En la mayoría de los países se mantienen serias restricciones para ejercer en forma informada y adecuada los derechos a decidir sobre la anticoncepción y reproducción. Existe información deficiente, servicios inadecuados e insuficiente educación de la población. Esto incide negativamente en la posibilidad de las mujeres de decidir libremente sobre el número y espaciamiento de sus hijos y a tener acceso a una sexualidad placentera. Asimismo, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas existen serias restricciones legales a la práctica del aborto, no obstante que la incidencia de este se mantiene elevada. Ello tiene efectos severos en la salud de las mujeres y su capacidad de tomar decisiones autónomamente a lo largo de sus vidas.

ABDICACIÓN A LA SOBERANÍA ESTATAL: TERCER DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Un tercer nudo en torno a la definición y evaluación de la democracia electoral en las sociedades latinoamericanas se refiere al concepto de soberanía: vínculo entre Estado – ciudadanos – territorio. Guillermo O'Donnell (2004) plantea a este respecto que la democracia implica la existencia de un Estado establecido territorialmente; Estado que se entiende como "un conjunto de instituciones y relaciones sociales... que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente" (2004: 12). O'Donnell plantea además que el control del territorio y la población es posible por la sanción y respaldo de un sistema legal a ese Estado. Sin embargo, tal como argumenta Jardim Pinto (2004), desde una perspectiva feminista y reconociendo que las mujeres sufren opresiones en el 'ámbito privado', cabe preguntar si ¿existe soberanía allí donde la ley no tiene fuerza? Y ¿qué implica la noción de 'territorialidad' cuando una parte fundamental de la vida de las ciudadanas y ciudadanos transcurre detrás de un velo impenetrable para la institucionalidad estatal?

La incidencia de la violencia doméstica y sexual en América Latina ha sido extensamente documentada. Un estudio reciente de las Naciones Unidas señala que entre un 30 y 40 por ciento de las mujeres latinoamericanas ha sufrido algún tipo de violencia al interior de la familia. A comienzos del siglo XXI, en respuesta a la movilización de las propias latinoamericanas y reconociendo la urgencia de los problemas sociales que la violencia en contra de las mujeres genera, la mayoría de los países de la región ha legislado para penalizar esta forma de violencia y avanzar así en expandir la soberanía de sus respectivos Estados[18]. Sin embargo, la violencia de género como problema está lejos de ser resuelto. Por el contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestras sociedades. Se trata de una violencia que se dirige a las mujeres por el sólo hecho de serlo, por ser consideradas por sus agresores carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Así, la violencia de género (sexual y doméstica)[19] debilita (y en ocasiones imposibilita totalmente) la autonomía de las mujeres, su libertad para expresarse, trabajar, estudiar, organizarse. La violencia en contra de las mujeres se convierte así en un mecanismo para impedir el pleno ejercicio ciudadano y vaciar de contenido los ideales democráticos.

CONCLUSIONES

Repensar la democracia desde una perspectiva de género no implica proponer cambios meramente semánticos orientados a una incorporación simbólica de las mujeres al sistema político y el ejercicio ciudadano. No basta con incorporar a las mujeres a una discusión teórica preexistente, que no ha considerado las relaciones de género en sus

bases. El reconocimiento simbólico / semántico respecto de la existencia de 'ciudadanas' y 'ciudadanos' es importante, pero profundamente insuficiente. Reconocer y aceptar las visiones críticas de género respecto de la política y la forma en que se distribuye el poder en nuestras sociedades, debe reevaluar además las bases teóricas que sustentan y orientan el análisis y las categorías conceptuales que informan los debates políticos y académicos actuales: democracia, ciudadanía, igualdad, equidad, entre otras.

Una concepción extensa y profunda del concepto de democracia requiere reconocer la importancia de la interconexión entre la política y las otras esferas donde transcurre la vida de los/las individuos. La democracia entendida así es también "*una manera de organizar la sociedad*" y distribuir el poder, lo cual requiere necesariamente, cierta igualdad y equidad entre ciudadanos en tanto individuos y como grupos.

Disminuir la brecha entre igualdades políticas y desigualdad social y de género requiere necesariamente alterar la separación tajante entre lo *público* y lo *privado*; entre lo que la teoría democrática considera relevante como temas de interés para la discusión pública, la deliberación y la justicia y aquellos relegados a ser cubiertos por un velo. Un sistema democrático no puede estar construido sobre los cimientos de la desigualdad. Por el contrario, exige como premisa básica una "igualdad sustantiva" (Fraser 1997: 113). La evidencia empírica de los regímenes democráticos realmente existentes en América Latina nos muestra que la deliberación en el espacio público y el ejercicio pleno de derechos ciudadanos (participar activamente en la *polis*, tener el derecho efectivo de ser elegido a cargos públicos, gozar del derecho efectivo de igualdad ante la ley, acceso igualitario a la justicia, condiciones de vida para poder satisfacer necesidades básicas que hagan posible la concepción de ciudadanía a través de la autonomía individual y grupal que permita la libre elección entre diversas propuestas, etc.) requiere disminuir las desigualdades sociales. Esto no significa que todos deban tener exactamente los mismos recursos, pero sí exige "un tipo de igualdad general que no es compatible con relaciones de dominación y subordinación generadas sistemáticamente" (Ibíd.) como lo son las desigualdades de género identificadas en este trabajo.

En América Latina la brecha entre la igualdad política de todos los ciudadanos en un sistema democrático y la ausencia de "igualdad sustantiva" en las otras esferas de la vida, está fuertemente condicionada por los altos niveles de pobreza y desigualdad que conviven con la democracia electoral. La pobreza y la desigualdad constriñen los ámbitos sujetos a deliberación democrática, así como los actores que pueden, efectivamente, participar en esa deliberación.

A lo largo de este trabajo hemos querido mostrar empíricamente los factores que inciden en que la desigualdad y la pobreza estén condicionadas por el género. Mientras las mujeres sigan estando excluidas del mercado de trabajo, sobrerepresentadas dentro de los desempleados o trabajadores informales, con menores ingresos que los hombres, sobrerepresentadas entre los pobres y altamente constreñidas en su capacidad de ejercer sus derechos civiles y sociales, siendo además objeto de violencia permanente por su

condición de género; entonces seguirán teniendo enormes dificultades para acceder a la toma de decisiones políticas, económicas y sociales.

No obstante, la desigualdad sociocultural y de género no puede ser entendida ni reducida a un problema de acceso a recursos materiales, en tanto ambas inciden fuertemente en determinar los niveles reales de igualdad entre individuos y grupos. La desigualdad en niveles de autonomía, seguridad, recursos culturales, recreación y tiempo libre, en el acceso al poder y la posibilidad de tomar decisiones, son todos aspectos fundamentales de la vida de los seres humanos que expresan igualdad / desigualdad. La construcción social de las diferencias de género es central para entender este tipo de desigualdad que a su vez influye, decididamente, en la capacidad de individuos y grupos para incidir en asuntos políticos. Pero más importante aún es entender que las múltiples desigualdades, expresión de relaciones de poder estructurantes de nuestras sociedades, están íntimamente ligadas, se reproducen y fortalecen entre sí. La desigualdad de ingresos no puede ser separada de la desigualdad sociocultural que norma los roles y valores asignados a las personas según su sexo, etnia, raza, edad y habilidad física.

Una propuesta que busque avanzar en mejorar la calidad de nuestros sistemas democráticos, debe reconocer que la identidad humana "tiene género", y esa condición incide directamente en la organización social, en la forma en la que cada individuo se relaciona con otros en su entorno, los roles que le son asignados, la forma en que se distribuye el trabajo, así como la valoración cultural de esos roles y trabajos. La autonomía, racionalidad y responsabilidad son todas características condicionadas por estos otros factores asociados a la construcción social del género.

Si bien en América Latina nos encontramos en un momento histórico inigualable en términos de la extensión y estabilidad de la democracia, la democracia actual sigue teniendo deficiencias substantivas de forma y de fondo, que impiden que más de la mitad de las ciudadanas y ciudadanos ejerzan sus derechos políticos en forma efectiva. Así, las debilidades de la democracia en su acepción más restrictiva, en tanto régimen político, no se refieren sólo a la brecha entre la realidad e ideales maximalistas, sino también a la deficiencias en la concreción de la propia concepción minimalista.

Desde la perspectiva de género existen por lo menos tres graves déficit de la democracia referidos a los regimenes políticos: la abismal subrepresentación de las mujeres en las esferas políticas (y por tanto la precariedad del derecho ciudadano a ser elegido); la debilidad de los derechos cívicos y políticos de las mujeres (derechos sexuales y reproductivos, derecho a la libertad de expresión y asociación, entre otros); y la precariedad en la extensión de la soberanía estatal para velar en forma efectiva por el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a la igualdad ante la ley y la protección frente a la violencia física: la incapacidad de los Estados de actuar para disminuir los niveles de violencia doméstica y sexual en contra de las mujeres es el ejemplo más claro en este sentido.

Cuando se trata de las relaciones de género y la subordinación de las mujeres, los Estados latinoamericanos abdican parte importante de su soberanía y poder en cada territorio nacional, persistiendo una división entre las esferas públicas y privadas que reifica la división sexual del trabajo, los roles tradicionales de género y, en última instancia, la subordinación de las mujeres. Se trata de la ausencia de un Estado de derecho, ya no por problemas institucionales o incapacidad estatal como existe en otros ámbitos, sino por la forma en que el orden de género estructura y orienta el accionar del Estado y el régimen político mismo.

La democracia electoral en América Latina no puede dar paso a una democracia de ciudadanos mientras no cumpla con la promesa de igualdad política efectiva para todas las ciudadanas y ciudadanos. Sin que los regímenes de la región cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la teoría política tradicional, estos regímenes no pueden ser considerados como *democracias electorales* en un sentido estricto. Sin democracia electoral no puede haber *democracia ciudadana*. Sin derechos políticos efectivos, la perspectiva de profundizar y tornar efectivos los derechos civiles y sociales es improbable. Así, la profundización democrática requiere necesariamente la construcción de una *democracia de género*.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO, LAÍS y MARÍA ELENA VALENZUELA (2005), *Trabajo decente y brechas de equidad de género en América Latina*.

ARAÚJO, CLARA (2003). Las Cuotas para mujeres en el sistema Legislativo Brasileño. En: "Aplicación de cuotas: Experiencia Latinoamérica. Informe de taller. Lima, Perú. IDEA: p. 78 – 94.

ARAUJO, CLARA y GARCÍA, ANA MARÍA. 2006. "Latin America: The experience and the impact of quotas in Latin America". En *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup. Stockholm: Routledege.

ARRIAGADA, IRMA (2005). "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", *Revista de la CEPAL,* Nº85.

CEPAL. (2004). "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", Serie Mujer y Desarrollo No52. Santiago: CEPAL.

--------- (1999) Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la plataforma de acción de Beijing. Santiago: CEPAL.

DAHL, ROBERT. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DIAMOND, LARRY. (2000), "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia" en *Democracia: Discusiones y nuevas aproximaciones*. Ernesto López y Scott Mainwaring Eds. Universidad de Quilmas, pp. 13 – 135.

DAHLERUP, DRUDE. (2006). *Women, Quotas and Politics*. Stockholm: Routledege.

FRASER, NANCY (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Bogota: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

HTUN, MALA N. (2004). "Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups" En *Perpectives on Politics*, Vol.2, Issue 3, September, pp. 439 – 458.

---------- (2002). "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. Estocolmo: International IDEA

HTUN, MALA N. and MARK P. JONES. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America." Nikki Craske and Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave. pp. 32-56

JARDIM PINTO, CÉLI REGINA. (2004). "El objetivo de una perspectiva de género", La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. *El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Lima: PNUD.

JONES, MARK P. (2004) "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the the Costa Rican Experience", En *The Journal of Politics*, Vol.66, No. 4, November, pp. 1203-1223.

NORRIS, PIPPA, RONALD INGLEHART. (2001). "Women and Democracy: Cultural obstacles to equal representation", En *Journal of Democracy*, Vol.12, N°3.

O'DONNELL, GUILLERMO. (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina", La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. *El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Lima: PNUD.

PATEMAN, CAROLE. (2004). "Democratizing Citizenship. Some Advantages of a Basic Income", *Politics & Society*, Vol. 32 No1, Marzo 2004, pp. 89 –105.

----------. (1988). *The Sexual Contract*.

PHILLIPS, ANNE. (1999). *Which Equalities Matter?* London: Polity Press.

PHILLIPS, ANNE. (1996). *Género y Teoría Democrática*. México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM.

PAYNE, MARK, D. ZOVATTO G., F. CARILLO FLÓREZ, A. ALLAMAND ZAVALA, (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C: BID – IDEA.

PNUD. (2004a). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: PNUD.

PNUD (2004b). *Desarrollo Human en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago: PNUD

RÍOS TOBAR, MARCELA y ANDRÉS VILLAR. (2006) *Cuotas de Género: democracia y representación.* Santiago: IDEA Internacional y FLACSO Chile.

SALAMÉ, TERESITA S. (2004), *Mujeres, Brechas de Equidad y Mercado de Trabajo: Chile*. Santiago: OIT y PNUD.

STUVEN, ANA MARIA y CLAUDIA ARAYA. (2004). "Liberalismo y divorcio en la historia de Chile: una encrucijada ideológica y valórica". Bicentenario. *Revista de Historia de Chile y América*. Vol.3, No2, pp. 99-124.

UNIÓN EUROPEA. (1997). "Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina", Dirección General de Estudios, Documento de trabajo Serie Derechos de la Mujer, W-10 (http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm)

YOUNG, IRIS MARION, (1998). "Impartiality and the Civic Public: Some Implications of Feminist Critiques of Moral and Political Theory", En *Feminism, the Public & the Private*, Oxford Readings in Feminism. New York: Oxford University Press, pp. 421 – 447.

YUVAL-DAVIS, NIRA. (1997). "Mujeres, ciudadanía y diferencia", En *La Ciudadanía al Debate*, Eugenia Hola y Ana Maria Portugal (editoras). Santiago: ISIS / CEM, Ediciones de las Mujeres No25

NOTAS

[1] Ecuador fue el primer país en la región donde las mujeres conquistaron el derecho a voto en 1929, y Paraguay el último en 1961. En el intermedio dichos derechos fueron conquistados en: 1932 en Brasil, 1933 en Uruguay, 1934 en Cuba, 1939 en El Salvador, 1942 en Republica Dominicana, 1944 en Venezuela, 1947 en Argentina, 1949 en Chile, 1954 en Colombia, y 1955 en México y Perú.

[2] Un ejemplo de la precariedad de los derechos civiles de las mujeres es la persistencia de restricciones para que estas puedan disponer de sus bienes una vez que contraen matrimonio o la fragilidad de su derecho a la justicia, sobre todo en relación a la protección de su integridad física. Volveremos sobre este punto más adelante.

[3] En el 2003, el 43,9% de la población latinoamericana se encontraba bajo la línea de pobreza.

[4] El Banco Mundial, utilizando el índice de Gini, muestra que América Latina y el Caribe aparece con más de 10 puntos más de desigualdad que Asia, 17,5 puntos más desigual que 30 países de la OECD y 20,4 puntos más desigual que Europa del Este (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/html)

[5] Diversas entidades han avanzado en proponer indicadores alternativos que permitan incorporar la dimensión de género. Entre ellos CEPAL 1999, 2004, ver también http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/inventory.htm; GenderStats database on Gender Statistics del Banco Mundial http://devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp; Grupo Iniciativa 2001. Ver además Arraigada 2005.

[6] La interrelación de estos fenómenos es evidente, por ejemplo, en las dificultades que tienen las mujeres pobres para acceder al trabajo remunerado; en los factores que inciden en este problema se entremezcla la pobreza, desigualdad y el género ("tener menor nivel de educación, mayor número de hijos, menores posibilidades de contar con servicios de apoyo al trabajo doméstico y un ambiente valórico menos favorable al trabajo remunerado de la mujer, entre otros elementos" (Abramo y Valenzuela 2005).

[7] Diversos autores han elaborado conceptos como el de "democracia electoral", utilizado en el Informe del PNUD, para distinguir entre las definiciones minimalistas de democracia y otras más extendidas. En este caso, se utiliza democracia electoral como sinónimo de *poliarquía* en los términos de Dahl. Guillermo O´Donnell por su parte utiliza los conceptos de democracia electoral, régimen democrático y poliarquía indistintamente; Larry Diamond (2000) distingue entre democracia electoral (definición minimalista) y democracia liberal (definición más extensiva)

[8] Unión Interparlamentaria 2007, www.ipu.org

[9] Estos avances no deben ser interpretados como un proceso lineal progresivo, no hay un movimiento ascendente vinculado por ejemplo a la modernidad. Existen múltiples ejemplos contemporáneos de retrocesos y estancamientos. En Chile la proporción de mujeres en el Congreso era mucho menor en 1990 después de una larga y activa movilización política del movimiento de mujeres, que antes de la dictadura en 1970, sin la existencia de esa movilización (pero con un cambio radical al sistema electoral). Las recientes elecciones en Uruguay, catalogadas como históricas por muchos por haber quebrado el tradicional bipartidismo, tuvieron el efecto, casi ignorado, de un retroceso en la presencia de mujeres en la Cámara baja: de 12 a 11 mujeres y un estancamiento en el Senado en 3.

[10] En otros países donde se han aplicado estas leyes sin sanciones o donde no existe el contexto electoral favorable para su aplicación el ritmo de crecimiento no ha sido igual. El caso de Brasil es paradigmático en este sentido. Ahí se aprobó una ley de cuotas en 1997 que estipulaba que el 30% de los cupos en las listas para la cámara baja deberían estar ocupados por mujeres. Sin embargo, 5 años después la presencia de las mujeres en el Congreso sigue estando muy por debajo del promedio mundial, con 8,6 y 12,3 por ciento en las cámaras alta y baja respectivamente, por lo cual el país ocupa el lugar numero 102 en el ranking de representación parlamentaria elaborado por la Unión Interparlamentaria http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm. Esto se explica en parte por la ausencia de sanciones, las listas abiertas entre otros factores (Htun 2002; Araujo 2003).

[11] Unión Interparlamentaria, "Women in National Parliaments" www.ipu.org/wmn-elclassif.htm. El trabajo de Pippa Norris y Ronald Ingelhart sostiene que la cultura política de un país, y específicamente los valores sobre el liderazgo femenino y la equidad de género, influyen en disponer a los ciudadanos y la clase política a favor de la representación femenina (2001).

[12] http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/presskit/HDR05_PKSP_HDI.pdf

[13] www.ipu.org

[14] Los sistemas mayoritarios son los que asignan los escaños en cada circunscripción al candidato(s) con mayor número de votos, los sistemas de representación proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo al porcentaje de votos que obtenga cada partido (Payne et. al. 2003: 94).

[15] Tanto este como otros estudios han llegado a conclusiones aún más específicas, señalando que los sistemas con listas cerradas y tamaño de distrito relativamente grandes son los sistemas de representación proporcional que más ayudan a fomentar la participación femenina, por lo contrario, los sistemas de "first-past-the-post", mayoritarios con distritos uninominales serían los más contraproducentes para la incorporación de las mujeres (Johnson, Phillips 1996, Unión Europea 1997; Dahlerup 2006).

[16] Información cuantitativa sobre cuotas extraída de: Global Database of Quotas for Women, proyecto de International IDEA (http://www.quotaproject.org/).

[17] Costa Rica y Argentina son los dos casos más exitosos de implementación de cuotas en América Latina. Ambos países cuentan con sistemas electorales de representación proporcional y lista cerrada, en ambos las leyes de cuota se han aplicado con sanciones para obligar a los partidos a cumplir con la norma. En Argentina desde la aprobación de la ley la presencia de las mujeres en el parlamento ha aumentado en 28 puntos porcentuales y en Costa Rica en un19,5 (Araujo y García 2006; Jones 2004).

[18] En América Latina, 19 países han legislado para sancionar la violencia doméstica en contra de las mujeres (Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL www.cepal.cl).

[19] El concepto de violencia de género incluye la violencia sexual y doméstica en contra de las mujeres, así como el tráfico de mujeres y el *femicidio*. Este último ha alcanzando niveles extremos en algunos países de la región (la experiencia en Ciudad de Juárez como el ejemplo paradigmático) pero está presente en todas las sociedades latinoamericanas (ver: Especial Ciudad Juárez, Banco de Datos Feminicidio http://www.isis.cl/Feminicidio/fjuarez.htm). Organizaciones de mujeres promueven la campaña "Por la vida de las mujeres: Ni una muerte más" (http://www.redfem.cl/).

Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana

*María Teresa Zegada C.**

INTRODUCCIÓN

La profunda crisis social y política desencadenada en Bolivia a partir del año 2000, cuestionó no solamente a los gobiernos de turno y la forma de administración de las políticas públicas, sino también al rol del Estado y las bases que sostienen el sistema democrático representativo instaurado hace poco más de dos décadas junto a la ola de democratización en América Latina.

Si bien en este periodo se lograron establecer las condiciones de funcionamiento de la "democracia electoral," al mismo tiempo se reveló una serie de insuficiencias en relación con un necesario proceso paralelo de construcción de ciudadanía democrática y de la institucionalidad de la democracia como principio de organización de la sociedad[1]. En el caso de Bolivia, el cuestionamiento al sistema democrático en curso culminó en una profunda crisis societal que demandó –y aún demanda– la profunda transformación de un Estado que no ha respondido adecuadamente a los mínimos requerimientos de una sociedad con grandes fracturas sociales, culturales, desigualdades económicas e ineficiencia en la administración pública.

Por estas razones, la crisis boliviana ha tocado los sustratos profundos de la relación Estado sociedad poniendo en riesgo inclusive la estabilidad y regularidad de los procesos electorales. Es preciso, sin embargo, como señalaba O'Donnell,[2] asumir este desafío como parte de un proceso que consideramos debe ser dirigido responsablemente

* Socióloga. Profesora e Investigadora de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

por las instancias y actores correspondientes. Lo sucedido en Bolivia definitivamente confirma la necesidad de construir un Estado orientado a institucionalizar las relaciones sociales conflictivas y diversas, generar respuestas efectivas para sostener y profundizar la democracia y asumir el conjunto de derechos que emergen de la sociedad civil, que en este caso, han rebasado los límites de un Estado que requiere recuperar su credibilidad.

Pero, ¿cuáles son las características y profundidad de la crisis boliviana?

Al cabo de veinte años de aplicación del modelo económico neoliberal, los índices de pobreza, desempleo y desigualdad social no se han modificado sustancialmente; los partidos políticos que alternaron en el poder en las distintas gestiones gubernamentales no lograron responder eficazmente a las múltiples necesidades sociales, produciendo el consecuente distanciamiento de la sociedad respecto del sistema político; por último, los patrones de comportamiento tanto de los actores políticos como de la sociedad y sus organizaciones, persistieron en conductas y prácticas autoritarias y poco institucionalizadas de convivencia e interrelación. Estos elementos socavaron las bases del sistema y cuestionaron sus estructuras fundamentales.

La crisis, por otra parte, reveló las principales fracturas no resueltas históricamente en el país, las mismas que actualmente articulan las posibilidades de construcción de un nuevo horizonte político; éstas tienen componentes económicos (desigualdad y pobreza), territoriales (cuestionamiento al centralismo estatal), socioculturales (exclusión y discriminación) y políticos (ineficiencia e ineficacia estatal y déficit de representación), que se sintetizan en un Estado desfasado de la dinámica social y política actual. El cuestionamiento a las bases estructurales del Estado y la expectativa de su transformación, se han concentrado en la demanda colectiva de convocatoria a una Asamblea Constituyente, como estrategia para construir un Estado más representativo de la diversidad y heterogeneidad estructural boliviana y como un mecanismo democrático para buscar una resolución concertada y dialogal a la crisis.

En el marco de reflexión planteado ("Un Estado como condición para la democracia"), nos proponemos desarrollar algunas reflexiones desde la diversidad y heterogeneidad de la sociedad boliviana y la actual crisis del sistema democrático, para enriquecer el debate de la región latinoamericana. La democracia boliviana se encuentra sujeta a un conjunto de tensiones no resueltas que ponen en cuestión la construcción de ciudadanía, los procesos de representación política, la gobernabilidad y la gestión pública, en lo cual nos concentraremos en las siguientes páginas.

CIUDADANÍA Y DIVERSIDAD: ENTRE LO UNIVERSAL Y LO PARTICULAR

El ejercicio de la ciudadanía se encuentra estrechamente vinculado con el régimen político democrático, porque parte del reconocimiento formal de un conjunto de derechos fundamentales civiles, políticos y sociales y establece procedimientos y mecanismos de vinculación entre la sociedad y el Estado. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se constituye en el garante de dichos derechos y obligaciones individuales. Pero además, la ciudadanía no se reduce a un conjunto de derechos adquiridos, sino que también da cuenta de un modo de pertenencia y participación en una determinada comunidad política (Held 1997).

En relación con su aplicabilidad, el primer cuestionamiento a estas definiciones generales surge de la capacidad de garantizar el cumplimiento efectivo de dichos derechos por parte del Estado, que en muchos casos no ha pasado de un nivel meramente enunciativo y normativo; el segundo responde a las limitaciones en la construcción de una cultura ciudadana que asimile y ejerza dichos derechos y deberes; y un tercer cuestionamiento sitúa la discusión en una dimensión normalmente olvidada de ciudadanía que está asociada al sentido de pertenencia a una nación. La inacabada construcción del Estado-nación es interpelada por procesos históricos como el boliviano, que intentó sin éxito cumplir con dicha tarea en la revolución del 52, pero no logró siquiera articular formas de pertenencia a una comunidad y menos materializarla en el ámbito institucional de lo público.

El proceso de construcción de ciudadanía en Bolivia ha implicado procesos paralelos y permanentemente desconectados; por un lado, la implementación vertical desde el Estado de un conjunto de normas jurídicas que fueron delineando la relación formal con la sociedad; y por otro, una serie de movilizaciones y luchas sociales en procura de un conjunto de derechos, no siempre explícitos, que sólo en determinados momentos lograron plasmarse en el ámbito institucional y en la gestión pública.

Coincidimos con O'Donnell[3] cuando señala que el Estado que hubo hasta ahora, no favoreció al reto de construir ciudadanía y la historia boliviana es una muestra contundente de dicha afirmación. Un breve recorrido histórico del reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales en el país permite constatar que durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, las mayorías nacionales y particularmente los pueblos indígenas, estuvieron totalmente ausentes del marco estatal. Si bien en la Asamblea Constituyente de 1938 se logró incorporar un conjunto de derechos fundamentalmente de naturaleza social[4], la revolución de 1952 significó un hito fundamental por la incorporación del voto universal, la expansión de la categoría individual a través de la redistribución de la tierra y el fin del periodo hacendal y la participación social directa en la gestión estatal. No obstante, este proceso estuvo limitado por una incorporación

prebendal y subordinada de la sociedad en el Estado (Zavaleta 1983) y porque la obtención de ciudadanía se basó en una concepción liberal y homogenizante sobre una realidad diversa y abigarrada como la boliviana.

La revolución del 52 pretendió constituir un Estado-nación moderno cuyo núcleo duro se centraba en la idea de integración social, política y cultural con base en la noción homogenizadora de "pueblo"; pero como señala el mismo Zavaleta (1990), la formación del Estado nacional en Bolivia y de la nación en sí misma, es un proceso no concluido en absoluto. Esto ha conducido a la crisis temprana de dicho modelo de Estado y al cuestionamiento a la "comunidad imaginada" y al "espejismo del mestizaje" (Sanjinés 2005).

La reconquista de la democracia a principios de los ochenta implicó la recuperación y vigencia de los derechos fundamentales y al mismo tiempo permitió la manifestación de demandas sociales y culturales de una ciudadanía compleja, que puso en evidencia los déficits en los procesos de construcción de ciudadanía y la tensión entre lo universal y lo particular por la presencia explícita de diversos grupos minoritarios, comunidades indígenas y originarias regidas por su propia estructura organizativa, costumbres y tradiciones que cuestionaban estructuralmente la noción de Estado–nación.

Dichas reivindicaciones no se circunscriben a los espacios geográficos determinados por los treinta y seis pueblos indígenas existentes en el país, sino que, se remiten a una realidad aun más compleja por los permanentes procesos migratorios y la reconfiguración espacial entre lo urbano y lo rural, que ha producido el traslado de minorías étnicas a las ciudades, en unos casos manteniendo sus identidades originarias, en otros construyendo nuevas. En todo caso, en Bolivia la culminación del proceso de construcción nacional, entendida como un proceso político e ideológico, como un destino compartido que remite a un "nosotros" (O'Donnell 2004), es aún asignatura pendiente.

Con la modernidad, el sentimiento de pertenencia a determinada comunidad nacional se había convertido en el eje principal de la identidad social, es decir, se estableció un vínculo de unidad, homogeneidad e identificación entre personas alejadas entre sí (Gellner 1988); y a pesar de que los Estados-nación pretendían constituirse en una suerte de "superetnia," no habrían conseguido completar este proyecto (Baumann 2001). Muchas comunidades originarias, que fueron obligadas a pertenecer a una estructura identitaria nacional –como minorías– reclaman ahora su identidad nacional original. Por otra parte, la concepción liberal de ciudadanía basada en una visión moderna, universal y homogenizante de la sociedad, prioriza los derechos y procedimientos republicanos sin tomar en cuenta las condiciones sociales y políticas históricas en que se aplican e ignorando las características multisocietales[5] de contextos como el boliviano, que contiene múltiples referentes identitarios y sociales.

Desde algunas perspectivas discursivas indígenas, la idea de ciudadanía aparece vinculada a la integración estatal, es decir, a la exigencia de un reconocimiento legal de las

identidades originarias en el marco del Estado de derecho; pero desde otras concepciones se ha revelado un discurso tendiente a la autodeterminación de los pueblos como naciones independientes y al reforzamiento de la propia identidad indígena como instrumento de resistencia contra el avasallamiento del Estado colonial aún vigente[6]. Esta idea está presente, por ejemplo, en la propuesta constitucional de transformación estatal que suscriben las nueve organizaciones indígenas más importantes de Bolivia de oriente y occidente, que es asumida por el gobierno como propuesta oficial, en la que proponen un Estado único, pero sostenido sobre su carácter plurinacional, pluriétnico, pluricultural y plurilingüe[7].

Ahora bien, no resultan nada desdeñables los avances que, durante la última década, se lograron en términos de reconocimiento de derechos colectivos e incorporación de la diversidad étnico-cultural. Los sucesivos procesos de reforma institucional incluyeron en las normas jurídicas aspectos relacionados con el tema, como por ejemplo, la definición de Bolivia como República "multiétnica y pluricultural" en la reforma Constitucional de 1994, o la inclusión del artículo 171 en la misma Carta Magna, que reconoce y protege los derechos colectivos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, modificando de manera importante la concepción homogenizante de las constituciones previas, así como la ratificación, mediante Ley, del Convenio 169 de la OIT. Del mismo modo, se incorporaron aspectos específicos en instrumentos legales como la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa, la Ley Forestal y la Ley INRA (de reforma agraria), en el marco de las denominadas reformas de segunda generación. No obstante, estas disposiciones tuvieron un efecto parcial y limitado, por una parte porque no se encuentran transversalizadas en el resto del texto constitucional, ni en el espíritu de las leyes y por otra, porque se han restringido a un plano meramente formal y no han tenido un impacto real en el cambio de los patrones de comportamiento en la relación Estado sociedad.

Por ello, no es suficiente hablar de diversidad e incorporar dichos registros en las normas legales. Hace falta pensar en una nueva relación entre el Estado y la sociedad en los marcos de la democracia y la vigencia de derechos. El carácter plural de la democracia permite la representación de ideas e intereses diversos y la posibilidad de un desarrollo de ciudadanía plena; pero ello requiere de una nueva articulación entre lo universal y lo particular, entre la ciudadanía como categoría individual y lo comunitario como concepto colectivo.

Cabe añadir que el ejercicio de la ciudadanía implica también la construcción de un espacio público, de deliberación y generación de propuestas desde la sociedad civil. En este sentido, el concepto de ciudadanía se desvincula de la noción de Estado y sus aproximaciones legales y formales, para situarse en la vida cotidiana (Martinat 2004), para desplazarse hacia el ámbito ciudadano. De ahí deriva el concepto de ciudadano como sujeto activo, que forma parte de manera regular y comprometida en la formación de la opinión y la responsabilidad con lo público. Sin duda, la idea de una ciudadanía plural, activa y propositiva marca el horizonte de profundización de la democracia.

Pero no hay que olvidar que el ejercicio de la democracia y el proceso de construcción ciudadana es prioritariamente un hecho político, en la medida en que se define como "una práctica conflictiva vinculada a las relaciones de poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados" (Jelín 1995). En otras palabras, la conquista de derechos y su cumplimiento se resuelven en el campo político; por esta razón se espera que la Asamblea Constituyente defina una nueva estructura estatal y normativa adecuándola a la complejidad social y cultural y a la vez logre rehacer los pactos políticos y sociales fracturados, mediante mecanismos dialogales y de concertación.

Uno de los desafíos para el Estado boliviano, es la reformulación de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Esta nueva construcción de derechos debe situarse en el marco de la triangulación entre: Estado, ciudadanía (derechos individuales y universales) y comunidad (derechos colectivos), buscando equilibrio en la relación entre lo universal y lo particular[8].

Se trata de generar una nueva articulación entre estas esferas, recreada, distinta y que impida la reproducción de un esquema que, si bien nos ha llevado hasta este punto, no parece encontrar otra respuesta que diluir lo comunitario en el prometido bienestar individual que ofrece la sociedad moderna o, desde una perspectiva opuesta, la afirmación autoexcluyente de las particularidades identitarias. La resolución de este aparente trilema[9] y su expresión en el ejercicio real de los derechos civiles y políticos, se procesa en el ámbito político y sobre la base de un sistema democrático compartido.

Lo que está en juego, siguiendo a Mouffe (1999), es pensar "cómo compatibilizar nuestra pertenencia a diferentes comunidades de valores, idioma, cultura, con nuestra pertenencia común a una comunidad política cuyas reglas tenemos que aceptar". En otras palabras, pensar en un modelo de Estado de derecho articulado sobre la base de las diferencias.

LA DEMOCRACIA: ENTRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA AUTORREPRESENTACIÓN SOCIAL

Los problemas vinculados a la representación política han sido abordados de manera extensiva en América Latina, sin embargo existe un agotamiento de los parámetros habituales de lectura de dicha realidad. Los problemas recurrentes de la representación política vinculados al desprestigio de los partidos, los patrones de interacción del sistema partidario y sus tendencias, la ausencia de democracia interna o los problemas de institucionalización, resultan secundarios ante las demandas estructurales de una relación renovada entre el Estado, el sistema de representación política y la sociedad.

La democracia demanda de los sujetos representativos el cumplimiento de determinadas funciones mediante las cuales el sistema político se relaciona con la sociedad. Tradicionalmente, las exigencias funcionales de la democracia (Lavau 1991) a los partidos políticos se han circunscrito a tres ámbitos principales: a) la conformación de gobiernos y la gestión pública institucional (elecciones regulares, selección de elites y administración institucional del Estado con base en la Ley); b) la mediación y representación de intereses (procesamiento de conflictos, representación de la diversidad en el sistema de decisiones, canalización de demandas sociales); y c) la agregación y organización de la sociedad (articulación de intereses sociales, movilización, expresión de demandas, generación de opinión y construcción de una ciudadanía democrática activa).

En Bolivia, los partidos que han alternado en el ámbito estatal durante las dos últimas décadas, se han restringido al cumplimiento de las primeras exigencias, es decir, a las funciones relacionadas con la competencia electoral, la conformación de poderes y la gestión pública, –tema al cual nos referiremos más adelante–, dejando de lado las funciones de mediación y representación de intereses, así como las de articulación social y formación de opinión pública. Estas funciones han sido asumidas espontáneamente por otros actores de la sociedad civil como los medios de comunicación, la iglesia, las ONG, sindicatos y gremios u organizaciones comunitarias indígenas, desplazando a los partidos políticos y ampliando la brecha entre el sistema de representación política y la sociedad. En consecuencia, en el caso boliviano, no se puede hablar de crisis del sistema de representación cuando éste no ha logrado una existencia plena.

Para comprender los problemas de representación del sistema de partidos boliviano, proponemos diferenciar los conceptos de sistema de partidos y sistema de representación que en general son utilizados indistintamente.[10] El sistema partidario estuvo organizado durante casi dos décadas en torno a tres fuerzas políticas principales: Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que alternaron en el poder en un sistema de alianzas denominado "democracia pactada" apoyada por algunas organizaciones pequeñas como UCS, CONDEPA, NFR y MBL.[11] Si bien la democracia pactada permitió mantener en funcionamiento la denominada "democracia electoral" es decir, una regularidad en los comicios nacionales y locales y una relativa estabilidad política, al mismo tiempo desvirtuó los principios ideológicos programáticos de los partidos en función de gobierno por la conformación de coaliciones indiscriminadas, en muchos casos, vulnerando la confianza y lealtad hacia los electores.

A raíz del divorcio entre el sistema de partidos y la sociedad, los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil optaron por recurrir de manera permanente a formas de autorepresentación social para buscar la atención a sus demandas, con medidas de presión abierta contra el Estado y desestimando los canales de mediación partidaria establecidos, lo cual le restó aún más legitimidad al sistema de representación. No obstante, desde las elecciones nacionales del 2002, la incorporación de movimientos

políticos alternativos primero en el parlamento y luego en el ejecutivo, fue transformando progresivamente el sistema desde adentro y por la vía electoral, ya que partidos como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) lograron sumar alrededor del 27% de los votos en los comicios nacionales del 2002 y, en las elecciones del 2005, el MAS con un discurso contestatario y de rechazo al sistema partidario rebasó de manera inédita en el país la mayoría absoluta de votación (obtuvo el 53,4%).[12] Estas organizaciones políticas de raíz sindical se encuentran muy distantes de las formas de organización tradicional de los partidos,[13] aunque no están exentas de reproducir una cultura política caudillista, poco institucionalizada y comportamientos similares a los partidarios.

En suma, la crisis de los partidos antes hegemónicos dio curso a un proceso de transformación hacia formas de agregación política de naturaleza social, tanto sindical como cívica o empresarial, en detrimento de las formas político-partidistas. El sistema de partidos boliviano que tuvo un carácter más o menos permanente durante quince años, ha sufrido modificaciones determinadas por la desaparición y/o declinamiento de sus principales unidades constitutivas, y la emergencia de nuevos sujetos representativos. Así, hemos transitado –en los últimos cinco años– de un sistema multipartidista moderado hacia un sistema multipartidista ideológicamente polarizado (el 2002) y luego, a partir de las elecciones del 2005, hacia un sistema de partido hegemónico o unipartidismo pluralista (2005),[14] pues los partidos de oposición han perdido su capacidad de agregación y se encuentran debilitados, sin que ello quiera decir que ésta sea una tendencia definitiva; dependerá de la capacidad del sistema político de establecer vínculos renovados, ya sea mediante nuevos sujetos de representación, o en su caso, de la capacidad de las organizaciones políticas actuales de rearticularse con la sociedad, sus conflictos y contradicciones.

El triunfo contundente del MAS está sostenido en una legitimidad de origen otorgada por los movimientos sociales que lo sustentan (cocaleros y campesinos) que expresa políticamente las contradicciones socio-económicas del modelo, pero además, ha articulado con éxito el clivaje étnico-cultural de exclusión social histórica de los pueblos indígenas –evocando la identidad étnica del líder– y, finalmente, ha interpelado a estratos sociales medios mediante un discurso de renovación y cambio sustitutivo del anterior modelo de gestión político-partidaria altamente desgastado.

No obstante, los problemas para el actual movimiento político gobernante han surgido durante el proceso de gestión pública, vale decir en funciones de gobierno; por una parte, por la composición del gabinete, en el cual se han incluido representantes de organizaciones sociales, otorgándole un sesgo participacionista y simbólico pero altamente corporativo al gobierno; por otro, por algunas políticas gubernamentales, como la "nacionalización de los hidrocarburos" o la "revolución agraria" que generaron una gran expectativa social pero no logran un correlato con su aplicación efectiva; y por último, por los problemas relacionados con la recurrente falta de eficiencia y eficacia en la gestión y administración pública.

En consecuencia, en el caso de Bolivia, para reposicionar el sistema de representación política, es preciso partir de una adecuación del sistema de partidos al entramado social, es decir, propender a la construcción de un sistema de representación política sustentado en una nueva articulación entre Estado y sociedad, que recoja las fracturas estructurales que emergen de la sociedad con sus contradicciones, subjetividades y representaciones simbólicas para luego trasladarlas al ámbito institucional de la política. Los conflictos sociales son inmanentes a la realidad social, son parte de su propia dinámica, además de que revelan los dilemas cruciales de la sociedad (Melucci 1994). El desafío es construir alternativas políticas institucionalizadas que expresen los conflictos propios de la naturaleza social.

GESTIÓN PÚBLICA: ¿DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONALIZADA?

A la debilidad representativa del sistema político, se suman las deficientes gestiones gubernamentales y la arbitrariedad en el manejo del poder. La primera contradicción en este ámbito reside en un desarrollo democrático institucional acompañado por una cultura política que continúa estructurada en torno a comportamientos autoritarios, caudillistas y poco transparentes. El patrón de interacción partidaria denominado "democracia pactada" ha provocado importantes distorsiones en la administración y gestión institucional del régimen, pues ha reproducido prácticas políticas como el "cuoteo" o repartija de cargos, el clientelismo, el prebendalismo, el patriomonialismo y la excesiva injerencia de intereses político-partidistas en la gestión pública, convirtiendo al Estado en una entidad alejada de las necesidades sociales y orientada a beneficiar a quienes circunstancialmente ocupan espacios de poder. En otras palabras, la gestión gubernamental democrática ha propendido a la inercia del patrimonialismo corporativo del pasado (Calderón 2004).

La segunda tensión se refiere a la ausencia de gobernabilidad democrática[15] y el resultado han sido gestiones estatales ineficientes e ineficaces, que no responden a las necesidades sociales insatisfechas. Pero, además, se percibe un débil funcionamiento de los sistemas de control horizontal y vertical, por ejemplo, cabe mencionar que durante casi dos décadas, y en mérito a la denominada "democracia pactada", el parlamento ha sido una institución totalmente funcional a los intereses del oficialismo, se ha convertido en una caja de resonancia de este poder del Estado. El poder judicial, por su parte, ha sido conformado mediante "cuoteo" político parlamentario y en base a presiones partidistas, poniendo en duda su credibilidad e imparcialidad ante la ciudadanía. Finalmente no existen mecanismos de participación y control social institucionalizados –salvo a nivel municipal– y con escasos resultados.

Por último, los gobernantes en tanto conductores de las políticas nacionales, no han asumido una responsabilidad clara respecto de la aplicación de modelos externos impuestos. Lejos de asumir una postura crítica, por ejemplo, en relación con el Consenso de Washington o la aplicación de las medidas neoliberales que no tendían a mejorar los problemas estructurales del país, han persistido en su aplicación y reproducción adscribiéndose de manera mecánica y dogmática a diseños liberales ortodoxos, sin capacidad de cuestionarlos ni vincularlos con los problemas cotidianos de la población (Toranzo 2004). De esta manera, han persistido los problemas de falta de inversión, pobreza y carencias económicas. Los gobiernos de turno simplemente han intentado buscar soluciones paliativas a los conflictos sociales, desplazando las decisiones estructurales a las siguientes gestiones gubernamentales y provocando una acumulación de demandas que luego derivó en un profundo cuestionamiento, no sólo a los gobiernos de turno sino también al Estado y sus instituciones.

En suma, a lo largo de las dos últimas décadas de ejercicio democrático, la gestión pública y política ha transcurrido alejada de las necesidades y demandas sociales y carente de un marco institucional efectivo de vinculación con la sociedad. Las relaciones episódicas entre el Estado y la sociedad se han producido por un lado, en épocas electorales cuando los partidos acuden presurosos a la sociedad para lograr dividendos políticos; por otro, en los espacios de planificación y control social propiciados por la participación popular, particularmente en los gobiernos locales; por último, en los escenarios de "diálogo nacional" o negociación entre gobierno y sectores sociales en medio de intensos conflictos. En todo caso, la presión y movilización social han funcionado como dispositivos políticos para resquebrajar las barreras del sistema institucional, pero en ningún caso para fortalecerlo.

Desde distintas perspectivas teóricas se han buscado soluciones a problemas relacionados con la gobernabilidad y la gestión pública en democracia. Como puntualiza O'Donnell,[16] retomando un texto de Heredia, Schneided y otros autores, se distinguen tres tipos de diagnóstico y estrategia de reformas en relación al funcionamiento del aparato del Estado. El primero, tendiente a eliminar administraciones patrimonialistas y clientelistas, el segundo orientado a reformas basadas en la rendición de cuentas (*accountability)* o tendientes a una mayor democratización y control democrático y transparencia en la gestión; y finalmente, la búsqueda de soluciones por la vía "gerencial" buscando mejorar la eficiencia de la administración pública mediante el traslado de criterios del sector empresarial privado. Estas iniciativas pueden lograr resultados parciales, no obstante, consideramos que no resolverán los aspectos fundamentales de la gestión pública y política si no se remiten a las condiciones de la sociedad sobre la cual se sostienen, es decir, a las contradicciones y conflictos económicos, sociales e institucionales que se constituyen en la base, y al mismo tiempo en los límites, del funcionamiento del Estado.

ESTADO E INSTITUCIONALIDAD PARA LA DEMOCRACIA

La constitución de los Estados modernos se afianzó con el desarrollo de la burocracia y las instituciones públicas, pero fundamentalmente con un conjunto de sustentos ideológicos y hegemónicos. En ese sentido, el Estado moderno remite a la totalidad social: "La sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, religioso, económico, cultural y de otro tipo; en ese marco, el Estado se presenta como la forma exclusiva de cohesión de los diferentes niveles de la sociedad, como el ejercicio efectivo del poder que ordena, agrupa y cohesiona a la sociedad…" (Lowerstein 1986). En ese sentido, el Estado se puede definir como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que penetra y controla el territorio y los habitantes que se establecen en cierta delimitación geográfica; dichas instituciones tienen, como último recurso para efectivizar sus decisiones, el control de los medios de coerción física (O'Donnell 2004).

Ahora bien, la sociedad, que por naturaleza es conflictiva y diversa, requiere de estructuras estatales adecuadas que logren un mínimo cumplimiento de los requisitos expuestos; sin embargo, al menos en Bolivia, al no existir una vinculación óptima, la sociedad y los movimientos sociales han tendido a generar estructuras paralelas que se confrontan permanentemente con el Estado, poniendo en duda inclusive el éxito de sus dispositivos coercitivos.[17] El nuevo diseño institucional implica una responsabilidad, fundamentalmente estatal, de construcción progresiva de derechos, recreada, dinámica y acorde con las características y transformaciones societales. De lo que se trata, de una u otra forma, es de institucionalizar las prácticas ciudadanas individuales y colectivas, dotarles de una materialización y regularidad y otorgarles un lugar en la estructura del Estado.

Del mismo modo, los partidos o las organizaciones representativas que sólo tienen existencia relacional (Bordieu 2001), se encuentran vinculados de manera permanente tanto con el Estado y la institucionalidad política, como con la sociedad en sus diversas dimensiones. Ante su actual depreciación simbólica e inoperancia en el escenario de la representación, se precisa concebir o recrear formas organizativas que se adecuen a una concepción renovada de la democracia como expresión de la diversidad y como un proceso que se construya de abajo hacia arriba, lo cual implica un cambio en la forma y contenido de la representación.

Un factor imprescindible en la transformación de la "forma" de hacer política está referido al comportamiento y las lógicas de acción. Las instituciones políticas se asocian generalmente con los aparatos estatales, las organizaciones representativas y el conjunto de normas y leyes que rigen en determinado territorio, pero para comprender integralmente la acción política es preciso abordar las instituciones también como patrones de comportamiento, reglas o valores que estructuran las relaciones (Knight), patrones regulares de interacción (O'Donnell) o bien estructuras extendidas en el tiempo y espacio (Giddens).

Las instituciones son construcciones sociales que tienen independencia respecto de los actores, continuidad en el tiempo y en el espacio, carácter simbólico y, al mismo tiempo, son patrimonio compartido de toda una organización o comunidad e inciden en ella estableciendo constricciones o límites, al mismo tiempo que crean o reducen incertidumbres (Schedler 1995). Por ello, el conjunto de reformas y ajustes institucionales realizados particularmente en la década de los noventa, resultaron limitados e insuficientes, por una parte, por la concepción fragmentaria y dispersa de las medidas, por otra, por su inadecuada lectura de la realidad, pero también por los problemas de aplicación y adscripción de los actores involucrados en la gestión, lo cual tiene directa relación con la cultura política y los patrones de interacción. En ese contexto, es preciso comprender que "…un representante no es sólo responsable ante, sino también responsable por..." (Sartori 1996), por tanto existe una estrecha relación entre la calidad de la democracia y la capacidad y calidad de los gobernantes.

Es evidente que la democracia requiere de reglas jurídicas claras y normas sociales adecuadas para generar un clima de confianza y un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable, pero estos factores no son suficientes. Una profunda reforma estatal implica una serie de condiciones, entre ellas la vinculación con las estructuras económicas y socio-políticas, las relaciones de poder y la conflictividad en un marco común basado en la pluralidad, lo cual implica "ciudadanos integrados en la comunidad política como partes de un todo, es decir de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo" (Habermas 1998).

En otras palabras, la institucionalidad democrática no sólo debe cumplir con las tareas de representación formal de la política asociada a la idea de democracia electoral –condiciones absolutamente necesarias para su funcionamiento–, sino además tener la capacidad de articular la multiplicidad, la diversidad y las contradicciones, así como responder a las necesidades y expectativas sociales, que son la base de la legitimidad y consolidación institucional.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMANN, GERD. *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Ed. Paidós, Barcelona, 2001.

BORDIEU, PIERRE. *El campo político*. Ed Plural, La Paz, 2001.

CALDERÓN, FERNANDO. "Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia" en: PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano.* Ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

GELLNER, ERNEST. *Naciones y nacionalismo*. Ed. Alianza, Madrid, 1988.

HABERMAS, JÜRGEN. *Facticidad y validez. Sobre el derecho, el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Ed. Trotta, Madrid, 1998.

HELD, DAVID. "Ciudadanía y autonomía". En. *Revista Ágora No.* 7, Buenos Aires, 1997.

LAVAU, GEORGES. "Partidos y sistemas políticos: interacciones y funciones" en Calanchini (comp.): *Partidos políticos y sistema político.* Cuadernos de Ciencia Política No. 2. Fundación de Cultura Universitaria –Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.

LOWERSTEIN, KARL. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1986.

MARIANI, RODOLFO. *"Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)"*, en: PNUD (2007) Contribuciones al Debate II.

MARTINAT, FRANCOISE. "Crisis de la representación y nuevas ciudadanías: los cambios de Colombia, Argentina y Venezuela" en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean– Michel (comp.): *¿Qué cambio en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2004.

MELUCCI, ALBERTO. "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", en *Zona Abierta No. 69,* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994.

MOUFFE, CHANTAL. *El retorno de lo político*. Ed. Paidós, España, 1999.

O'DONNELL, GUILLERMO. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En: PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano.* Ed. Aguilar-Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

"Hacia un Estado de y para la democracia", en: La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones al Debate Vol. II, PNUD, 2007.

RODRICK, DANI. "Feasible globalizations", Harvard University, 2002.

SANJINÉS, JAVIER. *El mestizaje,* Ed. IFEA- PIEB. La Paz, 2005.

SARTORI, GIOVANNI. "¿Hay una crisis de representación?" en: *Revista Este País, No. 65.* Agosto 1996, México, 1996.

SCHEDLER, ANDREAS. "Under and overinstitutionalization: some ideal typical propositions concerning new and old party system" (working paper No. 213), Kellog Institute from International Studies, University of Notre Dame, Indiana, 1995.

TAPIA, LUIS. *La condición multisocietal. Multiculturlidad, pluralismo, modernidad.* Ed. CIDES-Muela del Diablo, La Paz, 2002.

TORANZO, CARLOS. "La relación de los partidos políticos y la sociedad civil" en: FBDM *Los partidos políticos ante la crisis"* FBDM, La Paz, 2004.

ZAVALETA, RENÉ. *Las masas en noviembre.* Ed. IESE-UMSS, Cochabamba, 1983.

"Notas sobre la cuestión Nacional en América Latina". En: *El Estado en América Latina*. Ed. Los Amigos del Libro, La Paz, 1990.

ZEGADA, MARÍA TERESA. "Partidos en el poder: La ausencia de un sistema de representación política en Bolivia" en: Zegada (Coord.) *La representación política en Bolivia. Tendencias y desafíos.* IDEA – PNUD - FBDM, La Paz, 2006.

"Ciudadanía civil y política en Bolivia" en: Zegada, Farah y Albó *Ciudadanías en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2006.

NOTAS

[1] Mariani en un texto elaborado para la discusión de los autores del presente volúmen y otros expertos, llama la atención sobre éstos dos aspectos como los actuales desafíos de la gobernabilidad democrática en la región

[2] Comentarios realizados en el Taller de análisis y discusión con los autores del presente libro, organizado por el PNUD con el apoyo de la Unión Europea y realizado en Buenos Aires en mayo de 2007.

[3] O'Donnell, Guillermo 2007 "Hacia un Estado de y para la democracia", en el presente volúmen.

[4] La Constitución de 1938 expresó la ideología emergente de la época que propugnaba el fin del constitucionalismo clásico regido por el individualismo liberal y la propiedad privada, e introducía el constitucionalismo social –o derechos de segunda generación-; se incorporaron, por ejemplo, el derecho a la reunión, a la asociación y a la huelga, se otorgaba por primera vez al Estado responsabilidades sociales, se desconocía cualquier tipo de servidumbre y se reconocía y garantizaba la existencia legal de las comunidades indígenas y sus derechos específicos.

[5] Este concepto se encuentra fuertemente conectado con el concepto de sociedad abigarrada de Zavaleta, y se refiere a "la coexistencia y sobre posición de diferentes sociedades o matrices de relaciones sociales de diversa cualidad y tiempos históricos", (cfr. Tapia 2002)

[6] Estas visiones se vinculan con posiciones de intelectuales bolivianos como Silvia Rivera, Álvaro García Linera, Esteban Ticona, Raúl Prada, entre otros.

[7] Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado "Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas" suscrita por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, compuesta por nueve organizaciones, entre ellas la CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, CPES. Sucre, 5 de agosto de 2006.

[8] Zegada, Ma. Teresa "Ciudadanía civil y política en Bolivia" en: *Ciudadanías en Bolivia*. Corte Nacional Electoral, La Paz, 2006

[9] La idea de trilema se basa en la permanente incompatibilidad de los tres dispositivos históricos mencionados: Estado, ciudadanía y comunidad que no logran armonizar entre sí; es una relación

en que prevalecen dos en detrimento siempre de uno. El trilema fue concebido por Dani Rodrick (2002) aplicado al funcionamiento político de la economía global (The political trilemma of de World Economy).

[10] Esta diferenciación conceptual guió la reflexión sobre la crisis del sistema de representación en Bolivia Cfr. Zegada, María Teresa, 2006

[11] Unión Cívica Solidaridad, Conciencia de Patria, Nueva Fuerza Republicana y el Movimiento Bolivia Libre, entre los principales, que participaron en acuerdos políticos para conformar coaliciones gubernamentales con los partidos grandes y con cuyas votaciones lograron alcanzar mayorías parlamentarias.

[12] Desde la reconquista democrática en la década de los ochenta, los partidos políticos lograban un promedio del 25 a 26% de los votos; excepcionalmente el MNR logró en las elecciones de 1993 el 33,8%.

[13] El MAS, por ejemplo, es una organización política constituida por organizaciones sindicales con lógicas de tipo corporativo, y no es propiamente un partido político. El MIP es una derivación o un instrumento político del movimiento sindical indígena-campesino del altiplano. Dada la ubicación política actual del MAS en función gubernamental, sus desafíos son, además de romper con las lógicas del pasado y cumplir con la oferta de transformar el país, permanecer en el ámbito político y consolidarse como sujeto representativo, para lo cual requerirá un mínimo de institucionalidad organizativa.

[14] Clasificación que corresponde a las clásicas tipologías de los sistemas de partidos políticos construidas por Sartori, y Laparombara y Weiner.

[15] Entendemos la gobernabilidad como la capacidad estatal de satisfacer las necesidades, demandas y expectativas sociales, por ello su estrecha vinculación con el concepto de legitimidad.

[16] Cfr. O'Donnell "Hacia un Estado de y para la democracia", en el presente volumen.

[17] Por ejemplo, durante el gobierno de Banzer (1997-2001), se impuso un Estado de Sitio que tuvo que ser rápidamente suprimido ante el desacato generalizado de la sociedad.

El Estado del interculturalismo en Bolivia*

*George Gray Molina***

INTRODUCCIÓN

Bolivia va por la reforma número dieciocho de su Constitución Política de Estado (CPE). Una larga historia de rebeliones, movilizaciones sociales e inestabilidad política tiende a recordar que la constitución de una "comunidad de ciudadanos" es un proceso no acabado en el país.[1] La tensión central de este proceso confronta los requerimientos de *igualdad* que emergen de una concepción de derechos ciudadanos universales con los requerimientos de *diferenciación* emergentes de una concepción de derechos de ciudadanía multiculturales y pluriétnicos.[2] Esta tensión genera más de un problema para la gobernabilidad democrática en Bolivia hoy. ¿Rige una concepción liberal, comunitaria, nacional-popular, mestiza, multicultural o intercultural de ciudadanía? ¿Hasta dónde se protegen los derechos de individuos contra los derechos de grupos? ¿Dónde termina el derecho consuetudinario de comunidades y pueblos indígenas y dónde empieza el derecho constitucional? ¿Qué sucede cuando éstas entran en conflicto? ¿Cómo se dirimen las diferencias?

Estas son preguntas que se hacen abogados, jueces y servidores públicos todos los días. Pleitos sobre propiedad de la tierra y recursos naturales, el reconocimiento de la personería jurídica de grupos y el ejercicio del derecho consuetudinario, entre otros,

* Este artículo está basado en el documento "El Estado del interculturalismo", publicado en *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, Revista especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia, 2006. La reflexión se enmarca en una agenda de investigación más amplia orientada hacia la elaboración del *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2007: El estado del Estado*.

** George Gray Molina es Economista y Antropólogo. Coordinador del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, PNUD.

confrontan diferentes reglas de legitimidad en la práctica jurídica cotidiana. La respuesta corta a estas disonancias es resolver conflictos "en el marco de la Constitución Política del Estado". Esto implica, generalmente, debatir los méritos de unos artículos de la Constitución sobre otros. En el fondo, sin embargo, aluden a algo más profundo que el debate constitucional en sí. Se refieren más bien al tipo de ciudadanía que puede y debe emerger en una sociedad profundamente marcada por diferencias regionales, étnico-culturales y de clase.

Por ello, el recurso al constitucionalismo es insatisfactorio.[3] Primero, porque la CPE boliviana no es consistente con respecto a qué tipo de ciudadanía defiende. Añade, desde 1993, una dosis de multiculturalismo a una concepción básicamente liberal de derechos ciudadanos. El multiculturalismo constitucional, adoptado en los años noventa, no requiere de concepciones comunes de ciudadanía, sino de la mera convivencia y coexistencia de diferentes maneras de ejercer la ciudadanía. Esta agregación se explica, en parte, históricamente. Y es que la normativa de derechos ciudadanos fue construida de manera incremental sobre la versión aprobada en la Convención Constitucional de 1938, 10 años antes de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y más de 50 años antes de la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la OIT. Este desfase hace que la práctica legal ya "reconoce" derechos colectivos y diferenciados en el día a día (derechos de propiedad de TCO, derechos políticos de juntas vecinales, organizaciones campesinas e indígenas), pero no en la Constitución Política del Estado. Esto hace que cualquier conflicto constitucional sobre derechos recurra al Artículo 1ro (forma de gobierno multiétnica y pluricultural) para justificar la práctica legal habitual.

Segundo y quizá más importante, la respuesta corta supone que existe suficiente institucionalidad como para aplicar lo que se inscribe en la ley y en la Constitución Política del Estado. La presunción de un Estado relativamente fuerte, homogéneo y de cobertura universal está detrás de este imaginario. Este segundo motivo nos expulsa del ámbito estrictamente normativo. ¿Qué tipo de Estado se requiere para aplicar *cualquier* Constitución Política de Estado? Acá ingresamos al campo de la política, de la institucionalidad política, administrativa y de las convenciones sociales y culturales que dan legitimidad al Estado. ¿Cómo pensar en una institucionalidad estatal que apuntale una visión intercultural de derechos y deberes ciudadanos? ¿Será suficiente un buen aparato burocrático y una tecnocracia competente -el supuesto detrás de múltiples reformas institucionales del Estado boliviano en la última década? Quizá necesitamos abordar más ámbitos de estatalidad para responder a esta pregunta. En particular, tendremos que explicar el alcance territorial y funcional y la capacidad administrativa y legal de la estatalidad existente. Este es un reto que sobrepasa los límites del debate normativo.

Planteadas estas dos premisas –la necesidad de defender un enfoque intercultural de ciudadanía y la necesidad de fortalecer un Estado que defienda la concepción intercultural– se dibujan las siguientes partes de este ensayo. Primero, se analiza la

frontera del debate normativo aplicado al caso boliviano, en particular, el debate entre liberales y comunitaristas sobre concepciones alternativas de ciudadanía. Se describe un callejón sin salida en el debate normativo, que termina definiendo el alcance del enfoque intercultural en función de procesos que no son normativos, y que abarcan más bien procesos sociales y políticos de construcción política. Para avanzar en el debate, no será suficiente sustituir "multiculturalismo" por "interculturalidad," sino describir el proceso social de construcción de comunidades ciudadanas, que comparten valores democráticos comunes.[4] Segundo, por tanto, se analiza la importancia del orden estatal y del Estado para constituir dichas comunidades ciudadanas. Las modalidades de construcción ciudadana en Bolivia son heterogéneas. Nacen, en algunos casos, de la deliberación y participación política, pero en la mayoría de casos, de la contestación y la movilización social en torno al poder del Estado. Esto tiene profundos impactos sobre el tipo de Estado que emerge en Bolivia. El reto es construir una comunidad ciudadana menos estratificada pero profundamente respetuosa de las diferencias plurales. Para ello, se requiere de un orden estatal que iguala y de un Estado que promueve una concepción común de ciudadanía.

LOS LÍMITES DEL DEBATE NORMATIVO

El enfoque liberal: libertades que coexisten

¿Cómo conviven las demandas culturales heterogéneas de grupos, comunidades y regiones diferentes en el marco de una democracia liberal? Esta pregunta invoca una querella propia a la familia del liberalismo. El liberalismo político pregunta, de manera más amplia, "cómo conviven individuos, grupos y comunidades profundamente divididas por credos religiosos, doctrinas morales e identidades étnico-culturales, raciales, regionales y nacionales".[5] Las respuestas se encuentran dibujadas, desde la concepción liberal, en el debate que inició el libro *Teoría de la Justicia*, de John Rawls en 1971, alimentada por la crítica comunitaria, republicana y multicultural durante las siguientes décadas.[6] Quizá la exposición más clara de este debate está encabezada por el filósofo canadiense Will Kymlicka.

Dos posiciones atribuidas a la concepción liberal de ciudadanía son, primero, la prelación de los derechos individuales por encima de los derechos colectivos (la preferencia por el atomismo individual) y segundo, la neutralidad del Estado con respecto a concepciones alternativas del bien (la preferencia por la neutralidad liberal). Kymlicka inicia su discusión refutando ambas posiciones dentro del marco liberal. Primero, recuerda que la presunción que los "derechos individuales" son previos a los "derechos de grupo" plantea una falsa dicotomía entre ciudadanos. ¿Es posible, pregunta Kymlicka, que existan derechos individuales que no sean parte de alguna concepción de derechos ciudadanos más amplio?[7] El ejemplo está en el propio debate entre mayorías y

minorías en sociedades plurales. ¿Por qué observamos que los que reclaman "derechos individuales" frecuentemente son miembros de la mayoría dominante –es decir, son individuos que ya tienen reconocidos sus derechos de grupo en la cultura dominante? ¿Por qué quienes reclaman "derechos de grupos" son frecuentemente de la minoría– y por tanto, son vistos como privilegiando derechos de grupo sobre derechos de individuos? Al fin y al cabo, sostiene Kymlicka, para gozar de derechos de individuo en sociedad plurales, requerimos que encajen en la concepción dominante de derechos de ciudadanía. ¿Es posible tener "derechos europeos" de libre expresión en el Afganistán talibán? La respuesta es si, y sólo si, se reconocen dichos derechos como derechos de grupo –los de una minoría no talibán. El requisito para ejercer derechos individuales, en este caso, pasa por el reconocimiento de derechos grupales de minoría.

Segundo, Kymlicka argumenta que el supuesto de neutralidad liberal del Estado no encuentra correlato en la experiencia real de las sociedades plurales. En los hechos, las sociedades liberales no suelen ser neutrales con respecto al bien (educación en un idioma oficial, feriados nacionales, símbolos del Estado), sino que representan como "neutrales" las posiciones normativas, costumbres y tradiciones de la nación o cultural dominante.[8] Esta es una ampliación del argumento anterior. ¿Existe algún país liberal que no privilegie el idioma de su mayoría en asuntos públicos? ¿Existe alguna sociedad liberal que no celebra –a nivel nacional– sus héroes, feriados y símbolos históricos? En todo caso, Kymlicka no encuentra un problema en que exista una cultural mayoritaria y dominante. Lo problemático es la presunción de neutralidad con respecto a concepciones del bien. La experiencia histórica de construcción de Estados-nación en el siglo XIX y XX sugiere que la presunción normativa de neutralidad queda más como deseo que como realidad.

¿Cómo defender, entonces, una visión liberal de multiculturalismo? Kymlicka diferencia entre dos dimensiones de derechos multiculturales. Aquellos que se promueven para defender "protecciones externas" de la mayoría dominante y aquellas que buscan generar "restricciones internas" dentro de grupos étnico-culturales de minoría. Sostiene que la protecciones externas no violan los derechos liberales de la sociedad porque plantean la posibilidad de que existan diferentes maneras de ejercer autonomía y libertad ciudadana, algunas bajo una concepción dominante del bien y otras bajo otras (piense en la posibilidad de una escuela con currículo predominantemente aimara en Jesús de Machaqa y quechua en Tacopaya). Encuentra, sin embargo, que las restricciones internas sí pueden ocasionar incompatibilidades en el ejercicio de derechos liberales dentro de minorías tradicionales (por ejemplo, en el infanticidio femenino que contradice el derecho igual a la vida). Adopta, por ello, una estrategia de dos pisos para defender los derechos multiculturales desde una posición liberal. En el primer piso, se construyen derechos comunes a minorías y mayorías. Estos derechos constituyen el sentido común de la sociedad plural. En el segundo, se genera espacio para derechos diferenciados de ciudadanía según se trate de un grupo minoritario o mayoritario. Estos derechos suponen espacios para el ejercicio de libertades y autonomías autodefinidas, idiosincrasias culturales o regionales.[9]

BOX 1. ¿QUIÉNES SOMOS? OCHO CONDICIONES ÉTNICO-LINGÜÍSTICAS EN BOLIVIA

Considerando la percepción de autopertenencia a pueblos indígenas, la(s) lengua(s) que habla y el periodo en que aprendió la lengua indígena (niñez/adulto), Albó y Molina (2005) identifican ocho grupos de "condición étnico-lingüística". En un extremo están los bolivianos denominados "no indígenas abiertos", que son los que no se consideran indígenas, no hablan una lengua indígena pero sí hablan castellano. En el otro extremo están los bolivianos denominados de identidad "plena aislada", que son los que sí se consideran indígenas, que sí hablan una lengua indígena, que sí la aprendieron en su niñez, pero que no hablan castellano. En general, la distinción nos muestra que la diversidad étnico-lingüística boliviana desafía categorías duales como "indígena"o "no indígena". ¿Cómo describiríamos a una persona que no se autoidentifica como indígena, pero habla un idioma indígena habitualmente? Cómo describiríamos la condición inversa?

BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN ÉTNICO LINGÜÍSTICA (CEL)

COMB.	AUTO-PERTENENCIA	USO DE SU LENGUA		APERTURA	CEL (CONDICIÓN ÉTNICO LINGÜISTICA)	POBLACIÓN		
		LA HABLA	LA APRENDIÓ EN LA NIÑEZ	HABLA CASTELLANO		0-14 AÑOS	15 O MÁS AÑOS	TOTAL
7	Sí	Sí	Sí	No	Plena aislada (-castellano)	321.054	565.336	886.399
6	Sí	Sí	Sí	Sí	Plena abierta (+castellano)	315.169	1 209.636	1 524.805
5	Sí	Sí	No	Sí	Predominante abierta	154.854	588.989	743.843
4	Sí	No	No	Sí	Sólo por pertenencia	1 041.070	683.224	1 724.294
3	No	Sí	Sí	No	Sólo lingüística aislada (-castellano)	15.204	36.935	52.139
2	No	Sí	Sí	Sí	Sólo lingüística abierta (+castellano)	22.524	145.119	167.643
1	No	Sí	No	Sí	No indígena abierta (+lengua indígena)	24.289	224.538	248.827
0	No	No	No	Sí	No indígena abierta (-lengua indígena)	841.698	1 450.384	2 292.082
TOTAL						2 735.862	4 904.161	7 640.023

Fuente: Albó y Molina (2005).

El enfoque comunitario: más allá de la neutralidad liberal

Autores como Charles Taylor, Jurgen Habermas o Philip Pettit encuentran insuficiente el enfoque liberal multicultural. No es suficiente "tolerar" o "coexistir" con concepciones plurales del bien. El comunitarismo y de forma más vigorosa el republicanismo, reclaman un *ethos* de construcción cívica y ciudadana. No sólo que no debe abogarse por una neutralidad desde el Estado, sino que debe emerger un consenso no-neutral sobre lo que es valioso, que debe ser activamente promovido y defendido desde el Estado. La posición comunitaria/republicana requiere tanto de una

participación ciudadana activa como de una "toma de posiciones". Esto no implica la sujeción de una comunidad ciudadana por otra, sino, en palabras de Jurgen Habermas, la construcción "intersubjetiva" de lo que es valioso.[10] La premisa liberal de que todo ciudadano construye su concepción del bien de manera atomista e individual se estrella contra la realidad sociológica de construcción de identidades con respecto "al otro". No podemos tener "identidad" propia, como tal, si no existen "otros" diferentes a nosotros.

Quizá la explicación más clara de la posición comunitarista se encuentra en el trabajo de Charles Taylor, otro filósofo canadiense, quien confronta la variante liberal multicultural con una posición más "fuerte" de posicionamiento normativo.[11] Taylor distingue entre dos tipos de "liberalismo": el primer tipo de liberalismo (Liberalismo 1) defiende, ante todas las cosas, los derechos individuales y casi como deducción de esta posición, plantea un Estado rigurosamente neutral ante concepciones plurales religiosas, regionales o étnica. Enfatiza la importancia de defender los "derechos negativos" de Isaiah Berlin –los derechos a la vida, a la seguridad, a las libertades personales y de libre expresión y asociación.[12] El segundo tipo de liberalismo (Liberalismo 2) promueve un Estado que defienda a una nación, una cultura o una religión –o de un grupo de naciones, culturas, etc. de manera más explícita, siempre y cuando los derechos de la minoría sean protegidos. Taylor distingue este segundo tipo de posición del liberalismo multicultural que simplemente "protege" los derechos de minoría con respecto a la mayoría. Bajo esta óptica, ni la sociedad mayoritaria –ni los grupos minoritarios– tienen por qué mantener neutralidad con respecto a sus concepciones del bien.

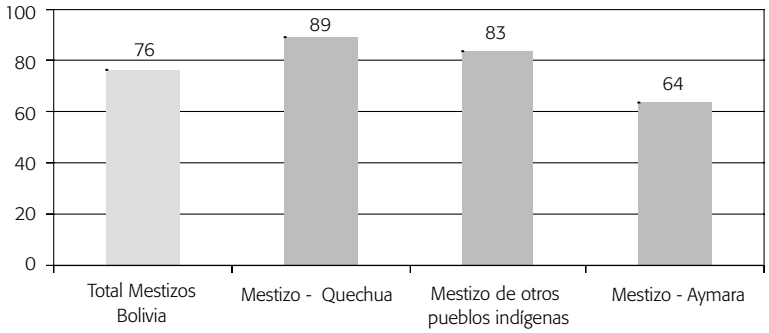
El dilema que confronta Taylor es cómo lograr el ejercicio pleno de las concepciones de grupos y comunidades de mayoría y minoría. Este no es un problema trivial, porque requiere de la toma de posición sobre los límites de uno y otro. Sin la "neutralidad del Estado," no se puede acudir a un proceso *externo* al proceso político de ejercicio del poder. Y si no existen procesos externos, tampoco existen posiciones neutrales con respecto a concepciones del bien. Se requiere, en la visión comunitaria, de una "verdad común," que no necesariamente gira en torno a las libertades negativas del Liberalismo 1 ni a la pretensión de neutralidad entre comunidades y grupos. Esta verdad común, en ojos de la teoría política, frecuentemente vuelve a la participación y deliberación cívica y política en sí. Si el proceso político define sobre concepciones del bien, el "bien mayor" es participar de dicho proceso. Sin embargo, en sociedades multiculturales esto tampoco puede tomarse como dado. A medida que se aterriza en el tema, el rol del Estado se vuelve esencial. Es el instrumento y a la vez el producto de una comunidad de ciudadanos.

BOX 2. ¿QÚE NOS UNE? EL MESTIZAJE EN BOLIVIA

En Bolivia, el 76% de los habitantes se consideran mestizos. En ese sentido, entre los bolivianos que se consideran quechuas, el 89% también se considera mestizo; entre los que se consideran de otros pueblos indígenas, el 83% también se considera mestizo y entre los que se consideran aimaras, el 64% también se considera mestizo. Es decir, en Bolivia coexisten mantos identitarios amplios y consensuados.

Sin embargo, si se profundiza en el análisis, se encuentran también distancias y nuevos agrupamientos diferenciados (indígena antes que mestizo, el monolingüismo). Así, encontramos que el pueblo que más resiste apelativos de "mestizo" es el aimara, cuyo 36% de los encuestados rechaza tal condición. La cifra desciende a un 11% entre los quechuas y a un 17% entre los pueblos amazónicos (IDH 2004).

PORCENTAJE DE PERSONAS DE 15 AÑOS O MÁS QUE DICEN SER "MESTIZOS" SEGÚN SU AUTOIDENTIFICACIÓN CON PUEBLOS INDÍGENAS



Fuente: ACADI-03.

Encrucijada normativa: multiculturalismo e interculturalismo

El paso de la coexistencia, tolerancia y convivencia entre desiguales a la construcción de una comunidad de ciudadanos –una comunidad de iguales– es el paso de una concepción multicultural de ciudadanía a una intercultural.[13] Para avanzar en esta agenda no es suficiente cambiar de palabra, sino confrontar el dilema de la igualdad de manera más exhaustiva. Sin igualdad no puede existir una comunidad de ciudadanos. ¿Sin embargo, cómo definimos "igualdad"? ¿Con respecto a qué dimensiones de ciudadanía? ¿Con respecto a oportunidades futuras pasadas, capacidades, funcionamientos, necesidades, grupos o individuos? ¿En qué se diferencia la idea de "coexistir"entre diferentes (la posición multicultural de facto) y la idea de construir una comunidad de iguales entre diferentes (la posición sustancial del interculturalismo)?

En esta discusión ayuda la idea de "igualdad compleja" acuñada por Michael Walzer en torno al debate liberal/comunitario. Walzer se detiene en el supuesto de que cada "bien" debe ser asignado o redistribuido según una misma regla. Para los liberales esta regla comúnmente es definida en términos de "igualdad de oportunidades" –en cuanto exista igualdad de oportunidades de acceso a la educación, por ejemplo, no es esencial que el resultado de esa oportunidad derive en igualdad de condiciones. En otras palabras, se enfatiza el valor procedimental de una sociedad justa, pero no se ingresa a la evaluación del valor sustancial de dicha justicia. Para los comunitarios, esa regla es frecuentemente la de una "vida buena". Si la distribución de bienes y libertades hace posible construir una vida buena, no importa si es igual o no a la del prójimo o a la comunidad de prójimos. Para los republicanos, una vida buena puede ser una "vida cívica", de participación, deliberación y representación política. Y así, según la doctrina comprehensiva de cada individuo o grupo o comunidad.

El dilema, dice Walzer, es que ninguna de estas posiciones es "incongruente" o "incorrecta". Ninguna se equivoca, porque a fin de cuentas las reglas de asignación y redistribución de bienes y derechos tiene como base una valoración normativa societal. Cuando redistribuimos trabajo calificado, la meritocracia suele ser una buena regla de asigación. Cuando redistribuimos bienestar primario, la necesidad suele ser la regla compartida y cuando redistribuimos poder político, la regla de mayoría suele funcionar en muchas sociedades. Para Walzer lo que está en juego en todas estas valoraciones es una concepción de "igualdad compleja". Por igualdad compleja se refiere a la posibilidad de tener diferentes reglas de igualdad para diferentes esferas de distribución de bienes y derechos. ¿Cómo se relaciona la idea de igualdad compleja al debate multicultural/intercultural? Bajo reglas "únicas," la facción mayoritaria valora una regla para la asignación de tierras, y la facción minoritaria otra. La resolución de este dilema se da en la arena política, cuando se impone una visión normativa sobre otra por el voto o la imposición. En sociedades plurales, la mayoría suele ganar ambos procesos. La minoría termina accediendo o impugnando la decisión por vías extra-formales –petición, movilización o toma de tierras.

En la visión de Walzer, existe la posibilidad de construir juntos –entre mayorías y minorías– reglas de igualdad compleja. Así, se pueden definir una dimensión de la igualdad de acceso a la tierra sujeta a la regla "reparación histórica"(TCOs), otra a la regla "función económico-social" (solar campesino y pequeña propiedad) y otra dimensión a la regla "precio de mercado" (predios agroindustriales de alto rendimiento). La diferencia entre este procedimiento de deliberación intercultural con respecto a su par multicultural, es que el primero requiere de una noción compartida de igualdad –en muchos casos de "igualdad compleja". No es suficiente la convivencia, la tolerancia o la coexistencia con el "otro". Es imperativo construir reglas de igualdad –ciudadanía– juntos. El ejemplo utilizado, tomado de la propia Ley INRA de 1996, sugiere que este procedimiento de construcción de reglas comunes no es tan filosófico como parece.

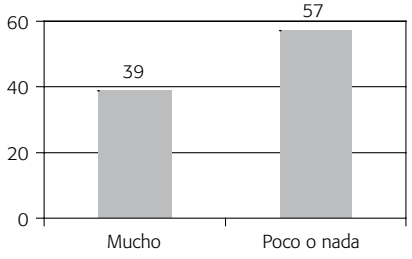
Hasta aquí el debate normativo ilumina y construye. Sin embargo, algunas de las preguntas fundamentales no se resuelven en el ámbito normativo. De manera fundamental, no resuelve el cómo construir una "comunidad de ciudadanos" en sociedades plurales. Para avanzar en la discusión, es imprescindible trascender la visión normativa y aterrizar en el orden estatal y el Estado que hacen posible construir ciudadanía.[14] Sin Estado, no existen mecanismos institucionales que frenen el particularismo, de grupo regional o étnico-cultural definido. Sin Estado, no puede haber esfera pública compartida, ni contrato social duradero. Sin Estado, no existen ciudadanos ni prevalece derecho algunos, sino el derecho del más fuerte. Por ello, el siguiente capítulo, tiende un puente entre el debate normativo y el debate social sobre cómo construir un Estado intercultural en Bolivia.

BOX 3. PRESIDENTE INDÍGENA: LA PLASTICIDAD DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Cuando en julio de 2003 se preguntó a los bolivianos en qué medida les gustaría que el 2025 Bolivia tenga un Presidente indígena, el 39% respondió que le gustaría "mucho" y el 57% respondió que le gustaría "poco o nada". Sin embargo, dos años y medio después, el 74% de los bolivianos aprueba la Presidencia de Evo Morales, mientras que tan sólo el 16% de los bolivianos la desaprueba.

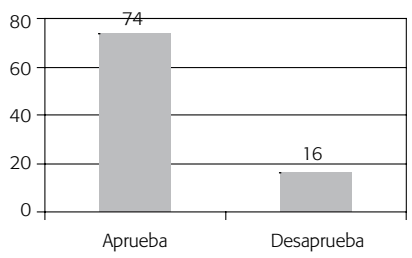
Aunque este cambio de percepción en la opinión pública puede tener muchas explicaciones, es posible que luego del periodo de inestabilidad e incertidumbre política vivido en Bolivia desde octubre de 2003, la contundente victoria de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2005 haya creado muchas expectativas en la población. En efecto, luego de las elecciones de diciembre, el 63% de los bolivianos manifiesta sentir esperanza y alegría por la victoria de Evo Morales, el 67% cree que el nuevo Presidente tendrá una gestión de gobierno positiva para el país y el 82% dice estar dispuesto a darle su apoyo (Apoyo, opinión & mercado, diciembre de 2005).

¿EN QUÉ MEDIDA A UD. LE GUSTARÍA QUE EL 2025 BOLIVIA TENGA UN PRESIDENTE INDÍGENA?
JULIO 2003



Fuente: ECADI-2003.

EN GENERAL, ¿DIRÍA UD. QUE APRUEBA O DESAPRUEBA LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE EVO MORALES?
ENERO 2006



Fuente: Apoyo, opinión y mercado, Bolivia.

EL ESTADO DEL INTERCULTURALISMO

¿Qué tipo de Estado tiene Bolivia?[15] Una manera alternativa es preguntar ¿qué tipo de Estado ha emergido de la propia sociedad boliviana, de un proceso largo y continuo de negociaciones y acomodaciones políticas? Se hace imprescindible repasar la manera en la cual la teoría social boliviana ha descrito al Estado boliviano. La tarea se hace doblemente importante porque se presiente el agotamiento del vocabulario social de los últimos veinte años. No es que conceptos como "Estado" requieran de reinvención. Sí hace falta, sin embargo, resignificar conceptos y relatos como Estado, élites y movimientos sociales, para no describir cosas que no existen. La tarea de proveer un hilo común lo suficientemente amplio como para no borrar la heterogeneidad de la historia y de la sociología del Estado, pero a la vez lo suficientemente preciso como para no significar cualquier cosa, nos lleva a conjugar varias vertientes de construcción de vocabulario analítico. ¿Cómo evitar una suma cronológica de eventos, personajes e hitos estatales, sin caer en la abstracción propia de un campo especializado como el histórico? Este es sin duda un campo minado. Para empezar, si el objetivo es trascender la historiografía oficial, ¿cuál es la "historiografía oficial"? y ¿qué peso tiene sobre la presente generación de historiadores y estudiosos sociales? Segundo, ¿cómo proponer un hilo histórico común sin pasar por alto las necesarias contingencias de tiempo y lugar? Ni la "historia como ciclo recurrente", ni la "historia como compilación de hechos e imaginarios independientes y autónomos entre sí."

Algunos trabajos históricos, particularmente los referidos a la construcción del Estado republicano del siglo XIX,[16] plantean un importante punto de partida que tiene hilos complementarios para el siglo XX.[17] El hilo común que emerge es de una construcción parcial y fragmentada de la legalidad y legitimidad estatal en medio de dos factores condicionantes altamente significativos: primero, la primacía de élites débiles y cambiantes (terratenientes de la época de las leyes de ex-vinculación, mineros de la plata, del estaño, élites de la revolución nacional, de la nueva economía cruceña de fines de siglo, etc); y segundo, "alianzas" o "pactos" espúreos desde el Estado, con actores populares, campesinos, indígenas o regionales. Una característica común de esta vena histórica es el reconocimiento explícito de modalidades populares, no formales, de petición, de interpelación, contestación o representación de la ciudadanía excluida de la formalidad censitaria de finales de siglo XIX y principios de siglo XX.

"Elites que pactan" o en las palabras de Rossana Barragán, "Estados que pactan", plantea un punto de partida para iniciar una conversación sobre los cimientos históricos de la estatalidad boliviana en el siglo XIX. Este hilo, sin embargo, encuentra problemas en el siglo XX, en particular para explicar y tratar el hito de la Revolución Nacional de 1952. ¿Cómo explicar la Revolución y su impacto sin caer en el excepcionalismo, o reproducir el fundacionalismo común a la aspiración hegemónica de la ideología oficial de la revolución? Esta vena se complejiza con la emergencia de politización identitaria

étnico-cultural en los años setenta y ochenta.[18] En cierto sentido, la compleja tarea de escribir la historia del Estado refleja la propia complejización del proceso de diferenciación social y étnico-cultural de los últimos cincuenta años, pero también plantea los límites de la batalla sincrónica y diacrónica de contar la historia. La primera plantea coexistencias y luchas por el poder y la hegemonía estatal, mientras que la segunda cuenta la historia como una sucesión de "etapas superadas." Muchos autores, por supuesto, hacen ambas, y esto implica un vínculo necesario con la teoría social y política, sino con los imaginarios sociales dominantes de cada época y lugar.

Estado con huecos

Para entender el impacto estatal de esta dinámica de "élites débiles que pactan" recurrimos al análisis comparativo de Guillermo O'Donnell para el caso latinoamericano.[19] O'Donnell argumenta que teorías actuales sobre el Estado suponen un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional, del Estado y de la sociedad. Se pregunta "¿qué sucede cuando el Estado en sus dimensiones legales, burocráticas e ideológicas se extienden de manera discontinua sobre el territorio (áreas rurales, villas miseria en áreas urbanas) y para muchos grupos funcionales (comunidades pobres, indígenas, excluidos)? ¿Qué tipo de Estado –y sociedad– son estos? ¿Cómo se construye una comunidad de iguales cuando el Estado "no llega" o "no actúa" aun cuando llega?

Estas preguntas llevan a una reflexión sobre el alcance del Estado en sociedades plurales, marcadas por clivajes regionales, étnico-culturales y sociales. Para O´Donnell, los lugares de alta discontinuidad, lugares en los cuales el alcance territorial y funcional del Estado es tenue, describen un "Estado con huecos." Un "Estado con huecos" no es, en esta concepción necesariamente un Estado disfuncional o fallido, sino más bien que fue construido en partes y fragmentos. No son Estados nacidos de una gran construcción nacional/estatal, sino nacidos de procesos descolonización, liberación republicana u otro mecanismo externo de conformación. Para estas sociedades y Estados el imperativo de construir "nación" no es trivial, porque sus bases culturales, sociales e históricas no son homogéneas. El "Estado colonial" de la sociología boliviana alude a este impasse, como también lo hace la antinomia "nación/anti-nación" heredada de la Revolución Nacional.

¿Si el Estado es discontinuo, qué significan sus "huecos"? Para O´Donnell, los huecos son lugares donde rige el particularismo, el clientelismo, el cacicazgo y otras formas patrimoniales de política. Son espacios de "autogobierno", pero que no operan bajo las reglas del Estado de derecho y de la libre organización y expresión política, sino bajo las del particularismo: el orden del más fuerte. Esta descripción se hace extensible a otras organizaciones que ejercen cualidades estatales o semi-estatales: sindicatos, ayllus, ONGs, iglesias y otros gremios organizados que suplantan roles del Estado. El imperativo, para O´Donnell, es entender que la construcción de una democracia requiere de un

Estado que pueda ejercer el "Estado de derecho" de manera continua a lo largo y ancho del territorio. La dimensión legal toma un protagonismo especial, por cuanto representa la internalización de la Estatalidad en su dimensión más elemental: el ejercicio de la fuerza para los que rompen la ley, la protección de la ley para todos los ciudadanos.

Los huecos del Estado ya están llenos

La descripción de O´Donnell es gráfica, pero deja algunos hilos sueltos. ¿Son todos los huecos de Estado normativamente nocivos para una democracia plural? ¿Podemos imaginar espacios donde las relaciones sociedad-Estado no sean particularistas ni impliquen la ley del más fuerte? Probablemente sí, porque las organizaciones sociales locales, campesinas o indígenas no suelen operar bajo normas hobbesianas. No es que subsiste un "desorden" en los huecos del Estado. La investigación social sugiere más bien un "orden" altamente codificado y de alta legitimidad social –características que frecuentemente asociamos al Estado. La diferencia es que este orden se construye bajo procesos largos de acomodación, dominación, resistencia o colaboración a Estados depredadores, rentistas y altamente particularistas. En el caso boliviano, podríamos invertir la descripción de O´Donnell para los espacios regidos por el Estado –lugares ordenados según códigos particularistas, clientelares y duales. Es paradójico que la "dualidad del Estado" emerja frecuentemente del propio Estado, que no sólo no tiene alcance continuo en lo territorial o funcional, sino que opera bajo reglas que no fortalecen la esfera pública, la neutralidad del Estado o el Estado de derecho.

En pocas palabras, "los huecos del Estado ya están llenos". Las relaciones sociales, capacidades organizativas e instituciones que las llenan no son necesariamente "informales" en el sentido de estar poco normadas o de reflejar hábito y costumbre local. Comúnmente, las funciones que cumplen ayllus, sindicatos, TCO, ONGs e iglesias, entre otros, están altamente codificadas y se entienden como "parte"de las funciones del Estado (mantener la paz pública, adjudicación de disputas, distribución de "deberes" y "derechos" comunales, etc.). En otras las amplían a esferas sociales que no son competencia tradicional del Estado (la "disciplina sindical" cae, por ejemplo, sobre ámbitos tan diversos como el mal uso de recursos naturales comunes, la inasistencia a eventos sindicales o disputas familiares). La pregunta clave detrás de este escenario, no es ¿cómo llenar los huecos? sino entender cuándo son *complementarias* las estatalidades paralelas a la inclusión social y al ejercicio de derechos ciudadanos y cuándo son *antagónicas*?. En el caso de la complementación, queda el reto de articular las capacidades del Estado formal a las capacidades realmente existentes a nivel local –el ejemplo de la Participación Popular en lograr esto es de destacar. En el caso del antagonismo queda como reto defender los valores y los derechos de la "comunidad de ciudadanos" democrática.

Ambos son retos que encontrarán un cauce en los próximos debates sobre autonomía regional y Asamblea Constituyente. Uno podría imaginar la tentación de

llenar los huecos por decreto. La otra es llenarlas con prácticas políticas hegemónicas. Ambas conspiran contra la posibilidad de construir una comunidad de ciudadanos, un "nosotros" que iguala. Pensamos que el debate sobre los roles y competencias del Estado a nivel subnacional proporciona una oportunidad real de construir un Estado intercultural. Es probable que las formas de acomodación, negociación y construcción se den a nivel regional, por tanto, bajo la forma de un Estado intercultural y autonómico. Estas son las carácterísticas que probablemente permitan balancear mejor los imperativos de "comunidad" e "igualdad".

CONCLUSIONES: ¿QUÉ TIPO DE "ISMO" ES EL INTERCULTURALISMO?

¿Qué tipo de "ismo" es el interculturalismo? En esta sección ensayamos una respuesta que dibuja, a su vez, una agenda de acción sobre Estado e interculturalidad en Bolivia. Pensamos que el interculturalismo es el tipo de "ismo" que no se agota en el debate meramente normativo. Requiere, más bien, de una mirada crítica a las relaciones sociales y estatales que subyacen la construcción de una "comunidad de ciudadanos". El énfasis sobre la igualdad no es académico. Se remite más bien a los efectos que tiene un alcance estatal territorial y funcional heterogéneo sobre el ejercicio de la ciudadanía social, cívica y política. ¿Cómo se construye una comunidad de iguales, cuando el Estado "no llega" o "no actúa" aún cuando llega? Las respuestas tentativas no se encuentran en el debate liberal comunitario ni en el debate sobre multiculturalidad e interculturalidad, sino en la capacidad del orden estatal (económico, cultural, institucional y político) y del Estado mismo (cual órgano de poder) de construir un Estado de derecho intercultural.

La idea de un "Estado con huecos" discontinuo en su alcance territorial y funcional es ilustrativo y gráfico en describir aspectos de la debilidad estructural del Estado boliviano, pero debe ser matizado con la visibilización de actores y relaciones sociales que asumen "cualidades estatales" –ejercicio de la fuerza, derecho, y funciones de representación social y política– en dichos "huecos". Existen dos posibilidades con respecto a la construcción de un Estado de estas características. La primera es la apuesta modernista, que consiste en "llenar los huecos" con instrumentos legales, burocráticos e ideológicos que emergen del juego democrático de poder. En momentos liberales, son instrumentos de contenido "liberal"; en momentos populares, son de contenido "popular". Una segunda posibilidad es la apuesta por la interculturalidad, que supone que algunos "huecos" no se llenarán más que como pactos locales y contingentes entre Estado y sociedad. La larga historia de pactos entre élites centrales/débiles y organizaciones locales/fuertes sugiere que este fue el camino durante gran parte de la historia republicana. Hoy emerge esta lectura desde las demandas regionales por autonomías departamentales, hasta las reivindicaciones

territoriales de pueblos indígenas y originarios. Bajo esta óptica, la apuesta intercultural, no propone una reparación histórica para uno u otro grupo socio-cultural. Propone, más bien, mecanismos para construir puentes de igualdad entre individuos y grupos disímiles.

Estado para el interculturalismo

Por ello, la apuesta intercultural requiere más que una coexistencia y una tolerancia de estatalidades paralelas. Para ser democrático requiere que se fijen límites en torno a los ámbitos comunes y diferenciados de ciudadanía. Lamentablemente, esta discusión tiende a invisibilizarse en Bolivia. El espacio privilegiado es, sin duda, la Asamblea Constituyente en el cual emergerán posiciones que van desde el "separados pero iguales", hasta el de "hegemonía en mi territorio". Más allá de la perspectiva normativa de cada actor social, lo que sí tienen en común es que lo que está en juego no es su concepción particular del bien, sino los lineamientos de un contrato social vinculante a todos. Estos lineamientos son el sentido común de un "Estado intercultural." ¿Cómo se da el tránsito de una estatalidad débil con estatalidades paralelas a un Estado intercultural en Bolivia? Esta es la agenda pendiente más importante del proceso de reconstrucción política en Bolivia. Supone tanto la capacidad de imaginar un nuevo Estado, como de reconocer que ese nuevo Estado nace de una sociedad en proceso de cambio que ya incubó prácticas mestizas, interculturales o de acomodación cultural hace décadas. También requiere visibilizar y confrontar los achaques particularistas, etnocéntricos o racistas que alimentan el "sentido común" de algunos grupos.

¿Qué implica esto para nuestra descripción del Estado? El objetivo de este proceso de transformación no debiera regirse por la idea de transitar de un Estado "débil" a uno "fuerte," sino de transitar de un Estado discontinuo que no genera una comunidad de iguales a uno que resuelve sus discontinuidades igualando. A veces, esto implica reconocer sinergias entre organizaciones fuertes y estatalidad débil. Este ejemplo lo vemos multiplicado por 314 en el proceso de Participación Popular y por 9 en el flamante proceso autonómico. La construcción de Estado no tiene por qué ser centralizador. Sin embargo, tampoco debemos caer en la tentación de santificar todos los "huecos de Estado," si en ellos rige el particularismo, la discriminación por género o etnicidad. El balance entre igualdad (ciudadana) y comunidad (central, regional, municipal, y local) es crucial.

¿Bajo esta óptica qué esperaríamos de un Estado intercultural? ¿Un Estado es "más" intercultural si los niños y niñas aprenden a leer y escribir aymara, quechua o guaraní en la escuela pública y privada? Probablemente sí, pero no necesariamente por la recuperación idiomática (que en sí es valiosa), sino por la construcción de un sentido común en el cual un idioma no supone una amenaza para la "comunidad de ciudadanos". ¿Será "más" intercultural un Estado que reconoce prácticas y derecho consuetudinario

en comunidades indígenas y originarios? Probablemente sí, pero no por la práctica consuetudinaria (que también es valiosa), sino porque el acceso igual a la justicia puede demandar mecanismos diferenciados de justicia que ayudan a construir una "comunidad de ciudadanos." ¿Será más intercultural un Estado que promueve mayor representación de ciudadanos indígena en el parlamento y en el poder ejecutivo? Probablemente sí, pero no por la equidad aritmética, sino porque la igualdad del ejercicio de derechos cívicos y políticos es tan valiosa que merece de mecanismos de igualdad compleja.

A fin de cuentas, las prácticas interculturales, que tienden puentes entre grupos plurales, no son ajenas al proceso de mestizaje socio-cultural boliviano. Innumerables mecanismos de construcción híbrida de la comunidad política –desde el reconocimiento corporativo de grupos territoriales, hasta los pactos sobre tierra del siglo XIX y el reconocimiento de la personería jurídica y derechos de propiedad de tierras comunitarias de origen, ayllus y capitanías en el siglo XX– sugieren que la vivencia política boliviana no es monolítica. Ni la "autenticidad" ni la "diversidad" motivaron el cambio social o político boliviano, sino la necesidad de "incluir" a grupos y comunidades desde el Estado, particularmente en la segunda mitad del siglo XX. Y sin embargo, la comunidad de ciudadanos bolivianos necesita algo más que "mestizaje." El mestizaje exige demasiada igualdad en algunos respectos (valores e identidades socio-culturales comunes), pero demasiada poca igualdad en dimensiones que cuentan (igualdad ciudadana social y económica). Se requiere por ello de voluntades expresas que transformen diferencias en relaciones de igualdad, sin desmerecer el pluralismo y la diversidad. Esta voluntad no puede sino expresarse en un "Estado que iguale," un Estado que garantice la igualdad de ciudadanía, aunque esto signifique construir mecanismos heterodoxos de igualdad compleja. No podrá emerger ni de la dominación étnico-cultural ni de la presunción de neutralidad liberal del Estado. Esta ecuación se hace un tanto más compleja con la dimensión autonómica y regional.[20] Son el motivo por el cual el interculturalismo no es un "ismo" más.

NOTAS

[1] El punto de partida de esta reflexión es el *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2004, Interculturalismo y globalización*, que enfatiza que una "comunidad de ciudadanos supone tanto la aceptación de distintas identidades en un plano de igualdad como requisito para que éstas desarrollen sus proyectos individuales y colectivos" y que "cada grupo reconozca a los otros en tanto ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, con los cuales, en conjunto, debe construir un nosotros que es la Nación." (p.101).

[2] Dos otras dimensiones importantes de esta diversidad política tienen que ver con las identidades regionales y territoriales y los profundos clivajes de clase que atraviesan la sociedad boliviana. Este ensayo se limita a discutir la "cuestión intercultural" con respecto a estas dos dimensiones.

[3] Para un interesante análisis sobre los fundamentos constitucionales de la desigualdad en América Latina ver Roberto Gargarella, 2005, *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*, Mexico: Siglo XXI.

[4] La necesidad y el debate en torno a construir una "comunidad de ciudadanos" desde una perspectiva intercultural es profundizada por Fernando Calderón, 2005, *Cuadernos de ciudadanía y desarrollo humano, I, II, III y IV*, Buenos Aires, PNUD.

[5] Ver John Rawls, 1993, *Political Liberalism,* Columbia University Press.

[6] Ver John Rawls, 1971, *Theory of Justice,* Harvard University Press.

[7] Ver Will Kymlicka, 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Multicultural Rights*, Oxford University Press.

[8] Ver Will Kymlicka, 2002, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship,* Oxford University Press.

[9] Kymlicka retoma, desde la perspectiva liberal multicultural, lo que John Rawls defiende para todas las sociedades plurales: la idea "doctrinas comprehensivas" del bien que reflejan nuestros valores e identidades más íntimos (normas acerca de cómo se vive una "buena vida" en mi familia y mi comunidad), y la idea de "doctrinas políticas" del bien que reflejan valores e identidades compartidas con colectividades mayores (normas acerca de la libertad e igualdad entre diferentes).Ver John Rawls, 1993, *Political Liberalism,* New York: Columbia University Press.

[10] Ver Jurgen Habermas, 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy,* MIT Press.

[11] Ver Charles Taylor, 1994, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition,*Princeton University Press.

[12] Berlin comparte con Benjamin Constant (libertad de modernos y antiguos), la idea que la libertad es construida socialmente, con cánones distintos según tiempo y lugar.Ver Isaiah Berlin, 2000, *Four Essays on Liberty,* Oxford University Press.

[13] Ver PNUD, 2004, *Multiculturalismo, Cuaderno de Futuro 20*, donde se analiza desde tres perspectivas el debate multicultural de ciudadanía.

[14] Fernando Calderón anota, en el IDH 2004 *Interculturalismo y Globalización*, que las propias bases de la "comunidad ciudadana" en un Estado intercultural descansan en la manera misma en que concebimos del "nosotros". En quechua, el "*nokaiku"* describe el nosotros íntimo mientras que el "*nokaikinchejchu"* describe un nosotros ampliado, la comunidad que incluye a "diferentes".

[15] Ver el *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2007: El estado del Estado* (La Paz: PNUD 2007) para un mayor desarrollo sobre la estatalidad en Bolivia.

[16] Ver: Rossana Barragán, 2003, *El Estado Que Pacta*, Tesis Doctoral, París: Universidad La Sorbonne. Marie Danielle Démelas y Edgardo Rivera, 2003, *La invención política: Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX,* Lima: Instituto de Estudio Peruanos. Brooke Larson, 2004, *Trials of Nation Making,* State University of New York. Marta Irurozqui, 1994, *Armonía de las desigualdades: Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*, Lima: Universidad de San Marcos.

[17] Ver: Jose Luis Roca, 1999, *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*, La Paz. Fernando Calderón, 2003, *Tenemos pechos de bronce…pero no sabemos nada,* La Paz, PNUD. Merilee S. Grindle & Pilar Domingo, 2003, *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspectiva,* Harvard University Press.

[18] Ver: Xavier Albó, 1987, *From MNRistas to Kataristas to Katari*, Madison: University of Wisconsin Press. Silvia Rivera, 1984, *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y quechua en Bolivia (1900 – 1980).* La Paz: HISBOL – CSUTCB.

[19] Ver O'Donnell, 1999, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization,* University of Notre Dame Press.

[20] Ver Xavier Albó y Franz Barrios (2006),"Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías", Documento de trabajo, Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, La Paz: PNUD.

DEMOCRACIA, ESTADO Y ECONOMÍA

Juan Carlos Moreno Brid / Martín Puchet Anyul
Álvaro García Hurtado
Cecilia López Montaño
Bernardo Kliksberg

Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente*

*Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul***

ANTECEDENTES

En las postreras décadas del siglo XX se percibió un avance notable de la democratización en América Latina y el Caribe, proceso que ha consolidado el respeto a las elecciones como la única forma legítima de acceso al poder ejecutivo y, a la vez, la generalizada condena y repudio a las prácticas violatorias de derechos humanos que tanto se dieron en la región, bajo falaces criterios de seguridad nacional. Simultáneo con este avance se detecta un fortalecimiento de la ciudadanía que, aunque heterogéneo y lejos de ser completo, ha posibilitado a una proporción creciente de nuestras poblaciones el hallarse más informada, más consciente de sus derechos políticos y, en alguna medida, de

* Los autores agradecen el apoyo paciente de Rodolfo Mariani en la elaboración de este documento y los valiosos comentarios de Pablo Ruiz Nápoles e Igor Paunovic, así como de Nuria Cunill Grau, Rebeca Grynspan, David Ibarra y de los demás participantes en el Taller de Analisis y Discusión celebrado en Buenos Aires en mayo de 2007.

** Juan Carlos Moreno Brid es Coordinador de Investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Martín Puchet Anyul es Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

sus derechos económicos, sociales y culturales. Falta, sin duda, que sea práctica común la exigencia ciudadana por su cumplimiento.

El fortalecimiento de los derechos políticos, la democracia electoral y los progresos en la construcción ciudadana, sin embargo, no han ido acompañados de un desempeño económico dinámico ni de una mejora significativa de las condiciones de vida de la mayoría. De hecho, han sido decepcionantes los resultados de las reformas macroeconómicas inspiradas en el llamado Consenso de Washington, implantadas drásticamente desde mediados de la década de 1980 a lo largo y ancho del subcontinente latinoamericano. Mediante dichas reformas –enfocadas a disminuir la injerencia estatal en la economía, desregular y abrir los mercados internos a la competencia mundial– se abatió la inflación y el déficit fiscal y se consiguió una marcada elevación de las exportaciones. Pero su puesta en práctica distó mucho de insertar a América Latina y el Caribe en una senda de desarrollo sostenido, estable y equitativo. Precisamente, el ritmo de expansión del ingreso real y de la actividad productiva de la región ha sido en general débil, volátil y sujeto a crisis financieras o de balance de pagos con repercusiones sociales mayúsculas. En estos años el desempleo se disparó a niveles históricos, la ocupación informal se volvió más la regla que la excepción y la pobreza continuó afectando a una vasta proporción de la población. En efecto, en 2005, el año más reciente para el que se cuenta con esta información, 209 millones de latinoamericanos vivían en condiciones de pobreza, es decir, el 39.8% de la población total, sin contar los millones que emigran buscando mejores oportunidades de vida.

El propósito del presente ensayo es contribuir a la reflexión sobre los alcances y limitaciones del papel que debe tener en el contexto actual el Estado y el mercado en la economía de América Latina. Dicha reflexión es indispensable para avanzar hacia la pauta de desarrollo sostenido y socialmente incluyente que urge a la región. Ella se inspira tanto en una evaluación de los resultados de las reformas económicas recientes como en una concepción integral de la economía política. Ésta supone que las personas deben decidir no sólo sobre los medios para hacer la vida que consideren mejor sino que también tienen que juzgar y decidir sobre los fines que la sociedad debe perseguir para que sea posible lograr lo que quieren. Los aspectos centrales del texto delinean un enfoque de política económica que reconcilia la economía con una democracia de ciudadanía extendida por medio de la acción responsable y ciudadanamente controlada del Estado.

El repunte del crecimiento económico regional en el período 2003-2006 fue impulsado por la mejora en la relación de los términos de intercambio, el alza de las exportaciones de la producción intensiva de recursos naturales, el dinamismo de la economía mundial y las bajas tasas de interés. Aun así, en el mundo en desarrollo América Latina se caracterizó por ser una de las regiones con crecimiento más débil y no parece probable que pueda impulsarlo con vigor en el mediano plazo si se sigue bajo esta misma pauta ante el deterioro de la relación de los términos de intercambio o el aumento significativo de las tasas de interés internacionales.

Así, la brecha entre el ingreso real promedio de América Latina y el correspondiente al mundo desarrollado es más amplia en la actualidad respecto de la prevaleciente en

1980. Agravando este panorama cabe agregar que la nuestra sigue siendo la región del planeta con la distribución más desigual del ingreso. La aguda polarización de la riqueza, la inequidad de oportunidades y la marginación que sufre buena parte de sus habitantes, son factores que erosionan la cohesión social, minan el potencial de crecimiento económico y, más temprano que tarde, ponen en riesgo la consolidación de la democracia que tanto requiere la dinámica política de la región.

Los frustrantes resultados de las reformas macroeconómicas han provocado su cuestionamiento desde diversos ángulos del espectro político, y han conducido a la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo. En principio, la posición crítica común entre quienes inicialmente las promovieron argumenta que las reformas fallaron debido a que su aplicación fue incompleta. En otra vertiente, una crítica de mayor profundidad, compartida por la CEPAL, asevera que el decepcionante desempeño de las reformas obedece a fallas fundamentales en su propio diseño que se basan en una insuficiente y sesgada interpretación del proceso de desarrollo. Entre dichas insuficiencias destaca el hecho de que su perspectiva ideológica valore la intervención del Estado en la economía como, en esencia, mera fuente de distorsiones e ineficiencias, y con méritos escasos. A su vez, se considera al libre juego de las fuerzas del mercado como cuasigarante de una asignación adecuada de recursos económicos. Este sesgo en la valoración condujo a que las reformas ignoraran las sinergias positivas que tienden a ocurrir entre la inversión pública y la privada en los países semiindustrializados de nuestra región, que padecen de una escasa profundidad en sus mercados de capitales.

Una deficiencia notable del paquete de recomendaciones de política económica aplicadas en el marco de las reformas fue su falta de adecuación a las especificidades de las economías nacionales. Así, la apertura de mercados, la desregulación y la privatización, la eliminación de subsidios y el achicamiento del sector público tendieron a aplicarse de manera similar en múltiples países sin tomar en cuenta las diferencias de su desarrollo institucional, de su estructura productiva, del patrón de inserción en los mercados mundiales, además de la diversidad en sus condicionantes históricos, geográficos y políticos. Asimismo, con la prisa por cambiar de manera radical el papel del Estado y del mercado en las economías, se puso escasa atención en modificar los marcos regulatorios nacionales –incluso de mercados críticos, como el financiero– a las nuevas condiciones de eliminación de barreras comerciales y de otro tipo a la competencia globalizada y de contracción del sector público.

En todo caso, por las razones señaladas, el inicio del presente siglo ha encontrado a América Latina y el Caribe en la tarea de repensar su estrategia de desarrollo de cara al mundo globalizado. Frente a este reto, algunos gobiernos están optando por profundizar las reformas neoliberales de la década previa. El énfasis de su propuesta es avanzar hacia reformas integrales de carácter institucional que incluyen, *inter alia,* el mercado laboral, la forma de liderazgo y control (*governance*) corporativo, el sistema educativo, así como el sistema legal y de justicia. Otros, en contraste, entre los que cabe

incluir a los de la llamada Nueva Izquierda de América Latina, explícitamente rechazan continuar con la línea única de reformas asociada al Consenso de Washington, ya sea en su versión original o ampliada. Han tomado una posición más pragmática y están adoptando medidas de política económica y social diseñadas de forma más *ad hoc* a sus realidades nacionales.

Es prematuro y tal vez aventurado concluir que, a partir del distanciamiento del Consenso de Washington, los países de América Latina instrumentarán una nueva agenda de desarrollo. Pero seguramente, las políticas económicas que se pondrán en práctica tendrán fuerte carácter pragmático, con diversidades nacionales, estarán orientadas a eliminar los obstáculos que bloquean su desarrollo en el caso específico de la economía en cuestión, y se alejarán de toda pretensión de decálogo de aplicación universal en tiempo y espacio. En todo caso, en esta búsqueda actual de pautas alternativas, los gobiernos, partidos políticos y la sociedad civil en los países de la región están cuestionándose cuál debe ser el papel del Estado y del mercado para promover un desarrollo incluyente. En términos generales, el contenido de las lecciones de las reformas macroeconómicas apunta a coincidir con la expresión del ex-presidente de Chile, Ricardo Lagos, referida a que América Latina requiere más mercados y más Estado. O como añade Enrique Iglesias, el desarrollo de la región necesita "más mercados, más Estado y más sociedad civil". A un nivel más específico, son varias las interrogantes por responder:

¿Cuáles objetivos deben orientar la intervención del Estado en la esfera económica? ¿Cómo debe intervenir, en forma general o en mercados específicamente seleccionados, en cuáles? ¿Con qué instrumentos de política económica –de regulación y control, incentivos, gasto público, empresas paraestatales, etc.– es más efectivo y eficiente hacerlo? ¿Cuál es en la actualidad el margen real de maniobra del Estado latinoamericano en el diseño, instrumentación e impacto de la política económica nacional? Dicho de otra manera, ¿cuáles son las restricciones a la injerencia estatal en la economía, incluyendo las que surgen de su inserción –*de jure* o *de facto*– en la economía internacional y las que tienen sus raíces más bien en la economía y la política nacionales?

EL ESTADO EN LA AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA: *FAIRE POUR LAISSEZ FAIRE MIEUX*

Partiendo de la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aquí se identifica al desarrollo humano como el objetivo fundamental de la política pública, entendido –siguiendo a Amartya Sen– como "el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo". Este proceso va más allá del aumento del bienestar material y abarca el creciente cumplimiento

de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales. Dicho cumplimiento es indispensable para robustecer la ciudadanía efectiva, pilar central de la democracia. Supone, de forma más específica, que los ciudadanos no sólo deben elegir qué consumir, qué riesgos quieren correr y qué representantes políticos desean tener, sino también que tienen que decidir qué fines debe perseguir la sociedad a la que pertenecen. Por ello no son suficientes los mercados competitivos y los sistemas electorales como espacios de interacción entre las personas, sino que además se requiere instituciones estatales donde la ciudadanía participe en relación con las metas y objetivos de las políticas públicas y con su cumplimiento.

En nuestra opinión, elevar significativa y persistentemente el nivel de desarrollo humano de las naciones latinoamericanas requiere la intervención del Estado en la esfera económica, de manera firme, transparente y sujeta a la rendición efectiva de cuentas con base en un consenso nacional. En América Latina y el Caribe, el Estado es hoy por hoy el único conjunto de organizaciones e instituciones que tiene tanto la legitimación política para proponer una visión estratégica de la evolución deseable de la economía para un desarrollo socialmente incluyente, como la capacidad efectiva para coordinar su instrumentación. Sus facultades en el ámbito fiscal y monetario, de políticas sectoriales, así como en el diseño y operación de instituciones, le permiten incidir en la asignación de recursos productivos y tratar de corregir algunas de las insuficiencias del mercado originadas en fallas de coordinación o de información.

Al respecto, es importante que al identificar las opciones de política pública se tome en cuenta el riesgo de posibles fallas en la intervención del Estado en la economía. Entre éstas se cuentan la corrupción, la fragilidad fiscal o de balance de pagos con su consecuente volatilidad del producto, el empleo o la inflación, así como la detonación o exacerbación de conflictos originados en la economía política de los derechos de propiedad. También está la posibilidad de provocar distorsiones en la asignación de recursos que deterioren la competitividad. Éstas usualmente se asocian a deficiencias en la estructura impositiva. Pero, como ha sido frecuente en la región, igual pueden ocasionarse por otras razones, entre ellas las políticas monetarias que, buscando mantener una baja inflación, desembocan en apreciaciones sistemáticas, mayúsculas y en última instancia insostenibles, del tipo de cambio real.

El Estado debe identificar cuidadosamente cuáles son los mercados clave cuyas fallas hay necesidad imperante –por racionalidad de tipo económico o social y política– y posibilidad real de corregir por la acción de la política pública. Igualmente, en este empeño habrá que evaluar si en dichos mercados hay insuficiencias o bloqueos provocados más bien por la propia acción estatal. Dicha identificación estará condicionada en buena parte por el pacto social vigente en cada país. Deberá reflejar la prioridad especial que, contingente en tiempo y lugar, asigne la sociedad civil de cada país al acceso al consumo de ciertos bienes y servicios. Al punto que la sociedad civil exija, implícita o explícitamente, al gobierno que vigile, promueva y asegure el buen desempeño de tales mercados.

Entre los mercados claves cuyo seguimiento, regulación o intervención por el Estado es recomendable en aras de promover un desarrollo socialmente incluyente están el mercado de trabajo y el financiero. Las fallas en su funcionamiento en nuestra región son obvias. Urge aumentar la capacitación, movilidad y ocupación en empleos dignos. Asimismo, hay que fortalecer las instancias de supervisión bancaria y financiera. Por otra parte, seguramente es pertinente regular el mercado de ciertos bienes y servicios que componen la canasta de consumo básico de la población marginada, o la de algunos grupos o estratos adicionales, en los que se considera que sus fallas tienen un impacto social o económico adverso significativo. También pueden considerarse los mercados de insumos que entran de manera generalizada en la producción nacional; entre ellos se destacan los de la energía, las comunicaciones y el transporte.

Se debe reconocer que la capacidad efectiva de regulación e intervención del Estado en la economía tiene límites técnicos e institucionales, además de condicionantes políticos. Uno de ellos es la disponibilidad de recursos capacitados en la administración pública, incluyendo las carencias que se advierten en las entidades de regulación, así como en la gerencia de paraestatales. Otros son los fondos y recursos fiscales y financieros con los que cuenta y su independencia o autonomía de los poderes políticos o económicos fácticos que constituye un punto central de la democracia. También incide la efectividad del marco jurídico y legal para aplicar las sanciones impuestas por dichas entidades. De hecho, es frecuente que las agencias o comisiones de competencia sean débiles, con escasos recursos y en riesgo de ser capturadas por los oligopolios. Estos elementos condicionan la efectividad, forma y escala de la regulación/intervención del Estado en mercados clave. Además, cabe recordar que la injerencia del Estado en la economía está acotada por la obligación de preservar ciertos equilibrios fiscales y financieros y por restricciones emanadas de las relaciones internacionales. Estas últimas van desde la forma de inserción del país en la economía globalizada, hasta su pertenencia legal/formal a organizaciones o acuerdos regionales o multinacionales en materia comercial, de inversión o de otro tipo que tienen efectos económicos.

Existe el riesgo de que la estrategia de desarrollo promovida por el Estado –incluso basada en un consenso nacional– sea inadecuada y que, en vez de facilitar, obstaculice la implantación de una pauta de desarrollo sostenido socialmente incluyente. Ello no implica que el Estado renuncie a su compromiso promotor. A lo que lo obliga es a asegurar que la estrategia de desarrollo promovida desde sus instituciones refleje la consulta y el trabajo concertado entre grupos empresariales, sociedad civil y el gobierno mismo. Asimismo, es necesario que el programa de instrumentación incorpore mecanismos de seguimiento y evaluación sistemática que permitan corregir el rumbo de manera oportuna. En otras palabras, la concreción de la democracia en el ejercicio de la política pública exige que la estrategia de desarrollo que promueva el Estado sea reflejo del consenso nacional en torno a la visión de largo plazo de la transformación económica que se requiere para un desarrollo incluyente en términos sociales.

POLÍTICA ECONÓMICA, CRECIMIENTO, EQUIDAD Y POBREZA

América Latina ha logrado consolidar los índices de baja inflación y la corrección de las finanzas públicas. Dichos importantes logros no deben descuidarse. Pero son insuficientes para detonar o sostener un proceso de desarrollo robusto y socialmente incluyente. Como se señaló en la parte inicial, a pesar de dichos avances, las economías de la región en general han crecido con escaso dinamismo y el avance en el combate a la pobreza es limitado. Persisten agudas inequidades en el acceso de los pobres a servicios de educación y de salud de calidad, al uso o propiedad de la tierra o maquinaria y equipo, a la información y el avance tecnológico, así como al financiamiento. Estas inequidades se traducen en forma sistemática en una aguda desigualdad de riqueza, ingreso y consumo, y dan lugar a productividades divergentes derivadas tanto de una mayor disponibilidad de capital –humano, físico y financiero– como de la posibilidad de acceso al poder político. Así, el sistema económico ha ido reproduciendo una sociedad polarizada en la que coexisten vastos contingentes sumidos en la pobreza masiva junto con minorías privilegiadas cuya prosperidad destaca incluso a nivel internacional.

Reducir la inequidad y abatir la pobreza de nuestra región constituyen no sólo un imperativo ético, sino también una *conditio sine qua non* para conseguir y sostener tasas elevadas de expansión de la actividad económica y, al mismo tiempo, evitar un deterioro de la cohesión social y de la estabilidad política. El reto de la política económica se centra en procurar el nivel más alto posible de bienestar material general de la población, de manera que se eleven persistente y rápidamente las condiciones de vida de la amplia proporción que se halla sumida en la pobreza. Para ello, la política económica y de hecho la estrategia de desarrollo, debe tener como preocupaciones centrales tanto impulsar un mayor crecimiento económico de largo plazo respetando el mantener una baja inflación, como corregir las inequidades en la distribución efectiva de los beneficios del crecimiento para que se refleje entre la población.

La inequidad y la pobreza representan un elemento relevante en el diseño de la política económica y es crucial dejar de percibirlas como cuestiones que competen meramente a la política social. En la práctica, la aguda desigualdad en la distribución de la riqueza genera distorsiones en el funcionamiento de los mercados y disminuye la eficacia de la política pública. Por efecto de esta situación, se debilita el potencial de crecimiento económico. Como se afirma más adelante, esos problemas ponen en entredicho la capacidad del Estado para cumplir sus responsabilidades en el ámbito económico actual, aún aceptando que los mercados son las instituciones privilegiadas para asignar y distribuir los recursos. Estas responsabilidades son: i) garantizar la imparcialidad y justicia en del sistema legal y los derechos de propiedad, ii) fortalecer el desarrollo de mercados competitivos, y iii) garantizar la seguridad y protección social.

En efecto, la aguda desigualdad tiende a fomentar el conflicto, a reducir la cohesión social y –en ocasiones– torna contingente el respeto a los derechos de propiedad según el poder económico del demandante. Se elevan así los costos de transacción y, de forma concomitante, se erosiona la percepción de transparencia y equidad del sistema de justicia que está en el fundamento del Estado de derecho. A la vez, al traducirse dicha desigualdad en marcadas divergencias regionales dentro del país, la calidad y productividad de capital humano e infraestructura se vuelven muy heterogéneas y hacen descender la competitividad de la economía en su conjunto. Igualmente, influye en la composición del ingreso y del gasto público, tendiendo tanto a aumentar la regresividad del sistema tributario junto con una reducción de la carga tributaria global, como a asignar un gasto hacia el área social y de abatimiento a la pobreza menor a lo deseable. Y al restringir el acceso al financiamiento y al capital físico (tierra o maquinaria) por parte de los pobres, se debilitan las posibilidades de inversión y de crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. Por fin, las desigualdades de ingreso y riqueza, en economías en vías de desarrollo con democracias todavía incipientes y escasos recursos fiscales, producen una acentuada inequidad en el acceso a servicios escolares y de salud de calidad en perjuicio de los pobres, lo que mina su capital humano y ayuda a perpetuar el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

El Estado en la democracia, en su calidad de árbitro de última instancia de conflictos socioeconómicos y políticos de alcance nacional, tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad y la protección social, creando un marco institucional para socializar ciertos riesgos. Una opción sería incorporar en el proceso de asignación del gasto público a nivel descentralizado criterios de satisfacción de niveles mínimos de bienestar; por ejemplo, ligados a derechos económicos o a satisfactores de necesidades básicas, o del desarrollo humano. Así es como se podrían introducir estabilizadores automáticos de naturaleza fiscal –similares al seguro de desempleo que existe en las economías en desarrollo– que moderen las fluctuaciones del ciclo económico. Además de mitigar la volatilidad de la economía y aminorar su costo social, dicha práctica o regla integraría las necesidades sociales básicas en el diseño de la política de estabilización macroeconómica. Su viabilidad y relevancia está sujeta a la magnitud de los ingresos fiscales y al apoyo político –al pacto social– que convoque.

En todo caso, es urgente que la política económica en nuestra región recobre su vocación y capacidad redistributivas. Para ello habrá de ganar primero el espacio de legitimidad política para reformar las finanzas públicas a fin de elevar la carga tributaria y reorientar el gasto hacia una redistribución más progresiva del ingreso. Dos elementos son particularmente importantes para el diseño de la política pública en este empeño: la generación de empleo y la protección social. Por una parte, aun cuando las posibilidades de creación directa de empleos permanentes por el Estado están acotadas, el gasto público en infraestructura y en servicios de educación tiene un efecto multiplicador importante al estimular la inversión privada y fortalecer la competitividad global y de regiones específicas con mayor atraso relativo en su desarrollo. Por otra, en tanto que las ocupaciones formales pierden peso en la composición del empleo en la región, es cada

vez más necesario construir sistemas de protección social que no dependan de la forma de inserción del individuo en el mercado laboral. Todo ello requiere recursos fiscales considerables y, en economías con bajas cargas tributarias y ante sociedades desiguales, se imponen reformas fiscales progresivas e integrales donde, junto con los impuestos, haya aportaciones contributivas por parte de los usuarios de mayores recursos que financien directamente los servicios públicos que no deben ser sólo para los pobres sino para todos los ciudadanos.

¿En qué medida puede cumplir la política fiscal con los fines redistributivos, dada su escasa disponibilidad de recursos y la obligación de atender sus otras prioridades? ¿Hasta qué punto puede el gobierno aplicar las reformas fiscales que permitan hacerlo, sin violentar excesivamente los equilibrios de la economía política al punto que pongan en riesgo la estabilidad económica o política? La respuesta es contingente al contexto institucional y político de cada país. Pero seguramente su viabilidad dependerá de la capacidad del Estado y la sociedad civil para presentarla como elemento central de una agenda de desarrollo socialmente incluyente formulada de manera consensuada. En esencia, este proceso dependerá de la capacidad de refundar el pacto social de forma funcional a la puesta en marcha de una nueva estrategia de desarrollo.

En este contexto, la conclusión parcial a subrayar es que hoy día, el avance hacia el desarrollo socialmente incluyente en América Latina y el Caribe exige una política económica cuyas preocupaciones centrales vayan más allá de mantener una baja inflación y equilibrio en los balances fiscales, aspectos que nunca deben descuidarse. Pero la política del Estado en lo que concierne al desempeño de la economía debe orientarse a lograr una pauta de elevado crecimiento de largo plazo aparejada con una reducción significativa y persistente de la desigualdad y la pobreza. En caso de no obtener pronto resultados significativos en estos frentes, los logros en materia de estabilización de la inflación y del balance fiscal e incluso en la consolidación de la democracia "pueden temblar súbitamente y quebrarse". Habiendo reflexionado sobre la racionalidad y objetivos generales de la injerencia del Estado en la economía latinoamericana pasamos a continuación a analizar algunos aspectos puntuales de la instrumentación de las políticas económicas.

PRIMUM NON NOCERE

Después de establecer los objetivos generales que debe tener la intervención del Estado en la economía, la siguiente tarea es identificar algunos principios guías para la instrumentación de la política económica en ámbitos cruciales del desarrollo. En ello, lo más prudente sería apoyarse en los principios éticos de la medicina, comenzando con el *primum non nocere* atribuido a Hipócrates, y que se traduce como "la obligación de antes que nada, no hacer daño". Esta recomendación, máxima central de la acción del

médico, se complementa por tres obligaciones adicionales: i) la de prevenir el daño, ii) la de remover o retirar lo que esté haciendo daño, y iii) la de promover lo que tenga un efecto benéfico.

De esta recomendación se desprende que la intervención del Estado debe, en primer lugar, evitar que su acción cause crisis económicas o agudice los efectos negativos de choques provenientes de los mercados internacionales. Buen número de las crisis económicas de la región tuvo su raíz en cambios adversos de la economía global, como la abrupta caída en la relación de sus términos de intercambio o el alza en las tasas de interés internacionales que volvieron súbitamente tajante la restricción externa sobre el crecimiento económico. Con todo, ha habido también múltiples episodios de descalabro macroeconómico de origen endógeno, provocados por el desbalance del patrón de ingreso-gasto o el descalce en el financiamiento del sector público o del privado. Estas crisis tienen manifestaciones diversas, como el alza brutal del déficit fiscal o del endeudamiento del sector privado, la pérdida abrupta y masiva de divisas, o la brusca espiral inflacionaria. Invariablemente redundan en caídas en el nivel de actividad productiva, el empleo y los ingresos, que afectan en especial a los pobres.

El *dictum* hipocrático aplicado a nuestro caso obliga a que la política económica se comprometa a no provocar desequilibrios insostenibles en las finanzas públicas, o en las cuentas externas de la nación. ¡Ello está lejos de implicar que el balance fiscal o el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos tenga que ser siempre nulo! Lo que significa es que la pauta de acumulación de deuda pública (y de la deuda externa total, pública y privada) debe ser sustentable y compatible con la tasa de expansión de la economía de largo plazo.

Como ha señalado la CEPAL, los desequilibrios de las finanzas públicas o de las externas, y la subsiguiente alta inflación que generan, no sólo inducen costos financieros considerables. También ellos están asociados a la volatilidad en el ritmo de expansión de la economía y de la ocupación que provoca efectos tanto o más adversos, sobre todo en el segmento social de los pobres. Ahora bien, la adopción de una regla de cero déficit fiscal es contraria al acotamiento de la volatilidad en la medida que imprime, de manera automática, un carácter procíclico a la ejecución del presupuesto público. Así el gasto público en lugar de moderar, acentúa la volatilidad de la economía nacional, estimulando los períodos de relativa bonanza y profundizando sus fases recesivas. Para evitar estos efectos, es con amplitud más conveniente adoptar una regla de balance estructural en las finanzas públicas, similar a la que rige en Chile. Con ella las finanzas públicas atemperan las fluctuaciones del ciclo económico, a la vez que mantienen un equilibrio de largo plazo compatible con la expansión de la economía a su ritmo potencial. Una ventaja adicional de esta opción es que emite señales transparentes a los mercados de que el gobierno está obligado a ahorrar en períodos boyantes y a incurrir en déficit fiscales en las fases recesivas. Cuando el déficit se genera mediante esta regla difícilmente puede dar lugar a expectativas de falta de disciplina fiscal entre los organismos financieros internacionales o los mercados de capitales. Por el contrario, al aplicar esta regla se asegura que tanto

la deuda pública como los ingresos fiscales como proporción del PIB están en niveles aceptables.

Asimismo, el *primum non nocere* facilita que las intervenciones del Estado en la economía cuiden de no crear presiones inflacionarias ni distorsiones insostenibles en la estructura de precios relativos. Esto se expresa en dos recomendaciones concretas inmediatas que son de suma relevancia en el contexto latinoamericano. La primera es que la política pública en materia de regulación debe evitar recargarse excesiva o prolongadamente en esquemas de controles de precios. Dichos controles o topes sirven para aminorar temporalmente el impacto social de choques –de demanda u oferta– en mercados seleccionados. Pero no pueden por sí solos representar el pilar de una política de largo plazo ya que en algún momento ocasionan desabastecimiento, mercados ilegales paralelos e inflación en el plano macroeconómico.

La segunda se remite a la conducción de la política monetaria y cambiaria. En efecto, un elemento central detrás de diversas crisis de balance de pagos en la región ha sido la apreciación persistente del tipo de cambio real. Tales apreciaciones ayudan temporalmente a acentuar la baja en la inflación, pero desincentivan la formación de capital en actividades comerciables y merman la competitividad internacional del aparato productivo local al dificultar su transformación. Es recomendable, entonces, que la política monetaria, en particular la banca central, atienda entre sus términos de referencia, además de mantener una baja inflación, evitar la apreciación persistente y significativa del tipo de cambio real y favorecer el empleo. Sobre valuación persistente del tipo de cambio real, de hecho, se está padeciendo en varios países de la región que gozan de abundantes ingresos de divisas por remesas familiares o por exportaciones intensivas en recursos naturales/minerales. Conviene en esos casos moderar o revertir dicha apreciación cambiaria. En caso de no ser posible, es apremiante aplicar políticas especiales para fomentar su desarrollo y transformación productiva a fin de compensar los efectos adversos de tal apreciación cambiaria sobre la competitividad internacional.

Evitar perjuicios adicionales requiere que tanto la política fiscal como la monetaria se sujeten a los principios de la transparencia y la rendición de cuentas. Así no sólo algunas instituciones económicas sino que las principales instituciones responsables de las políticas macroeconómicas, *ergo*, el servicio de administración tributaria, las oficinas de asignación del gasto y la inversión públicos y el banco central deben ser coordinados específicamente en la aplicación de sus respectivos mandatos. De hecho convendría ampliar el mandato del banco central para que se ocupe tanto de la estabilización de precios como del ritmo de crecimiento de la economía respecto a su senda potencial.

Explorando más allá del *primum non nocere*, hacia las demás prescripciones hipocráticas, se detectan varias tareas más que, en principio, debe emprender la política pública para promover el desarrollo económico. La primera tiene que ver con el sistema financiero: buscar formas para ampliar la oferta de crédito en plazos y con tasas razonables destinados a la población pobre y a la pequeña y mediana empresa. En algunos países

ello necesitará más bien ampliar la competencia, en otros será más bien fortalecer las instancias de regulación y supervisión bancaria y también dar mayores recursos a la banca de desarrollo. Otra igualmente importante concierne a las políticas sectoriales para favorecer el desarrollo productivo y la innovación tecnológicas. La evidencia empírica muestra que la estructura productiva de una economía, es decir, el tipo de bienes y servicios en que se especializa su producción, es un determinante fundamental de su desempeño y ritmo de expansión de largo plazo.

El reto es diseñar y aplicar políticas para el desarrollo de sectores específicos que ayuden a difundir un dinamismo generalizado al resto de la economía. En este empeño, hay experiencias múltiples de éxitos y de fracasos dentro y fuera de la región. El meollo parece residir no en la habilidad de selección *a priori* de los sectores con potencial dinámico y, *ergo*, cuáles hay que favorecer. Sino más bien en el tipo de colaboración y cooperación que se establezca entre el sector público y el privado. Idealmente, dicha cooperación identificará los obstáculos centrales que, desde ambos puntos de vista, frenan la transformación y modernización productiva. A partir de ello es más fácil apuntar cuáles son los instrumentos de política para removerlos y aplicarlos de manera que los estímulos se otorguen de modo transparente, acotado en el tiempo y sujeta a criterios estrictos de desempeño fácilmente comprobables y que determinen la permanencia o exclusión de las diferentes empresas en el programa.

CONCLUSIÓN

Ya sea directamente vía el gasto público o bien indirectamente incidiendo en las decisiones de inversión, consumo y ahorro del sector privado, el Estado afecta la composición y las posibilidades de expansión de la oferta y la demanda agregadas. Por la posición central que ocupa y por sus facultades en los terrenos de la economía y la política, el Estado está autorizado y comprometido para intervenir en ciertos mercados para corregir sus fallas e insuficiencias. Parte de su responsabilidad social es atenuar los impactos adversos de las fluctuaciones económicas, de la transformación productiva y de los choques externos.

La alta participación de la propiedad gubernamental en los acervos de capital de muchos países determinó que se considerara equivalente el papel del Estado en la economía a su participación directa en los procesos de asignación, producción y distribución de mercancías. Los procesos de privatización, junto con las tendencias de la globalización, tornan muy difícil en la actualidad, y quizá ocioso, insistir en ese presunto papel del Estado. Si bien en algunos casos, ciertas y muy contadas empresas pueden razonablemente –en función del bien común– pasar a formar parte del sector público, hoy la función principal de los gobiernos desde el punto de vista económico

se debe concentrar en la provisión de incentivos que aseguren eficiencia dinámica en la asignación de recursos y una transformación productiva para promover un crecimiento elevado de largo plazo con mayor equidad en la distribución. Este papel debe considerar que la regulación estatal tiene lugar en espacios abiertos al tránsito de fondos, mercancías y personas, de manera tal que las reglas tienen que concordar con tramas institucionales que rigen bloques económicos regionales y el conjunto de los países del orbe.

Así, la función económica contemporánea del Estado es ejercer la regulación en economías donde predominan las fallas de otras instituciones de asignación o distribución. También las políticas contra la desigualdad deben entrar a la regulación de los mercados. No deben quedarse antes del mercado creando capacidades y después del mercado redistribuyendo impuestos para igualar ingresos, sino que deben ir más allá de las regulaciones anti – monopólicas asegurando los derechos de los consumidores e impidiendo que formas mercantiles que funcionan claramente como estructuras jerárquicas imperen de manera tal que sólo unos pocos gozan de los beneficios y todos los demás pagan los costos. La producción, la puesta en operación y la garantía de cumplimiento de marcos regulatorios adecuados para las distintas actividades económicas constituyen un aspecto relevante del papel del Estado. En particular, la provisión de incentivos para la inversión y la transformación productiva, junto con la configuración de un marco regulatorio que identifique claramente el papel de la inversión pública, son acciones de crucial importancia ante las múltiples fallas, de diverso origen, que distorsionan el monto y la composición adecuados de la inversión en la región.

La versión revisada del Consenso de Washington propone una agenda de reforma institucional integral sumamente ambiciosa, que no toma en cuenta que la modificación del marco institucional también tiene costos y, sobre todo, no es un proceso realizable en el corto plazo. Su estructura refleja valores y formas de organización social que han demandado años para construirse y que difícilmente pueden rehacerse en un *big bang* institucional con un plumazo programático de reformas. Intentar una reforma institucional de tal envergadura en democracias todavía incompletas sobre todo en sus instituciones económicas puede implicar entrar en un proceso incierto, en un terreno minado cuyos efectos en la dinámica económica y en el marco político y social son desconocidos tanto en su fase de transición como en el largo plazo. Asimismo, emprender ese camino puede generar fuerte incertidumbre y volatilidad en variables económicas fundamentales, con graves repercusiones en la inversión y el empleo, que eventualmente pondrían en entredicho la estabilidad política.

Además, también es cuestionable que dicha reforma institucional sea indispensable para detonar o sostener un proceso de desarrollo. China e India, las experiencias recientes más exitosas de crecimiento económico intenso combinado con declinación masiva de la pobreza, detonaron dichos procesos de expansión elevada y sostenida con inclusión social sin realizar una reforma radical de sus sistemas institucionales.

Rechazar un nuevo *big bang* institucional no excluye el hecho de que algunas reformas institucionales propuestas puedan ser relevantes y aplicables para promover el desarrollo en ciertos países de la región. Pero para ello primero hay que evaluar su pertinencia con base en un diagnóstico específicamente nacional que identifique en el momento actual cuáles son los obstáculos principales que restringen críticamente (*binding constraints*) el desarrollo económico del país. Una vez identificados estos elementos, prosigue la tarea de decidir qué gama de instrumentos de política pública –llámese si se quiere, reforma– serían adecuados para removerlos.

Como comenzamos diciendo, el reto de América Latina y el Caribe es asegurar un proceso de desarrollo socialmente incluyente. Con miras a lograrlo, la economía deberá insertarse en una senda de elevado crecimiento de largo plazo y de generación de empleos de calidad que se acompañe de una contracción de la desigualdad y de la pobreza. La lección que dejó el frustrante desempeño del Consenso de Washington es que las estrategias y las políticas públicas para promover el desarrollo no tienen por qué ser iguales en todas las economías de la región. Y, desde nuestro punto de vista, tampoco deben asumirse como simples segundas o terceras generaciones de las reformas previas.

En última instancia, adoptar con firmeza una estrategia de desarrollo socialmente incluyente depende del pacto social que se establezca. Ello está condicionado en alguna medida por el tipo de instituciones con que se cuenta y los procesos usuales para decidir las prioridades del bienestar social así como para establecer qué asignaciones de recursos son coherentes con el equilibrio competitivo privado y con el social. En todo caso, consolidar dicho pacto social es quizá el reto fundamental del Estado y de la sociedad latinoamericana en nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

AMSDEN, ALICE (2001), *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late industrializing countries*, New York: Oxford University Press

BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO (2006), *La Política de las Políticas Públicas, informe anual 2006*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, universidad de Harvard y Editorial Planeta: México D.F.

BANCO MUNDIAL (2005), *Economic Growth in the 1990s: learning from a Decade of Reform*, Washington D.C.

CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE (2004), Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico, *Revista de la CEPAL*, No.83. Santiago de Chile.

CHANG, HA-JOON, (2003), "The Market, the State and Institutions for Economic Development", en Ha-Joon Chang (ed) *Rethinking development Economics*, Anthem Press, Londres

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, Santiago de Chile

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2006), *La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.

FFRENCH-DAVIS RICARDO y JOSÉ LUIS MACHINEA (2007) (eds), *Economic Growth with Equity*, Palgrave MacMillan: Nueva York

FISHLOW, ALBERT (1990), The Latin American State, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4,, No.3, pgs.61-74.

GALLAGHER, KEVIN (2005), Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs, Zed Books: Londres

GRYNSPAN, REBECA y JUAN CARLOS MORENO-BRID (2004), "Desarrollo Económico y Cohesión Social: retos fundamentales para América Latina", *EconomíaUNAM*, No.2, Universidad Nacional Autónoma de México: México DF

HAUSMANN, RICARDO y ANDRÉS VELASCO (2005) Slow Growth in Latin America: Common outcomes, common causes?, documento presentado en el Seminario Una nueva agenda de desarrollo para América Latina, Salamanca España, 7-8 octubre.

IGLESIAS, ENRIQUE (2006) "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No.90.

LIFSHITZ, ALBERTO (2002) "El significado actual de Primun Non Nocere", Seminario El Ejercicio Actual de la Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

MACHADO, ANTONIO, *Prosas dispersas*, ed. Jordi Doménech, Madrid, Páginas de Espuma, 2001

MORENO-BRID, JUAN CARLOS y JAIME ROS (2004), México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, Revista de la CEPAL, No.84, pgs. 35-58.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2004), *Reconstruir el Futuro*, Bogotá: Editorial Norma-Naciones Unidas.

O´DONNELL, GUILLERMO (2006), Hacia un Estado de y para la Democracia, texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del PNUD.

PERRY, GUILLERMO (2005) "Crecimiento en América Latina: En busca del tiempo perdido, No.8 *Serie Desarrollo para Todos*, Banco Mundial: Washington D.C.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004) *La Democracia en América Latina: Contribuciones para el debate,* Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara: Buenos Aires.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004) *La Democracia en América Latina:* Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara: Buenos Aires.

RODRIK, DANI (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", *Journal of Economic Literature*, Vol.XLIV, No.4

RODRIK, DANI (2005), *Rethinking Growth Strategies* WIDER Annual Lectura, No8. Helsinki: United Nations World Institute for Development Economics Research, Helsinki

SEN, AMARTYA. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Madrid: Planeta

SINGH, ANOOP et al (2005), "Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective of the experience since the 1990s", *IMF Occasional paper* 238.

TANZI, VITO (2000), El Papel de Estado y la Calidad del Sector Público, Revista de la CEPAL, No.71, Santiago de Chile.

Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica.

*Álvaro García H.**

1. LA VISIÓN: "UN ESTADO DE Y PARA LA DEMOCRACIA"

El trabajo del PNUD (2004) "La democracia en América Latina" señala que la democracia incluye, pero no se agota en los derechos políticos. Como también da cuenta del avance que en materia de derechos políticos se ha producido en la región, pero constata una creciente insatisfacción por lo que se denominó ciudadanía social, es decir la posibilidad que tienen las personas de tener sus derechos sociales garantizados.

A partir de esta constatación se concluye que para fortalecer la democracia en América Latina, el Estado debe buscar ampliar los derechos ciudadanos en el ámbito civil, social y cultural; como también garantizar su respeto o satisfacción. A partir de estos conceptos, O'Donnell (2006)[1] define el concepto de "un Estado de y para la Democracia". Dicho tipo de Estado sería el estadio superior de una institucionalidad democrática que efectivamente garantiza y continuamente extiende todos los derechos de todos los ciudadanos.

Sin pretender resumir el trabajo de O'Donnell, éste reconoce cuatro niveles de desarrollo del Estado, desde su primer nivel "minimalista" hasta el superior "democrático"

* Doctor en Economía, ex Ministro de Economía, de Energía y de la Presidencia de Chile.

(pasando por el "funcionante" y "adecuado"). El tránsito de un nivel a otro dice en relación con el quehacer del Estado en materia de Eficacia, Transparencia, Respeto a la ley y Trato equitativo a los ciudadanos. Esto es, en sus tareas burocráticas (ejecutivas), legales (judiciales y parlamentarias) y de filtro con el exterior, además de su credibilidad como representante del bien común o foco de identidad nacional.

Por lo tanto, el avance hacia un Estado democrático depende de la eficacia que éste logra en su capacidad para convertir en realidad sus decisiones (vía acción, inducción o legal), en los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para asegurar/garantizar los derechos ciudadanos y su extensión, ello en un marco de respeto a la ley. Según O'Donnell, dicha eficacia está relacionada o depende de una serie de factores entre los que se encuentran: el trato respetuoso y equitativo a las personas; la existencia de un funcionariado con adecuadas remuneraciones e idoneidad para el cargo; normas de transparencia en las cuentas públicas y consulta ciudadana institucionalizada; el respeto e inclusión a los históricamente reprimidos o excluidos. Finalmente este artículo caracteriza al actual Estado latinoamericano como débil en su capacidad para garantizar derechos y angosto en representación.

Definida, por lo tanto, la tarea o la visión del Estado "de y para" la democracia como la de sancionar, garantizar y extender de manera continua los derechos civiles, sociales y culturales de los ciudadanos. Como también identificada la debilidad de los Estados latinoamericanos en términos de reconocimiento y capacidad de garantizar estos derechos, el siguiente desafío es identificar los pasos para seguir avanzando "de manera continua" en la construcción del "Estado de y para la democracia". En otras palabras, definir un plan de acción que permita construir la Visión de un Estado democrático en América Latina y el Caribe.

2. DE LA VISIÓN A LA ACCIÓN: UNA COALICIÓN POR EL CAMBIO

Este artículo se concentra en definir los elementos que pudieran formar parte de un plan de acción para reformar el Estado en una perspectiva democrática. La perspectiva que se ofrece es desde la institucionalidad económica, esto es, dice relación con la capacidad para garantizar los deberes, más que con el reconocimiento legal de su existencia.

Garantizar derechos, en países con el nivel de desarrollo de América Latina, necesariamente requiere ir más allá de una visión que subraye exclusivamente lo final y global ("Estado de y para al democracia"). requiere conocer las causas u orígenes de la actual situación, identificar prioridades y secuencias en la realización de las prioridades, y asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos. Incluso más, la mera visión

finalista puede ser paralizante ya que el avance necesariamente se produce a través del logro de objetivos parciales que para lograrlos, deben ser identificados y priorizados. Además, son estos avances parciales los que van fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en la reforma del Estado y, por lo tanto, otorgándole apoyo y legitimidad a un proceso que necesariamente toma un prolongado período.

El plan de reforma debe establecer acciones prioritarias que además den cuenta de que normalmente las reformas tienen un orden secuencial que debe ser respetado. Por lo tanto, no sólo se trata de definir que hacer, sino también cómo y cuándo, identificando con claridad los resultados que se esperan. Los cambios o reformas necesarias para democratizar el Estado se realizan a través de acciones en el corto plazo. Por lo mismo, si no existe un adecuado balance entre las acciones de corto plazo y la visión de largo plazo, ésta última nunca llega a manifestarse.

La experiencia demuestra que es común que las urgencias del corto plazo generen una especie de miopía estratégica, por ello las acciones que sólo responden a la urgencia las más de las veces no coinciden con las prioridades que exige la construcción de un Estado democrático. En general los países que logran implementar su visión cuentan con procedimientos institucionalizados para vincular el corto con el largo plazo. La evaluación de las acciones de corto y mediano plazo, permite reorientar las prioridades para alcanzar la visión de largo plazo.

Construir un "Estado de y para la democracia" no sólo requiere de planes de corto plazo y visión estratégica, sino además y muy centralmente de la fuerza requerida para materializarlas. La viabilidad de los procesos de transformación institucional está fuertemente relacionada con la convicción que tiene el conjunto de actores del país sobre su necesidad, forma y ritmo de implementación.

Por lo tanto, crear las condiciones para avanzar hacia un Estado democrático no es solamente un desafío técnico, en el sentido de contar con un "blueprint" que defina el qué y cómo realizarlo. Toda reforma es un proceso cultural y político de construcción de confianzas para que predomine la colaboración entre los actores claves para la realización de la reforma. Esta necesaria confianza existe cuando los principales actores sienten que se comparten valores y principios que les permitirán a todos ellos beneficiarse de la reforma del Estado. Este proceso se validará en el tiempo y su concreción, por sobretodo demanda perseverancia, particularmente cuando el punto inicial de estos procesos, como se ve en la mayoría de los casos, es la desconfianza entre los actores y de estos con las instituciones. Sólo la perseverancia en el diálogo y la experiencia de compartir principios o valores que redundan en acciones con resultados, permiten lograr la confianza entre todos los actores que concurren al proceso de reforma del Estado.

De allí que la construcción de una visión compartida del Estado democrático, sea fundamentalmente un proceso cultural donde cada actor es capaz de ir más allá de su interés particular, sin abandonarlo, para construir ese Estado. El proceso es una

expresión nacional de la ética de la responsabilidad. Por ello, construir una coalición mayoritaria que impulse el cambio en el Estado es la primera condición de éxito. Este es necesariamente un proceso político que compromete a sus adherentes. La experiencia internacional señala que mientras más formal y representativo sea el proceso de construcción de esta visión, más efectiva y perdurables esta es.

Por formal se entiende una visión que surge de un proceso institucionalizado y que cuenta con el apoyo explícito de los actores. Por representativo se entiende la concurrencia a este proceso de los principales actores sociales y políticos de un país. Mientras mayor sea la formalidad y la representatividad, más fuerza tiene el compromiso de los actores y más legitimidad el proceso de cambio que se busca generar. Así esta se convierte en un referente obligado para todos los actores de la vida nacional.

Además de la formalidad del proceso, los acuerdos se hacen más viables y operativos cuando surgen de un diagnóstico compartido del escenario de partida y los desafíos que demanda, desde él se construye la reforma que se busca realizar. En ella todos los actores deben visualizar su espacio de progreso y participación. La búsqueda de acuerdos no debe pretender una utópica unanimidad respecto de las acciones requeridas para alcanzar la visión, pero sí construir acuerdos sobre las reformas esenciales para su impulso.

3. ESTADO DEMOCRÁTICO, INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y EFICACIA.

Es conveniente aclarar que existe una gran heterogeneidad de situaciones en la región y, por lo tanto, las prioridades que definen los caminos de avance hacia un Estado más democrático dependen de los atrasos relativos de cada país. Un supuesto es que ya existe un macro acuerdo sobre lo que significa avanzar hacia un Estado más democrático. Probablemente el siguiente paso obligatorio, si ya no existe, es convenir las fronteras y las formas de interacción entre el quehacer público y el privado en la perspectiva de alcanzar el objetivo. Logrados los acuerdos políticos, en un continente signado por significativos atrasos y falta de recursos para atenderlos, es indispensable identificar qué cosas hacer primero, para construir en base a esos éxitos y avanzar hacia estadios superiores.

Con el propósito de iniciar un ejercicio tendiente a definir prioridades de acción en la tarea de avanzar hacia un Estado Democrático, desde la perspectiva de la institucionalidad económica, en esta sección se busca generar categorías que permitan ser cuantificadas para contar con patrones de comparación y medidas de avance. "Lo que se mide se consigue" constituye una importante conclusión de la economía para las políticas públicas. Con el propósito de identificar esas prioridades, sugiero dos grandes categorías analíticas: insumos y resultados en la reforma del Estado.

Insumos para la acción pública: la eficacia con que el Estado realiza su tarea depende, en parte, de su capacidad de acción y es decir, de los insumos con que cuenta. Estos pueden ser divididos en tres grandes categorías:

- Recursos financieros, humanos e institucionales.
- Gestión pública de recursos humanos, financieros, de información y de administración de redes.
- Políticas públicas (pertinencia, eficiencia, transparencia e integralidad)

A lo anterior puede sumarse una categoría adicional, pero que en parte depende de los elementos anteriores: la legitimidad o apoyo ciudadano; lo que a su vez define el clima o entorno en que se realiza la acción pública o lo que se ha denominado gobernabilidad de las reformas.

Resultados de la acción pública: las variables de resultado son probablemente el mejor indicador de eficacia, sujeto a que se relacionen con los insumos de que dispone el Estado. Sin embargo, los resultados serán tan variados como políticas u objetivos existan y además también dependerán de factores exógenos al quehacer del Estado. Por lo mismo, aunque indispensables de conocer, deben ser cuidadosamente aplicados. Evaluar resultados es, sin duda, una condición necesaria para asegurar éxito, transparencia y participación ciudadana en la tarea de hacer más democrático el Estado. De hecho evaluar y dar a conocer resultados es una parte esencial del Estado democrático. Sin embargo, es imposible hacer una presentación en abstracto de la forma de medir resultados de la reforma.

En lo que sigue se presentarán las posibles áreas de acción de la reforma y de políticas públicas requeridas para lograr un Estado democrático. Los resultados de este tipo de reformas institucionales y políticas públicas deben ser evaluados dando cuenta de los insumos que se utilizaron para ello. Ésta en definitiva será la mejor forma de medir la eficacia de la reforma.

3.1. Indicadores de capacidad o insumos

La capacidad de acción del Estado, como ya se señalara, depende de múltiples factores, pero analizado desde un punto de vista de institucionalidad económica, destacaría tres:

- Disponibilidad de recursos **financieros** lo que dice relación con la política tributaria y fiscal. América Latina se caracteriza por tener una baja carga tributaria (la carga bruta promedio es 17,6% del producto y la neta 14,1%; la mitad de los países se sitúa bajo estos promedios). Esto de por sí constituye una seria dificultad para garantizar derechos sociales. De hecho la mayoría de los países que garantizan derechos sociales destinan a este objetivo un porcentaje del producto superior a la carga tributaria promedio de América Latina. A lo anterior se suma la dificultad que proviene del hecho que la mayoría de

los países acumula deudas externas que le significa destinar una fracción relevante de sus ingresos tributarios al pago de la deuda. Adicionalmente a la cantidad de recursos financieros disponibles, existe una serie de otros factores –como el porcentaje de los recursos públicos que se destinan a garantizar derechos y el nivel de focalización social en el uso de esos recursos– que son determinantes de la capacidad para garantizar derechos.

- Disponibilidad de recursos **humanos** calificados o política de personal civil. Existen diversos indicadores que permiten aproximarse a la cuantificación de este elemento: nivel de remuneraciones públicas y brechas con el sector privado, inversión en capacitación de los funcionarios, flexibilidad en contrataciones y despidos y premios al desempeño. Los estudios sobre la materia en la región en general indican que escasean las plantas de alto nivel, adecuadamente remuneradas y con flexibilidad para reorganizarse. Los indicadores de resultado sobre eficiencia, como también los de probidad, del sector público reafirman esta impresión.
- Disponibilidad de recursos **institucionales.** Instituciones con atribuciones, capacidades y legitimidad, para garantizar derechos como también para hacerlos exigibles. Ello no sólo dice relación con las atribuciones institucionales, sino también y muy centralmente con la **gestión institucional**. Esta última, a su vez, determina en gran medida la legitimidad o apoyo que tengan las instituciones públicas. Respecto de las atribuciones es conveniente que las instituciones tengan el mandato legal de garantizar derechos. Respecto de las capacidades, si bien no es posible hacer recomendaciones, si no frente a una realidad específica, existe una serie de "lecciones de la experiencia" que permiten orientar el buen diseño institucional para fortalecer capacidad y legitimidad, en general ellas se orientan a asegurar transparencia y responsabilidades claras en el accionar público y se mencionarán en la siguiente sección.

Desde la perspectiva de los recursos, sin duda, el tema más relevante y conflictivo es el de la carga tributaria. Sin embargo, es necesario tener presente que el nivel de aceptación de la carga tributaria (o de una mayor carga): está fuertemente asociado al prestigio o legitimidad de las instituciones: particularmente al que proviene de su eficiencia y transparencia en la gestión. En la medida que la ciudadanía aprecie la forma en que el Estado desarrolla su quehacer, mayor será su disposición a financiarlo. Por lo mismo, enfrentar el desafío de incrementar la carga tributaria para financiar una garantía efectiva de derechos (lo que parece indispensable en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe) requiere actuar simultáneamente sobre la calidad de las políticas públicas, la eficiencia en su gestión y la transparencia de sus actos. Sólo así se dispondrá, de manera estable, de la fuerza política y social requerida para impulsar los cambios.

3.2. Calidad de las políticas públicas y los desafíos de un Estado democrático

No es posible definir en abstracto las políticas públicas que un país requiere. Ellas no sólo deben ser adecuadas a la realidad particular de cada situación; sino además deben corresponder a la percepción que los principales actores tengan de las prioridades, las fórmulas para enfrentarlas y los recursos disponibles. Por lo tanto, lo que a continuación se presenta es un bosquejo del menú de políticas necesarias para enfrentar el desafío de competir en una economía de mercado globalizado y, simultáneamente, enfrentar los desafíos sociales, políticos y las demandas populares presentes en América Latina.

En el ámbito económico se puede adelantar, como criterio general, la necesidad de contar con un paquete integral y coherente de políticas que les permita a los países generar mayores niveles de competitividad sistémica; es decir, aquella que se requiere para progresar de manera estable en la economía global. En los ámbitos políticos y sociales los requerimientos sobre el Estado "de y para la democracia" son más evidentes: garantizar crecientemente los derechos de la ciudadanía estableciendo un marco legal que así lo establezca y proveyendo los bienes y servicios que la sociedad considera o defina como derechos ciudadanos.

Compatibilizar los objetivos de competitividad y crecimiento con el de garantizar derechos sociales se ha mostrado difícil en la región, pero existen suficientes ejemplos a nivel mundial que demuestran su viabilidad. Incluso más aun: estos ejemplos dan cuenta de que el crecimiento y el garantizar derechos ciudadanos pueden ser complementarios. De hecho, los países que ocupan los primeros lugares del ranking en los informes de competitividad coinciden con aquellos que muestran mayor equidad según el Informe de Desarrollo Humano[2]. Los países escandinavos constituyen una experiencia particularmente positiva en esta materia. De los cinco países escandinavos: tres se encuentran entre los cinco de mayor competitividad en el mundo, tres entre los cinco de mayor equidad distributiva a nivel mundial, tres entre lo seis con un mayor índice de desarrollo humano, los cinco entre los seis con mayor calidad de sus democracias y cuatro entre los cinco con mayor carga tributaria de la OECD. Este sólo listado demuestra la enorme complementariedad entre estos objetivos, al menos en el caso de los países que han logrado avanzar de manera simultánea en todos ellos.

La acción del Estado resulta fundamental para explicar los éxitos logrados en materia de competitividad, equidad y democracia en los países escandinavos y del norte de Europa. Estos países no sólo se caracterizan por tener una alta carga tributaria (esto es un gran tamaño o poder de acción del Estado, sino además porque su éxito en equidad es casi exclusivamente logrado a través de la acción del Estado). De hecho en Suecia en 1976 el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso antes de impuestos era .436 y después del gasto fiscal de .237. En Dinamarca en 1992 los mismos indicadores eran de .43 y .24 respectivamente. En Finlandia en el 2003 fueron de .464 y .258

respectivamente. Sin embargo en Korea, por ejemplo, ello no ocurre ya que el año 2003 la carga tributaria era de 19% y los coeficientes de Gini de .315 y .291 antes y después de impuestos.[3]

Construir acuerdos que permitan compatibilizar la disponibilidad de recursos del Estado con el nivel de garantía que se establece para los derechos ciudadanos, es probablemente el principal desafío a ser superado en América Latina. Pero compatibilizar crecimiento, equidad y democracia: supone actuar sobre múltiples frentes de manera simultánea. Muy particularmente en aquellos donde el mercado no opera bien o su resultado natural resulta incoherente con la consecución de lograr avances simultáneos en la tríada crecimiento-equidad-democracia. Como también en todo lo referente a la eficiencia y transparencia del Estado: ya que ellas constituyen las bases de legitimidad ciudadana para las instituciones que han de liderar el proceso de reforma y administrar el mayor esfuerzo nacional por garantizar derechos.

A partir de las consideraciones anteriores, a continuación se listan las áreas y criterios de políticas que deberían ser considerados, adecuándolos a cada realidad, para definir las políticas públicas conducentes a un Estado democrático. Se parte identificando dos de carácter general (una Constitución legítima y efectiva y una visión nacional compartida del proceso de reformas), para posteriormente definir por separado posibles prioridades económicas, sociales y de equidad e institucionales y políticas.

Condiciones generales

- Una Constitución legítima que establezca los deberes y derechos ciudadanos y un sistema legal e institucional que garantice el Estado de Derecho, definiendo reglas claras, estables y comunes para todos los actores de la vida nacional.
- Una visión Nacional del proceso de reforma hacia un Estado democrático y una estrategia para alcanzarlo. Mientras más sólido y extendido sea el consenso sobre el diagnóstico de los desafíos que enfrenta el país, las prioridades que deben ser asumidas y las estrategias para realizarlas; mayor es la posibilidad de lograr las metas establecidas. Para construir esta visión Nacional compartida se ha mostrado útil el disponer de mecanismos institucionalizados de diálogo social y político.

Área económica

- Sólidos fundamentos macroeconómicos, única garantía de estabilidad económica e incentivo fundamental para promover la inversión que es, a su vez, un requisito para crecer. El establecimiento de reglas fiscales y la autonomía del Banco Central, en general, se consideran como acciones que aportan solidez a los fundamentos macroeconómicos.

- Desarrollo de mercados y políticas de competencia. Los países de la Región han optado por un esquema de economía de mercado, pero ésta –como en todo el mundo– enfrenta distorsiones que deben ser encaradas. Entre las instituciones que deben existir para ello, sobresalen:
  - Una institución responsable de promover la competencia y velar por el funcionamiento competitivo de los mercados y sus actores.
  - Protección de los derechos de propiedad.
  - Transparencia en la información y confianza ciudadana en las instituciones para reducir los costos de transacción.
- Superar las fallas de mercado y enfrentar las externalidades. Existe una amplia y reconocida lista de situaciones donde el mercado por sí solo no conduce al bienestar social, entre ellas destacan:
  - La existencia de mercado no competitivos que deben ser regulados, estableciendo estándares de precio y calidad y fiscalizando su cumplimiento.
  - Provisión de bienes y servicios públicos e incentivos para incrementar las acciones con externalidades positivas, como son la educación, capacitación laboral, innovación tecnológica y fomento productivo.
  - Desincentivos y límites para las externalidades negativas, donde destaca la protección del medio ambiente.
- Superar las asimetrías de información que limitan o perjudican el quehacer de algunos actores. Entre las que requieren mayor atención se encuentran:
  - Establecer y velar por el cumplimiento de los derechos del consumidor.
  - Transparentar mercados proveyendo información sobre sus actores y comportamiento, particularmente relevante en el ámbito financiero.
  - Crear estándares de calidad en la provisión de servicios y velar por su cumplimiento.
- Crear instancias de colaboración público-privada que permitan aumentar el esfuerzo de inversión, particularmente relevante en el área de infraestructura. También importante es el esfuerzo de penetración de mercados internacionales (marca país) y la negociación de acuerdos internacionales que comprometan a todos los actores relevantes.

Área social y equidad

- Política de empleo que atienda la principal demanda social en la región: acceso a empleos de calidad. Dicha política debe dar cuenta de:
  - La alta rotación laboral propia de la economía globalizada y las exigencias de flexibilidad laboral que ella impone.

  - Las políticas de seguridad laboral –especialmente protección frente al desempleo– que constituyen la contrapartida indispensable de la flexibilidad.
  - Políticas de "empleabilidad", esto es, políticas activas de capacitación con colocación laboral.

- Reformas sociales que transparenten los deberes y derechos ciudadanos en Salud, Educación, Vivienda, y servicios básicos y Seguridad Social; estableciendo garantías explicitas de acceso y calidad a estos servicios. Ello exige:
  - Disponer de un esquema de financiamiento que asegure equidad en las políticas.
  - Contar con mecanismos de supervisión externa al proveedor del servicio que aseguren el acceso y calidad establecida.
  - Dar cuenta del carácter integral del desafío especialmente para los grupos discriminados o en desventaja relativa: pobres, mujeres, jóvenes, indígenas, tercera edad, discapacitados.
- Acción redistributiva que avance hacia un mayor equilibrio en la distribución del poder, la riqueza y los ingresos e impida el abuso del poder dominante. Como también disponer de mecanismos compensatorios de los impactos redistributivos de las reformas, asegurando así su viabilidad.

Área política y de instituciones

- Asegurar transparencia y legitimidad para las instituciones políticas, lo que entre otras cosas exige:
  - Ley de partidos políticos que asegure su transparencia y provea financiamiento.
  - Libertad y pluralismo para los medios de comunicación.
  - Código de ética para los servidores públicos que establezca inhabilidades y obligación de declaración de intereses y patrimonio para los altos directivos.
  - Regulación del *lobby*.
- Asegurar transparencia y probidad en las instituciones del Estado
  - Poder Ejecutivo. Diseño institucional para facilitar la transparencia: separación entre entidades que formulan políticas (Ministerios), las que ejecutan (Servicios) y las que fiscalizan (Superintendencias).
  - Poder Judicial. Establecer inhabilidades y prevención de conflicto de intereses (delito de prevaricación). Principio de publicidad en actos procesales.

  - Parlamento. Prohibición a parlamentarios para celebrar contratos con el Estado y ser directores de sociedades comerciales o bancos.
  - Funcionarios públicos. Inhabilidades para ingresos a administración pública (parentesco, litigios pendientes, contratos previos). Declaración de intereses y patrimonio. Castigo a conductas que atenten contra transparencia y probidad. Castigo a uso indebido de información privilegiada. Prohibición de tráfico de influencias e intervención en asuntos en que se tenga interés personal. Prohibición de omitir o eludir la propuesta pública. Incompatibilidades. Prohibición de ejercicio profesional en asuntos tratados por la institución en que se trabaja.
  - Instituciones de Control Público. Consejo de auditoría interna, Contraloría autónoma y externa al Ejecutivo, Fiscalización del Parlamento.

- Fortalecer la participación ciudadana y la representación de sus intereses, asegurando:
  - Plena transparencia e información en el quehacer, las metas públicas y su cumplimiento.
  - Control ciudadano, obligatoriedad de consulta ciudadana previa a ciertas decisiones de gestión pública.
  - Descentralizar el poder y las decisiones contando con mecanismos de participación ciudadana.
  - Crear el Defensor Ciudadano que represente los intereses de la ciudadanía frente al quehacer del Estado.

3.3. La gestión pública: Políticas de evaluación, control y transparencia pública

Una buena gestión pública no sólo es necesaria para lograr las metas propias de un Estado democrático, sino además indispensable para que el Estado adquiera la legitimidad frente a la ciudadanía que requiere para contar con su compromiso y apoyo a las reformas y políticas públicas. Nuevamente, es imposible reseñar las acciones que cualquier país requiere para mejorar su gestión pública, por lo tanto sólo se mencionarán una serie de acciones que se han mostrado necesarias para mantener o alcanzar adecuados niveles de calidad en la gestión y así lograr legitimidad y apoyo de la ciudadanía al quehacer del Estado.

- **Gestión Presupuestaria**. La aprobación anual del Presupuesto Público es la principal actividad político-legislativa para inducir eficiencia en el quehacer gubernamental y transparentar los objetivos y resultados de sus políticas

y programas frente a los parlamentarios y la ciudadanía. Así como la ley establece que el Parlamento debe controlar el accionar del Ejecutivo, se debe también asegurar que éste cuente con las herramientas para hacerlo de manera eficaz y oportuna. A ello contribuye que el presupuesto cuente con metas o indicadores de desempeño claros para los programas que busca financiar, como también programas explícitos de mejoramiento en la gestión de las instituciones que ejecutan estos programas. Estas metas deben ser evaluadas y sus resultados presentados al Congreso de manera regular. Adicionalmente se puede hacer una evaluación comprensiva del gasto público en términos de su contribución a los objetivos nacionales que se persigan, por ejemplo, crecimiento, equidad y/o reformas democráticas.

- **Transparencia e información pública y control ciudadano**. Para que exista control y participación ciudadana, toda institución del Estado debe dar cuenta de sus metas y resultados y contar con canales institucionales de participación y/o cuerpos consultivos que incluyan a representantes de los principales actores sociales. Adicionalmente se deben crear entes autónomos (superintendencias) que velen por el acceso, oportunidad y calidad de los servicios públicos, complementados con la labor de una Contraloría independiente con capacidad de evaluación. Estas dos instituciones deben hacer públicos todos los resultados de sus evaluaciones. Finalmente, la institución del Defensor del Ciudadano que represente los intereses de estos frente al Estado y que cuente con un sistema integrado de reclamos frente al quehacer del Estado, puede resultar crucial para aumentar la eficacia en la gestión.
- **Agilidad en los trámites públicos.** Esta es una de las caras más visibles del quehacer del Estado frente a la ciudadanía, las dificultades y tiempos de espera pueden generar altos costos para las empresas y personas. La existencia de leyes de procedimiento y silencio administrativo contribuyen a transparentar el quehacer del Estado y a disminuir los plazos máximos de trámite. Lo mismo ocurre con el así llamado gobierno electrónico: la posibilidad de informarse y realizar trámites a través de la Web. Es importante tener presente que la mayoría de los trámites mas importantes para la ciudadanía se realizan de manera descentralizada –a nivel municipal– por lo mismo es indispensable que el esfuerzo de simplificación y agilidad en los trámites vaya mas allá del aparato gubernamental central.
- **Transparencia en las compras públicas**. La obligación de publicitar y crecientemente realizar todas las adquisiciones públicas por vía electrónica (Portal de Compras) introduce mayor transparencia y competencia. Adicionalmente es conveniente publicitar las asignaciones directas de recursos que puedan realizar las instituciones públicas, como también establecer requisitos claros para todas las adquisiciones y contrataciones del Estado.

- **Inversión en recursos humanos de calidad**. La carrera funcionaria debe contar con programas de calificación continua, una remuneración competitiva y premios al buen desempeño (lo que exige la evaluación de los funcionarios). Adicionalmente los altos cargos de la administración pública deben ser concursables, limitando el número de cargos de confianza exclusiva del Presidente a los dos primeros rangos en la jerarquía pública.

4. CONCLUSIONES: GESTAR LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD DE LAS REFORMAS

Como se puede apreciar de estas consideraciones, construir un "Estado de y para la democracia" es un proceso complejo que requiere actuar sobre una gran cantidad de variables de política y de reformas institucionales y que, por lo mismo, toma un prolongado período. En el plano técnico económico se ha enfatizado la necesidad de que la garantía de los derechos ciudadanos sea coherente con los recursos disponibles para realizarlo, ello debe definir la temporalidad o gradualidad con que se asume el desafío. Al respecto, se subrayó la importancia de contar con recursos financieros, con políticas públicas de calidad y con una gestión eficiente y transparente. Si bien estas condiciones técnicas son indispensables, también se enfatizó que las experiencias de reformas en la región indican que su éxito pasa primero y centralmente por el apoyo y legitimidad social y política del plan de reformas y de las instituciones responsables de impulsarlo. Por lo mismo, una primera condición para la reforma del Estado es contar con una coalición mayoritaria por los cambios.

Debe considerarse que normalmente la "coalición por los cambios" contendrá grupos con diversas capacidades de representación y participación en el proceso de reformas. Apoyar a los grupos más débiles para que participen en igualdad de condiciones es una forma de asegurar inclusividad e integralidad (diversos intereses representados) en el proceso de reforma. Las reformas institucionales son, sobre todo, procesos políticos y culturales y por ello, meros cambios en las normas y procedimientos son insuficientes si estos no se ven sustentados en acuerdos políticos o sociales que los hagan operativos.

El carácter inclusivo de la coalición y el apoyo a los grupos más débiles es particularmente importante si se considera que la actual insatisfacción con el Estado en América Latina ocurre por la falta de ciudadanía social. Esto es, por la incapacidad mostrada por el Estado para garantizar los derechos ciudadanos que se han definido como tales. Ello, como se viera, en parte ocurre por la incapacidad financiera del Estado para solventar los gastos que ello implicaría: lo que llama la atención sobre la necesidad

de incrementar la recaudación tributaria (por lo menos en la gran mayoría de los países de la región). Los cambios tributarios son el área de acción pública más resistida por los grupos que detentan una importante fracción del poder económico y de la vocería social y política. Como bien señala Mariani (2006)[4] "precisamente el mayor desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es el que tiene que ver con la baja institucionalización de la ciudadanía como principio de organización social que confronte la estructura de la desigualdad". Fortalecer la participación y voz de los grupos que se beneficiarán de una reforma orientada a garantizar derechos es, por lo mismo, una condición indispensable para su éxito.

Ello, sin embargo, debe hacerse de tal manera que no ponga en riesgo el crecimiento económico que es la forma más estable y permanente de aumentar la capacidad de acción del Estado. Por lo tanto, es necesario encontrar un equilibrio entre crecimiento y distribución, que la experiencia ha demostrado son perfectamente compatibles, aun más, que pueden ser complementarios si se respetan las condiciones que ambos objetivos imponen. Dicho equilibrio, de alguna manera, es el resultado natural de un diálogo amplio e informado donde diversos intereses están en juego. Ello porque la diversidad e información deberían asegurar una necesaria gradualidad en el proceso de garantizar derechos para hacerlo coherente con las capacidades económicas del país.

La tendencia, común en la región, de garantizar derechos por la vía legislativa sin contar con los recursos económicos para financiarlos, es una de las principales causales de desprestigio de las instituciones públicas y de fracaso de los intentos de reforma. Es preferible aceptar y transparentar una gradualidad efectiva, en el sentido que establece y asegura garantías con tiempos y calidad establecidas. Aun más, lograr los resultados que se comprometen es una condición para mantener el apoyo de la coalición que impulsa los cambios y, por lo mismo, para el éxito final de las reformas. Por lo mismo, en esta materia, el realismo es preferible al idealismo. Más vale una garantía parcial pero efectivamente garantizable, que una garantía total y universal que permanece insatisfecha.

La experiencia también demuestra que todas las reformas generan cambios distributivos, incluso aquellas que no se orientan explícitamente a este fin. Estos efectos distributivos deben ser considerados como parte del acuerdo global, lo que, las más de las veces, requerirá contar con mecanismos compensatorios para los actores que pierden con las reformas. Explicitar estos mecanismos y contar con los recursos para convertirlos en realidad también es una condición para el éxito de las reformas.

Junto a los temas distributivos y de financiamiento de la acción social pública orientada a garantizar derechos, destaca también la necesidad de lograr acuerdos que definan los límites entre la acción pública y la acción privada. Esta es la otra área donde la inexistencia de acuerdos o persistencia de desacuerdos puede ser paralizante. De no existir estos acuerdos políticos básicos, producirlo debe ser la primera prioridad, ya que si no difícilmente se avanzará en las reformas institucionales y de políticas públicas.

De allí que la segunda condición que se estableció para asegurar éxito en las reformas es que la coalición por los cambios cuente con acuerdos sustantivos respecto de cómo realizarlas. Esto es un diagnóstico compartido sobre el actual Estado y sus deficiencias, para, a partir de él, establecer prioridades claras y consensuadas de acción con sus respectivos resultados previsibles. Objetivos y metas claras, realistas y consensuadas por la coalición constituye otra condición de éxito. Idealmente estas acciones deberían involucrar o desarrollarse en todos los poderes del Estado.

Esta es una indispensable dimensión técnica de las reformas: conocer efectivamente los recursos con que se cuenta y lo que cuesta implementar las reformas. De tal manera de graduar el avance de acuerdo a los recursos disponibles y a las secuencias técnicas que exijan las reformas. Aquí, nuevamente, hay un insustituible rol para el Estado como proveedor de la información y apoyo a los grupos con menores capacidades para participar de un diálogo informado que conduzca a acuerdos realizables en plazos por todos conocidos y aceptados.

Sobre estos consensos básicos se debe elaborar un plan de reformas que cuente con prioridades y responsables claros. Las prioridades deben dar cuenta de la necesidad de mostrar resultados en el corto plazo (con perspectiva estratégica, esto es que considera la secuencia de las reforma) y también de que la agenda de reformas sea balanceada. Esto es, que represente los diversos intereses presentes en la coalición que impulsa la reforma. Los logros o éxitos parciales en la reforma son los cimientos indispensables para mantener el apoyo y la dinámica de cambio.

Contar con un plan de reformas no es solo necesario para asegurar que las políticas públicas y reformas institucionales de corto plazo avancen en la perspectiva estratégica, si no también para aprovechar las coyunturas favorables al cambio. En general la experiencia internacional coincide en que las crisis son una gran oportunidad para impulsar reformas significativas ya que estas generan mayor disposición al cambio. Por ello, contar con un plan de reformas es una condición necesaria para convertir las inevitables crisis en una oportunidad de cambio.

De allí que la reforma hacia un Estado Democrático sea simultáneamente un esfuerzo técnico y político. Político para gestar mayorías por la reforma y técnico para asegurar eficacia y oportunidad en la acción y, con ello, fortalecer el apoyo político. No considerar cualquiera de estas dimensiones es una receta para el fracaso.

NOTAS

[1] G. O'Donnell (2007) "Hacia un Estado De y Para la Democracia", en este volumen.

[2] Ver Informe de Competitividad del World Economic Forum e Informe de Desarrollo Humano del PNUD.

[3] Las coeficientes de Gini miden la equidad distributiva entre 0 y 1, donde 1 sería total inequidad. Los países de América Latina tiene coeficientes de Gini en torno al .5; por lo tanto no tan distintos a los de los países escandinavos antes de impuestos; pero dos veces más inequitativos que estos después de impuestos. Las cifras presentadas provienen de la base de datos sobre distribución del ingreso de WIDER.

[4] R Mariani (2006) "Notas para pensar la relación entre Democracia-Estado y Ciudadanía como desafío político central en América Latina" PNUD.

Democracia y política social en América Latina

Cecilia López Montaño[*]

I. INTRODUCCIÓN

Al registrarse un tercer año de crecimiento económico en América Latina superior al 4%, instituciones como la CEPAL califican el último cuatrienio como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años (CEPAL, 2006). A su vez, el panorama social de la misma institución es aun más categórico al afirmar que "el avance en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo, son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en varios países de la región" (CEPAL, 2006b) Esta visión triunfalista se ha empezado a transmitir en países como Colombia, en el cual muchos de estos hechos no se han dado, como por ejemplo, una reducción en el desempleo o una mejora significativa en la distribución del ingreso.

Tres reflexiones parecen relevantes. La primera se refiere al crecimiento económico de la región que no ha sido prioritariamente el resultado de políticas públicas acertadas sino que se debe, en gran parte, a situaciones exógenas que han beneficiado de diversa manera a distintos países del mundo. El alto precio en las materias primas, exportaciones mayoritarias de los países en desarrollo, a lo cual contribuyó significativamente el gran crecimiento de China e India y el precio de los combustibles que ayudó al desempeño económico especialmente de los países exportadores de crudo y la gran abundancia de recursos financieros internacionales, son algunos de los factores reconocidos como aquellos que incentivaron el crecimiento de estos países.

[*] Economista. Senadora de Colombia y ex Ministra de Medio Ambiente, de Agricultura y de Planeación de Colombia.

En segundo lugar, América Latina no fue la región del mundo en desarrollo que más creció durante este período. Más aun, África viene superándola en la tasa de crecimiento y se espera que continúe haciéndolo en el 2007, para no mencionar las economías en transición cuyas tasas son muy superiores a las observadas en América Latina (CEPAL, 2006). Y en tercer lugar, los avances que se mencionan en el campo social no cambian radicalmente los inexplicables niveles de pobreza ni de indigencia ni la deplorable concentración del ingreso que sigue identificando a esta parte del mundo como la región más desigual del planeta.

No se justifica, por lo tanto, ese estado de euforia que demuestran muchos analistas en América Latina. Por el contrario, lo que debería darse en estos momentos es una reflexión seria sobre el patrón de desarrollo que predomina en la región y la validez de las políticas públicas actuales, para llegar a la verdadera pregunta de fondo: ¿se está construyendo el tipo de sociedad realmente democrática donde se responda a los derechos de todos los ciudadanos o simplemente en estos períodos de crecimiento se consolida el esquema de muchas ganancias para pocos y unos cuantos subsidios para pobres? ¿Se han sentado las bases para que al momento en que la economía mundial entre en la fase recesiva previsible, las economías latinoamericanas no vuelvan a desacelerarse y a profundizar sus problemas sociales?

Precisamente por no estar en medio de una crisis económica, es el momento para un análisis de fondo sobre el presente y el futuro de la región. Como punto de partida deberían tomarse las afirmaciones recientes del ex Presidente Ricardo Lagos: "las insuficiencias del proceso democrático, de una parte, la insatisfacción con resultados sociales y esta incapacidad de superar desigualdades, debilita la adhesión a la democracia y puede poner en jaque la gobernabilidad". (Lagos, R. 2004) Después de varios años de debates cada vez menos ideologizados sobre las políticas económicas impulsadas por los organismos internacionales, que sin duda empiezan a abrir nuevos horizontes económicos, ahora debería suceder algo similar con los sistemas políticos de América Latina.

Es necesario superar la democracia electoral cuyos resultados ya se conocen y empezar a construir la democracia de ciudadanía y en ese proceso, el reposicionamiento del Estado es un paso fundamental (Mariani, R. 2006). Alain Touraine, en una reciente entrevista, señalaba como el gran pecado de la globalización, su olvido del individuo y agregaba que " la prioridad de ahora es defender, fomentar y re-crear la democracia, es decir, más importante que todo es ser un ciudadano, que todos tengamos como meta principal crear ciudadanos, gente con más capacidad de intervenir en la vida pública". (Touraine, A. 2007)

Con el objeto de contribuir a este debate, el presente artículo pretende analizar la interrelación entre una democracia de ciudadanía y una nueva forma de diseñar y ejecutar las estrategias sociales por parte de los diferentes gobiernos. Una primera parte tratará sobre el esquema de desarrollo latinoamericano de crecimiento sin equidad. Una segunda partirá de reconocer que se empieza a vislumbrar una nueva etapa en la política

social. Una tercera buscará identificar la interrelación entre una fase más avanzada de democracia y lo que se denomina el universalismo básico. Finalmente, se planteará una reflexión final que se espera aporte algunos elementos para esta discusión que apenas se inicia.

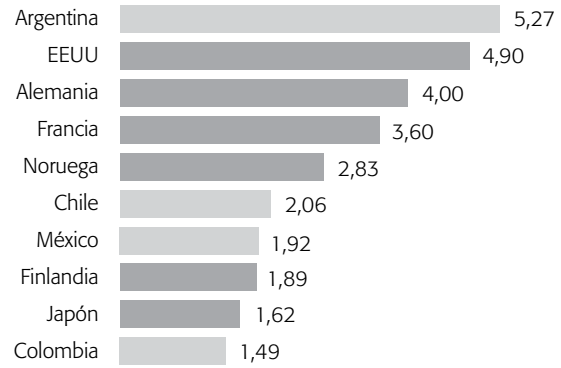
II. AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO SIN EQUIDAD

Una mirada a la historia reciente de América Latina demuestra que ni en los mejores momentos de expansión de sus economías, la región ha logrado resolver su profunda desigualdad y sus altos niveles de pobreza. No es el objetivo, por lo tanto, atribuirle esta característica del desarrollo regional exclusivamente a las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas. Sin duda, sí les cabe algo de responsabilidad al no haber contribuido a cambiar las tendencias ni siquiera en sus fases expansivas. Pero esta característica de crecimiento sin equidad de América Latina requiere explicaciones más de fondo.

En una reciente presentación sobre " Situación y problemática de América Latina", Nohra Rey de Marulanda anotaba cómo, hace 100 años, algunos países latinoamericanos generaban una riqueza similar o superior a la de los países escandinavos y Japón y, sólo 40 años atrás, su PIB per cápita era mayor que el de los países del Sudeste Asiático (Gráficos 1 y 2). Sin embargo, al revisar hoy estos mismos indicadores, la situación es exactamente la inversa, afirma la autora (Gráfica 3). En principio se podría atribuir este rezago al menor crecimiento de la región. Como anota Rey de Marulanda, entre 1990 y el 2000 el Sudeste Asiático multiplicó su PIB por siete, los países de la OCDE lo duplicaron y América Latina lo mantuvo. Sin embargo, como lo demuestra el Gráfico 3, durante los últimos cuarenta años, América Latina duplicó su riqueza, pero la pobreza se mantuvo alrededor del 40% y la desigualdad en ingresos, medida por el índice de Gini, siempre estuvo muy cercana al 0.5 (Rey de Marulanda, 2006).

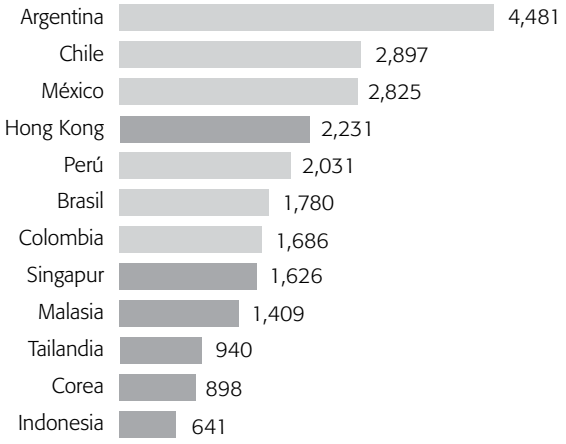
Ante esta realidad irrefutable, lo primero que surge es la necesidad de reconocer que no basta con crecer para cambiar este patrón de desarrollo sino que el tipo de crecimiento importa especialmente cuando de resultados sociales se trata (Chandrasakhar, C.P. 2006). La pregunta no resuelta aún, es cuáles son los elementos que determinan esta forma de comportarse de la economía, sus factores de producción y la sociedad en general. Las explicaciones más obvias son aquellas que identifican a las políticas públicas, especialmente aquellas llamadas a generar cambios en la calidad de vida de la población, es decir, las políticas sociales, como las grandes responsables de esta realidad. Sin negar la importancia de explorar el alcance de esta afirmación, es fundamental reconocer que este análisis ha resultado incompleto y que es fundamental avanzar hacia la esfera de la economía política para llegar al tema del poder, el sistema político y el tipo de democracia que ha imperado en América Latina.

GRÁFICO 1. PIB PER CÁPITA HACIA 1900[1]



1/ US$ 1985
Fuente: Madison (2001)
Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

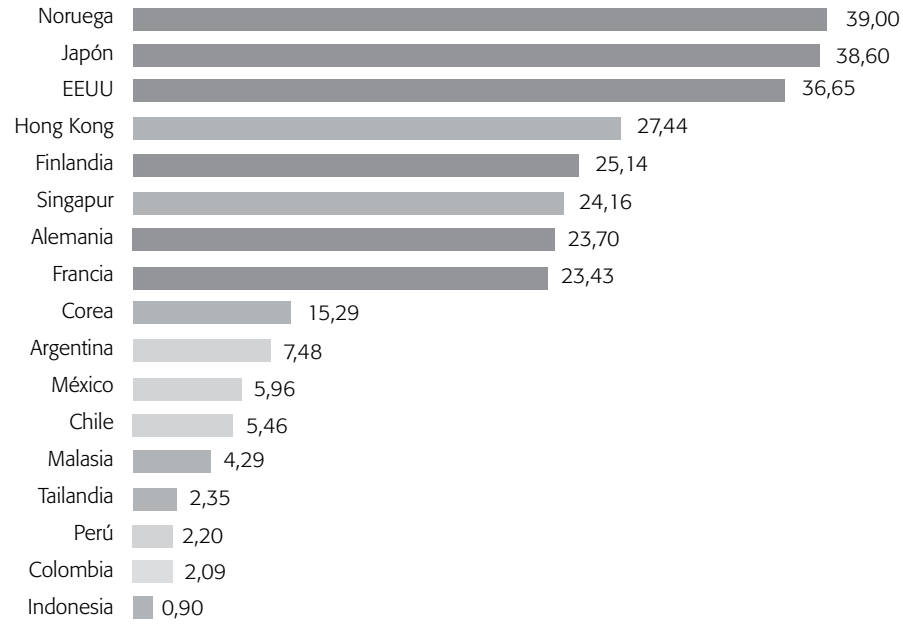
GRÁFICO 2. PIB PER CÁPITA HACIA 1960[1]



1/ US$ 1985
Fuente: BM
Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

En síntesis, es imposible explicar la realidad de la región sin apartarse de la tendencia de atribuirle a la economía capacidades que no tiene y sin reconocer su interrelación con la política. La tecnocracia latinoamericana que creyó sustituir a la política, ante los pobres resultados logrados, empieza a reconocer esta innegable interrelación. José Antonio Ocampo lo expresa claramente: "la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la forma como la sociedad

GRÁFICO 3. PIB PER CÁPITA HACIA 2004[1]



[1/] US$ 2000
Fuente: BM
Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

dirime sus controversias" (Ocampo, José A. 2004). Pero el vínculo entre economía y política no termina allí. Ocampo continúa: "es en la economía donde anida la solución de buena parte de los deficits de ciudadanía social".

Con este enfoque más comprehensivo es posible que se logre entender las razones por las cuales América Latina está atrapada con un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia y un sistema político que no ofrece ni seguridad, ni condiciones para el desarrollo al potenciar el crecimiento del mercado. América Latina es la primera región enteramente democrática compuesta por sociedades con muy altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad social del mundo (PNUD, 2004). En la búsqueda de explicaciones y estrategias se ha llegado a plantear la necesidad de una política económica que promueva la integración social y una democracia que incluya, que integre y que le ofrezca a la política económica el contexto institucional, político y social indispensable para que promueva más empleo y más trabajo (PNUD, 2004b)

Esta incapacidad que ha demostrado la región para quebrar su tendencia a concentrar las ganancias en unos pocos cuando la economía crece y a concentrar los costos en las mayorías de ingreso precario cuando se dan las crisis económicas, pasa necesariamente por el tema del poder, tan despreciado por la tecnocracia latinoamericana.

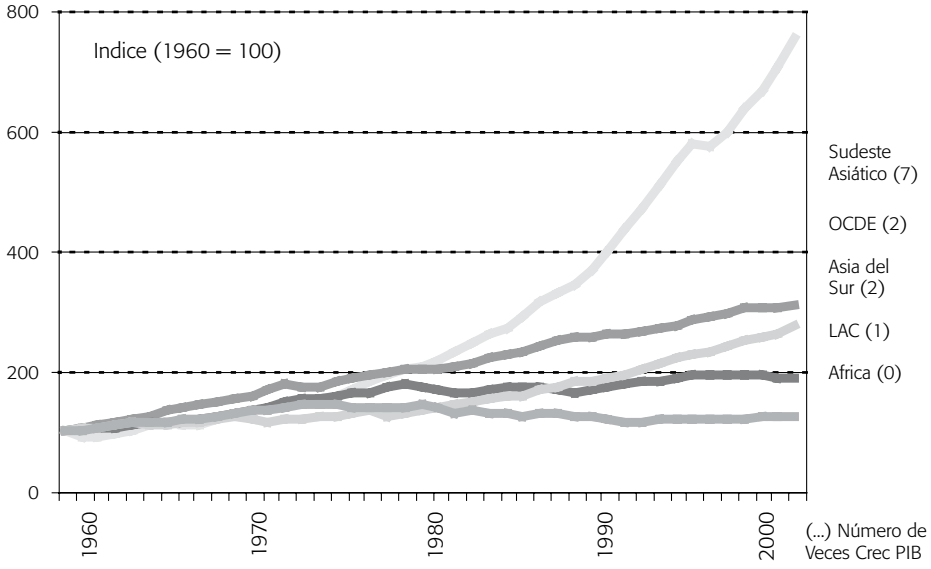
En esta parte del mundo, en las últimas dos décadas, se optó por nuevos modelos en lo económico y en lo político, pero las estructuras de poder sólo hasta ahora empiezan a abrir espacios a sectores nuevos. Independientemente de los resultados que se generen, América Latina necesita un nuevo pacto de poder que conlleve a un Estado que no se límite a ocuparse de los pobres sino a uno en el que los pobres se sienten en la mesa del poder.

Sólo cuando se logre un equilibrio de poder de manera que los excluidos de siempre participen de las decisiones del Estado y cuando éste les garantice a todos los ciudadanos sus derechos económicos, sociales y culturales y no sólo los políticos, es posible que el modelo de desarrollo de crecimiento sin equidad cambie en América Latina. Una democracia de ciudadanía es la única que permitiría que los mercados funcionen de manera que no reproduzcan la desigualdad. Sólo la satisfacción de todos los derechos le permite al ciudadano ser autónomo, es decir, la equidad es condición previa a la autonomía, y sin equidad no es posible que exista mercado en la medida en que el mercado no es otra cosa que el lugar donde los consumidores expresan su individualidad, acción imposible de ejercer cuando no se han satisfecho las condiciones básicas para el ejercicio de la misma (López, Cecilia, M. Cabrera y LC Valenzuela, 2005). La pregunta de fondo es cómo se construye esta democracia de ciudadanía.

III. LA POLÍTICA SOCIAL: ¿UNA NUEVA ETAPA?

Sería inexacto plantear que los gobiernos han sido indiferentes al tipo de modelo de desarrollo excluyente de la región. Concientes de esta realidad, las autoridades de éstos países, durante los últimos años, ampliaron significativamente el gasto público social, convencidos de que sería la forma adecuada de empezar a resolver las injusticias sociales. Después de la década perdida en los 80's, cuando el gasto social se estancó, éste aumentó en un 50% en términos per cápita y 70% en términos absolutos en los años noventa. Fue una decisión política más que un simple resultado del crecimiento económico, que nunca llegó a los niveles esperados, afirma la CEPAL (Gráfica 4). Sin duda este incremento en los recursos destinados a los sectores sociales implicó un gran esfuerzo fiscal dado que el crecimiento logrado nunca llenó las expectativas que se plantearon al iniciarse los noventa. Pero los resultados fueron decepcionantes. Se registraron algunas mejoras como la reducción de las tasas de mortalidad infantil y el mayor acceso a los servicios públicos. Pero países con igual o menor gasto social en otras partes del mundo, obtuvieron mayores avances en este campo, como los del Sudeste Asiático. (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003) Lo más preocupante ha sido lo sucedido con la pobreza en América Latina. Los niveles de la población por debajo de la

GRÁFICO 4. PIB PER CÁPITA POR REGIONES 1960-2005



Fuente: BM
Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

línea de pobreza se redujeron de 48.3% al 43.8% hasta 1999, pero dado el crecimiento de la población, el número absoluto de pobres aumentó en ese período en 11 millones. (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003)

Desde inicios del siglo XXI se han venido explorando explicaciones para lograr, por un lado, entender mejor estos resultados y, por otro, sugerir cambios en la forma de abordar la desigualdad y la pobreza. Algunas explicaciones se centran en la naturaleza y calidad del gasto social (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003). Un análisis de dicho gasto por países durante los noventa, demuestra que en algunos de ellos estos esfuerzos fiscales fueron progresivos, mientras que en un número significativos de ellos fueron regresivos (Gráfica 5). Al revisar los países incluidos en cada una de las dos categorías es evidente que, con dos excepciones, México y Brasil, los países más grandes de la región con Estados más consolidados, lograron efectos positivos de sus gastos en salud y educación. Un trabajo adicional de Marulanda, Ugaz y Guzmán, sobre la orientación del gasto social en América Latina, concluye que la mayor progresividad se da en educación primaria y la más alta regresividad en la seguridad social, cuyos beneficios se concentran en los sectores de mayor ingreso. Más aun, los autores afirman que la política social sólo tiene un impacto parcial sobre las condiciones de pobreza y exclusión de la región y que es la interrelación entre la política social y la política económica la que tiene efectos profundos sobre las condiciones sociales de la población latinoamericana. (Rey de Marulanda, N. Ugaz, J. Guzman, J. 2006)

GRÁFICO 5. GASTO SOCIAL[1] POR GRUPOS DE INGRESO

	PAIS	I (MÁS POBRE)	II	III	IV	V (MÁS RICO)	TOTAL (%)	QUASI GINI [2]
1	Chile (2003)	33	26	19	15	7	100	-0.26
2	Costa Rica	25	23	19	18	15	100	-0.09
3	Uruguay (1998)	26	21	20	18	16	100	-0.09
4	Argentina (1998)	24	21	21	19	16	100	-0.07
5	Colombia (2003)	21	20	19	21	19	100	-0.02
6	Guatemala (2000)	17	20	22	22	19	100	0.03
7	México (2002)	18	19	20	23	20	100	0.03
8	Brasil (1997)	17	19	20	21	23	100	0.06
9	Perú (2000)	15	17	18	22	27	100	0.11
10	Nicaragua (1998)	14	18	21	20	27	100	0.12
11	Bolivia (2002)	12	16	16	24	31	100	0.19
	Prom simple	20	20	20	20	20	100	0.00
	Con seguridad social	15	16	18	21	30	100	0.00

Progresivos Regresivos

1/ Educación y Salud. 2/ El Cuasi Gini o Coeficiente de Concentración es una medida de la orientación del Gasto Social. Sus valores oscilan entre -1 y 1. Un coeficiente de valores negativos está oscilando a un Gasto Social progresivo, y uno de los valores positivos a un Gasto Social regresivo.
Fuente: Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005).

Otra explicación que ha surgido sobre la poca efectividad de la política social en América Latina, íntimamente relacionada con el tema del poder, la plantea Lloyd-Sherlock al insistir en que el tema de los privilegios en estas sociedades es un factor explicativo importante. (Lloyd-Sherlock, 2000) Según este autor, el hecho de pertenecer a determinados grupos, como a los asalariados o a grupos clientelistas, garantiza su acceso privilegiado y deja por fuera a los sectores sin poder, los trabajadores temporales y con gran frecuencia, a las mujeres.

Una de las más interesantes explicaciones sobre la poca efectividad del gasto social en América Latina es aquella que atribuye estas fallas a lo que se denominan "las condiciones iniciales". Esta tesis plantea que la aguda desigualdad en la distribución de la riqueza y la persistente exclusión social en los países latinoamericanos, frena el acceso de los más pobres a los servicios sociales aún cuando éstos son provistos por el Estado (Rey de Marulanda y J Guzmán, 2003). Dicho estudio plantea la posibilidad de que cuando existe una gran exclusión social, puede presentarse una especie de selección adversa, que hace que quienes más requieren de los servicios sociales que ofrece el Estado, no tengan acceso porque no cumplen con los requisitos de elegibilidad.

Una respuesta acertada ha sido planteada por José Antonio Ocampo al identificar que "el creciente dualismo o heterogeneidad que caracterizó a América Latina durante el período de reformas se ha manifestado particularmente en el comportamiento de los mercados de trabajo". Ocampo afirma que aunque el crecimiento económico fue más rápido que en los 80s, en los 90s el desempleo abierto aumentó casi tres puntos porcentuales a lo que se sumó un claro deterioro en la calidad del empleo. En síntesis, al no generar la economía suficiente empleo y ser éste además precario, anuló los efectos del gasto social realizado durante ese mismo período (Ocampo, J.A., 2004). La gran contribución de esta tesis es que reconoce no sólo la interrelación entre la política económica y la política social, sino más importante aún, lo que las mujeres feministas han venido planteando: el contenido social de las políticas macroeconómicas (Elson, D. Cagatay, N. 1999).

Al analizar con mayor detenimiento las políticas sociales que han prevalecido desde el inicio de los 90s, focalizadas hacia en los más pobres con servicios de carácter asistencial y las frustraciones por las estrategias universales que las antecedieron, pero apoyadas sólo en el Estado, es evidente que la política social en América Latina requiere tomar un nuevo rumbo. Son muchos los elementos que deberían considerarse en la búsqueda de un nuevo norte para este tipo de políticas. El primero de ellos es el reconocimiento de la no-neutralidad de la política económica, premisa aún no aceptada por la mayoría de las autoridades económicas de la región. Sin duda, las experiencias anotadas en la década de los noventa aportan elementos para avanzar en el llamado "contenido social" de las decisiones que se toman en el campo de la macroeconomía. Sin embargo, falta mucho análisis empírico para demostrar a los no convencidos, ministros de hacienda, por ejemplo, que al tomar decisiones que afectan variables económicas se incide de diferente manera sobre los diversos grupos sociales de un país. La no-neutralidad de la política económica es particularmente válida en términos de género. Hombres y mujeres vivieron de manera diferente los procesos de ajuste de los 80s y 90s con impactos diferentes en términos de su calidad de vida (López, C. 2005)

Otro elemento fundamental en esta búsqueda de nuevas formas de abordar la política social, es la capacidad del Estado. Para muchos, uno de los elementos que pueden explicar la gran diferencia entre la eficiencia del gasto social en el Sudeste Asiático y en América Latina, radica precisamente en esta gran diferencia entre las dos regiones, siendo América Latina un ejemplo de debilidad estatal (Gaviria, C., 2006). El análisis de las condiciones iniciales de cada país debe constituir sin duda, parte del nuevo esquema que se construya para la mayor eficiencia de la política social. Finalmente, el tema del poder que determina los privilegios de sectores de la sociedad latinoamericana, lleva a la necesaria interrelación entre desarrollo y democracia, tal y como se plantea en el acápite anterior.

Como paso para construir el nuevo rumbo que debe tomar la política social en América Latina, el llamado "Universalismo básico" constituye un elemento crucial (Filgueira, Molina, Papadópulus y Tobar, 2006). Su gran mérito consiste en "aprender

de los intentos pasados –exitosos y fallidos– de política social y busca establecer una formulación realista que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina". Los principios de esta propuesta son los siguientes: la cobertura de las prestaciones esenciales debe ser universal; las prestaciones y servicios que se definan deben cumplir requisitos de calidad garantizados para todos; el Estado debe garantizarles a todos el usufructo del conjunto de prestaciones; el "Universalismo básico" ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones esenciales de acuerdo a las circunstancias de cada país.

A partir de esta nueva forma de construir el universalismo básico como estrategia para diseñar las políticas sociales y al tomar en consideración los otros elementos anotados, se puede afirmar que América Latina ha acumulado suficientes experiencias, positivas y negativas, para darle un nuevo rumbo a la política social de la Región. Se abre además la oportunidad para vincularla con los principios de una democracia de ciudadanía, fase en la cual deberían ubicarse los sistemas políticos de la Región.

IV. DEMOCRACIA Y UNIVERSALISMO BÁSICO

Si algo es evidente en América Latina, es la frustración con la democracia en amplios sectores de estas sociedades. Indicadores como el Latinobarómetro señalan que mientras el apoyo a la democracia en 2006 se ubicó en los 58 puntos, sólo el 38% se manifestó satisfecho con su funcionamiento. Algo similar a lo que ha sucedido con la economía de mercado en las últimas décadas: aunque la mayoría de la población latinoamericana considera que este sistema es el que genera desarrollo (57%), la satisfacción con sus resultados es muy inferior (16%) (Ocampo, J. A. 2004). Debe reconocerse que ha sido precisamente la frustración con las reformas económicas aplicadas en las dos últimas décadas lo que ha abierto el debate sobre el desarrollo latinoamericano. Actualmente, por razones económicas y políticas, se exploran distintas formas de no perder lo ganado, –la estabilidad macroeconómica por ejemplo– y de alcanzar crecimientos económicos más altos y especialmente sostenibles, así como nuevas formas de abordar la política pública con mejores resultados sociales.

Los derechos políticos de los ciudadanos han logrado avances significativos en la región. Pero como se menciona reiteradamente, América Latina sigue cargando con el peso de ser la región más desigual del planeta. Están dadas las condiciones para reproducir en lo político lo que se está gestando en lo económico, es decir, moverse hacia una nueva fase, en este caso, hacia la democracia de ciudadanía. Mariani explica claramente dos razones fundamentales que justifican plenamente esta transición en el sistema político de la región: en primer lugar, la democracia no es sólo un principio de legitimización de los gobiernos sino un principio de organización de la sociedad que parte del reconocimiento del derecho

al acceso igualitario de todos los ciudadanos a los bienes y servicios esenciales. Y en segundo lugar, si algo conspira contra la consolidación de estas sociedades es la desigualdad y la exclusión de sectores a los cuales el Estado no les reconoce o no les garantiza sus derechos. (Mariani, R., 2006). Se entra de esta manera al tema de la gobernabilidad democrática, no autoritaria, la cual está íntimamente ligada a la construcción de ciudadanía en países como los latinoamericanos, donde coexisten ciudadanos de primera, con todos sus derechos, y ciudadanos de segunda, a duras penas con derechos políticos. El tema de fondo, como lo afirma Mariani, es cómo se construye ciudadanía. El objetivo de esta parte del artículo es proponer que el "Universalismo básico", como punto de partida, con los otros elementos anotados, hace de la política social un pilar que aporta a la construcción de democracia de ciudadanía y, por consiguiente, a la gobernabilidad democrática.

Para construir mejor el argumento es necesario reconocer las características actuales de las políticas sociales de América Latina: descentralización, privatización y focalización. Una de sus más claras consecuencias ha sido el retiro del Estado de algunas de sus responsabilidades fundamentales, tales como garantizar el acceso y la cobertura universal de prestaciones y beneficios sociales básicos. La prioridad ha sido crear mercados de estos servicios, lo que transformó la prestación de éstos en bienes comerciales. Las consecuencias de esta forma de abordar las políticas sociales son evidentes en la región. Se ha erosionado la condición de ciudadanía: se ha debilitado la cohesión social, se ha generado déficit en la prestación de estos servicios y se ha aumentado la desigualdad.

Al tener como principio la necesidad de responder a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, y no sólo de los pobres, el "Universalismo básico" construye sociedad. Al garantizar y reconocer un conjunto de derechos fundamentales, instituye el principio de inclusión como elemento primordial para avanzar en equidad, promueve la cultura pública de redistribución y solidaridad y rescata el interés público, de manera que se genere cohesión social. Por su naturaleza misma, es evidente que en la medida en que se adopte esta estrategia, la política social bajo estos parámetros se constituye en elemento fundamental en la transición de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

Adicionalmente, dos elementos de esta propuesta deben destacarse. En primer lugar, el Estado vuelve a asumir su rol como responsable del bienestar de toda la ciudadanía, se convierte en garante de las prestaciones básicas de manera que le lleguen a todos los ciudadanos con niveles aceptables de calidad. Es necesario aclarar que no se trata de volver a que el Estado sea el único proveedor sino que se convierta en articulador y vigilante de diversos mecanismos de provisión de manera que se garantice la prestación a todos los ciudadanos y con la calidad prevista. En segundo lugar, se insiste en acciones de tipo universal y no se aceptan como válidos los argumentos de restricciones financieras porque la política social se puede concentrar en acciones esenciales de acuerdo a las posibilidades de cada país. Lo que se exige es que estas acciones constituyen pisos de protección que se fortalezcan en la medida de las posibilidades. No se trata de un modelo único sino de una serie de principios normativos que cada país podrá adoptar de acuerdo a sus posibilidades.

Lo que se busca con esta propuesta es que la política social de América Latina no se siga caracterizando por lo que el BID denomina "los tres pisos". Un primer piso para la población pobre, con programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta con contraprestación familiar. Un segundo piso, cada vez menos sólido, constituido por programas de naturaleza corporativa, orientados a la población integrada a viejos esquemas corporativos hoy en decadencia. Y un tercer piso, de acciones dirigidas a sectores de altos ingresos constituidos por mercados de seguros en salud, jubilaciones, pensiones y educación. Difícil construir ciudadanía de esta forma. Por el contrario, estos esquemas de política social en América Latina han reforzado la segmentación social que terminará por debilitar la gobernabilidad de estos países.

Puede afirmarse que el "Universalismo básico" debe convertirse en un pilar de la nueva democracia que tanto demandan los latinoamericanos pero es necesario reconocer que no será suficiente si no se replantea la forma como se formula la política económica, si no se acepta su contenido social y, particularmente, si el desarrollo de estas sociedades no se enmarca dentro de nuevos esquemas de organización política.

Se requiere un viraje en la política económica. Es fundamental que promueva la integración social, que sea compatible con la expansión de la democracia y que "promueva la organización de la producción de bienes y conocimiento, que rompa el círculo vicioso con un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia" (PNUD, 2004b).

Por consiguiente, para entender la pobreza del debate político de América Latina y la precariedad de muchos de los resultados económicos y especialmente sociales, habría que agregarle la segmentación de la política social, al manejo aislado y meramente tecnocrático de la política económica y el desconocimiento de las interrelaciones, desarrollo, Estado y democracia. El aislamiento entre los políticos y los tecnócratas, quienes en su momento creyeron poder ocupar estos espacios, ha sido un costo muy alto para la región (López, C., 2000). Hoy es posible su reencuentro porque están unidos por una razón muy simple: ambos, tecnócratas y políticos, han fracaso en el propósito de lograr hacer de América Latina una sociedad dinámica, realmente democrática y solidaria.

V. REFLEXIONES FINALES

América latina ha avanzado significativamente en lo conceptual sobre las barreras que han impedido que aún en períodos de crecimiento del ciclo económico como el actual, se generen los cambios sustantivos que la ciudadanía reclama. Lo realmente preocupante es que las contribuciones intelectuales que se están dando aún no lleguen a los formuladores de políticas públicas, ni formen parte del discurso político. Si bien esto es relativamente cierto en la esfera económica, es aún más grave en los temas sociales. La focalización del gasto social, que responde a la idea expuesta de que el Estado sólo debe

preocuparse por los pobres, la convicción de que la salud y la educación deben tratarse como negocios y los llamados tres pisos de política social, son realidades que lejos de debilitarse parecen tomar cada vez más fuerza. Si algo permanece en la mente de los sectores dirigentes de estas sociedades es que el Estado es ineficiente y que es el mercado el que debe asignar todos los recursos públicos, lo cual ignora que la desigualdad impide el acceso de amplios sectores de la sociedad a los mercados mismos.

Una explicación que no debe ignorarse es que la focalización, especialmente de transferencia de dinero a grupos específicos, tiene un alto contenido de clientelismo político que ha demostrado dar grandes réditos en muchos de los procesos de reelección que ha vivido actualmente la región. Dada esta premisa, cada día se observa con preocupación, que el Estado en muchos países, y entre ellos Colombia, está entregando sus responsabilidades en el área social sin la capacidad necesaria para regular y controlar a los nuevos prestadores de estos servicios.

El verdadero reto para alcanzar el tipo de desarrollo económico, social y político que América Latina requiere, es lograr que estos avances intelectuales salgan del espacio académico y sean comprendidos y puestos en ejecución por aquellos responsables del manejo de los países. Un paso inicial consiste en demostrar que la economía, la política social y la democracia no son compartimentos estancos sino que son parte de un círculo que debe ser virtuoso, es decir, que debe generar esa dinámica incluyente que América Latina merece.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL (2006) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Ciudad de México, 2006.

-------- (2006b). Panorama social de América Latina 2006. Santiago

CHANDRASEKHAR, C. P. (2006) Impact of trade liberalization in the labour market of India. ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). Mimeo. Ginebra.

FILGUEIRA, F. MOLINA, C. G. PAPADÓPULUS, J. TOBAR, F. (2006) Universalismo Básico, una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina, BID, Serie de Documentos de Trabajo, I57.

FITOUSSI, JEAN-PAUL (2004) Globalización, Mercado y Democracia, en PNUD (2004) Contribuciones para el Debate, Buenos Aires. PNUD

ELSON, D. y CAGATAY, N. (1999): «Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sostenaible Development« First Global Forum on Human Development New York.

GAVIRIA, TRUJILLO, CÉSAR (2006) Al rescate de la política en América Latina. ¿Cuáles son las opciones? Conferencia promulgada en: Seminario internacional, ¿Qué significa la democracia en un mundo globalizado? FAC (Fundación Agenda Colombia). Bogotá.

LAGOS, RICARDO (2004) Discurso inaugural en, Seminario: Democracia, Economía y Ciudadanía. PNUD – CEPAL. Santiago, Chile.

LATINOBARÓMETRO (2006) Informe de Prensa 2006, www.latinobarómetro.org

LÓPEZ, CECILIA (2000) Técnicos versus políticos. Cada pájaro a su nido. En, diario El Espectador. Febrero 23 de 2000. Bogotá.

---------- (2006) ¿Hacia un cambio en la concepción del desarrollo o más de lo mismo? En América Latina, un debate pendiente. Aportes a la política con una visión de género. REPEM. (Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina). Montevideo.

LÓPEZ, C. CABRERA, M. y VALENZUELA L. C. (2005) Liberalismo y política económica. En. Seguridad y Estado Social de Derecho. IED (Instituto de Estudios para la Democracia y el Desarrollo). Bogotá.

LLOYD-SHERLOCK, PETER (2000). Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America. Journal of International Development.

MARIANI, RODOLFO (2006) Notas para pensar las relaciones Estado-Democracia-Ciudadanía. PNUD, Mimeo.

OCAMPO, JOSÉ A. (2004) Economía y Democracia, en PNUD (2004) Contribuciones para el debate, Buenos Aires.

OCAMPO, JOSÉ A. (2004b). Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. CEPAL, Bogotá 2004.

O´DONNELL, GUILLERMO. (2004) Notes on the State of Democracy in Latin America, preparado para el Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina PNUD-PRODDAL.

---------- (2004) Acerca del Estado en América Latina Contemporánea, diez tesis para discusión, en PNUD 2004, Contribuciones para el Debate. Buenos Aires, PNUD.

---------- (2007) Hacia un Estado de y para la Democracia, PNUD (2007). Contribuciones al Debate.

PNUD (2004) La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, PNUD.

---------- 2004b. Seminario: Democracia, Economía y Ciudadanía. Palabras de Ricardo Lagos Escobar. Presidente de la República de Chile. Santiago. Mimeo.

REY DE MARULANDA, NOHRA. GUZMÁN, JULIO (2003) Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las "condiciones iniciales". INDES. Washington D C.

REY DE MARULANDA, NOHRA (2006) Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID, Washington D C.

REY DE MARULANDA, NOHRA. GUZMÁN, JULIO. UGAZ, JORGE (2006) La orientación del gasto social en América Latina. BID Washington D C.

TOURAINE, ALAIN. Entrevista en Diario. El nuevo Siglo. Enero 14, 2007. Bogotá.

América Latina: la región más desigual

*Bernardo Kliksberg**

I. UNA LATINOAMÉRICA EN CAMBIO

En el nuevo escenario mundial están emergiendo cambios fundamentales en la visión de cómo saber si las sociedades realmente progresan y cómo medir el desarrollo. Tienen que ver con las profundas frustraciones experimentadas en las últimas décadas en muchas sociedades, entre ellas varias de las latinoamericanas, que medidas por los criterios usuales de tasas de crecimiento anual, producto bruto per cápita, reducidos niveles de inflación, parecían tener todos los signos del progreso, y donde, sin embargo, había profundos procesos de deterioro en las bases de su economía y grupos crecientes de la población estaban siendo excluidos.

América Latina aparece en el pensamiento emergente como ejemplo claro de una región donde, como afirma el Premio Nóbel de Economía Stiglitz (2002), los modos convencionales de enfocar el desarrollo y medirlo han sido desmentidos por la realidad. Reflexiona basándose en su caso: "Yo argumentaría que debemos reexaminar, rehacer, y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad mientras planificamos la próxima serie de reformas".

La nueva visión que comienza a tener fuerza creciente amplía totalmente los dimensiones que deberían tenerse en cuenta para saber si una sociedad progresa, e incluye junto a indicadores económicos usuales, aspectos que tienen que ver con el desarrollo social, el desarrollo medio ambiental, el acceso a la cultura, las libertades y la construcción de ciudadanía. Sabemos si hay progreso si en definitiva crecen lo que

* Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Amartya Sen ha llamado "los grados de libertad", las opciones efectivas para que cada ser humano pueda desenvolver su potencial.

Ello obliga a plantearse una pregunta absolutamente estratégica: ¿qué implica para esos grados de libertad el hecho de que Latinoamérica sea considerada unánimemente como la más desigual de todas las regiones del mundo?.

Están en curso en la región cambios de envergadura en cuanto a la percepción de los caminos para el desarrollo y los contenidos del mismo, que abren un nuevo entorno a la lucha contra la pobreza y por la inclusión. Hay un crecimiento democrático de gran significación. Las sociedades civiles participan cada vez más activamente y exigen pasar de una democracia pasiva a una democracia activa. Crecen las presiones públicas por un Estado más transparente, descentralizado, abierto. Comienza a haber una movilización en ascenso del capital social de la sociedad. Hay una nueva expectativa sobre el rol mismo de las políticas públicas. Las visiones marginadoras de las mismas perdieron credibilidad por sus pobres resultados y se espera una nueva rearticulación entre políticas públicas activas, fuerzas productivas y sociedad civil.

Estos desarrollos tienen, como uno de los puntos básicos de su agenda, el más absoluto rechazo de los actuales niveles de desigualdad. Organizaciones como el Banco Mundial señalan sobre el tema (2004) que "el alto nivel de desigualdad es rechazado en forma generalizada en casi todos los países, entre el 80 y el 90% de los ciudadanos considera que las tasas de inequidad imperantes son injustas o muy injustas".

Se están gestando nuevas configuraciones de fuerzas en los espacios democráticos de América Latina con una clara visión renovadora del modelo de desarrollo y una vigorosa actitud anti-inequidad. Ellas están llevando a programas de cambio de gran envergadura. El mismo Banco Mundial advierte este proceso señalando (2004) que "hay un cambio en marcha, en especial a nivel subnacional, conforme al cual las nuevas alianzas entre la élite progresista, los funcionarios públicos, la clase media y los pobres, actualmente están impulsando la creación de instituciones más inclusivas y eficientes".

Este es un contexto cargado de cambios de magnitud, en donde aparecen grandes riesgos y desafíos.

Este trabajo tiene por finalidad aportar a la respuesta de la pregunta planteada anteriormente: ¿cuáles son algunas de las implicancias de estar inmerso en la región más desigual del planeta? De las numerosas consecuencias macroeconómicas, microeconómicas y de diversa índole que surgen de ello, el trabajo se concentra en el problema de la pobreza. Para cumplir estos fines se propone cubrir varios momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, presentar un cuadro de las tendencias más recientes en materia de desigualdad en los ingresos en la región. Luego, analizar las múltiples desigualdades que están operando interrelacionadamente. Finalmente, poner a foco algunos costos de estos altísimos niveles de inequidad.

II. LA BRECHA DE INGRESOS

Un informe conjunto de la CEPAL, IPEA del Brasil, y el PNUD (2004) sobre el estado de la región en relación con las metas del milenio destaca que en todos los países de América Latina, sin excepción, los coeficientes Gini (que miden la desigualdad en la distribución de los ingresos) superan los promedios internacionales y de la OCDE. El Banco Mundial (2004) en su informe sobre desigualdad plantea que "América Latina sufre de una enorme desigualdad... Se trata además de un fenómeno invasor que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política".

TABLA 1. INDICADORES DE DESIGUALDAD PARA ALGUNOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS

	COEFICIENTE DE GINI	10% MÁS RICO RESPECTO AL 10% MÁS POBRE
América Latina y El Caribe		
Brasil (2003)	58,0	57,8
Guatemala (2002)	55,1	48,2
Colombia (2003)	58,6	63,8
Chile (2000)	57,1	40,6
México (2002)	49,5	24,6
Argentina (2003)	52,8	34,5
República Dominicana (2003)	51,7	30,0
Costa Rica (2001)	49,9	30,0
Uruguay (2003)	44,9	17,9
Panamá (2002)	56,4	54,7
Venezuela RB (2000)	44,1	20,4
Perú (2002)	54,6	40,5
Ecuador (1998)	43,7	44,9
Paraguay (2002)	57,8	73,4
Nicaragua (2001)	43,1	15,5
Bolivia (2002)	60,1	168,1
Honduras (2003)	53,8	34,2
El Salvador (2002)	52,4	57,5
Jamaica (2000)	37,9	11,4
Trinidad y Tobago (1992)	40,3	14,4
Otros países		
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

Las cifras comparadas no dejan lugar a dudas sobre la certeza de estas afirmaciones. Véase la Tabla 1 que compara los coeficientes Gini y las brechas de ingresos entre países de América Latina, Estados Unidos e Italia.

Como se advierte, las brechas latinoamericanas son muy superiores a las de Estados Unidos, Italia y otros países. Hay una concentración aguda de los ingresos.

Se estima que el 10% más rico de la región tiene el 48% de los ingresos y el 10% más pobre sólo el 1.6%.

Los Gini latinoamericanos, que miden la distribución de los ingresos, resultan los peores del mundo en términos internacionales y por otra parte muestran desde los 70s una tendencia creciente al deterioro. Así lo registra la Tabla 2.

TABLA 2. COEFICIENTES GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO PER CAPITA POR HOGAR: PROMEDIO SIMPLE POR DÉCADA POR REGIÓN

REGIÓN	1970s	1980s	1990s	PROMEDIO GENERAL
Niveles				
América Latina y el Caribe	48.4	50.8	52.2	50.5
Asia	40.2	40.4	41.2	40.6
OCDE	32.3	32.5	34.2	33.0
Europa del Este	28.3	29.3	32.8	30.1
Cambios		**70s-80s**	**70s-90s**	**70s-90s**
América Latina y el Caribe		2.4	1.3	3.7
Asia		0.2	0.8	1.1
OCDE		0.2	1.7	1.9
Europa del Este		1.0	3.5	4.5
Diferencias en puntos Gini: LAC vs.				
Asia	8.3	10.4	10.9	9.9
OCDE	16.1	18.3	18.0	17.5
Europa del Este	20.2	21.6	19.4	20.4

Fuente: Cálculos basados en WIDER 2000, Smeeding y Grodner 2000, Székely, y aproximaciones para América Latina. Banco Mundial. Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC

En la década de los 90 el Gini de América Latina superaba en 19 puntos al de Europa Oriental, en 18 al de los países desarrollados de la OCDE y en más de 10 al de Asia.

El cuadro podría ser analizado bajo otra perspectiva si la tendencia fuera positiva. Pero el análisis en el tiempo muestra que ha tendido a empeorar. El Gini latinoamericano creció entre la década del 70 y la del 90. Por otra parte, su distancia con los Gini de Asia

y la OCDE es superior en la década de los 90 a la que existía en la década de los 70. El Gini latinoamericano era superior incluso en los 90 a los de una de las regiones más pobres del planeta: el Africa Subhsahariana que era de 0.47.

III. LAS DESIGUALDADES MÚLTIPLES

La dimensión mas difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana de la región.

Otra de sus expresiones, es la extrema concentración de un activo productivo fundamental como la tierra, que excluye del acceso a la misma a vastos sectores de la población rural.

Los Gini comparados de distribución de la tierra son los siguientes según los cálculos de Deninger y Olinto (2002) y del PNUD (1993) Tabla 3.

TABLA 3. COEFICIENTES GINI DE DISTRIBUCIÓN DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

REGIÓN	D&O (I)	UNDP (II)
América Latina	0.81	0.74
Medio Oriente y África del Norte	0.67	0.56
Norteamérica	0.64	
África Sub-Sahara	0.61	0.51
Europa Occidental	0.57	
Asia del Sur y del Este	0.56	0.52

Nota: Columna (i) muestra los promedios del periodo 1950-1994; Columna (ii) muestra los valores alrededor del 1981.
Fuentes: Deininger and Olinto (2002) and UNDP (1993). Mencionados por Banco Mundial. Desigualdad en América Latina y el Caribe. Op. Cit.

Puede observarse que la concentración es aún mucho peor que en los ingresos. El Gini de tierra de América Latina es asimismo mucho peor que el de todas las regiones del mundo.

Una dimensión clave de las desigualdades es el campo de la educación. Ha habido progresos significativos en la región en áreas como alfabetización y matriculación en escuela primaria. La gran mayoría de los niños ingresan a la escuela, pero son muy altas las tasas de deserción y repetición. Ello genera bajos índices de escolaridad, como puede apreciarse en la Tabla 4.

TABLA 4. ESCOLARIDAD EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD
Argentina (2001)	10,33
Bolivia (1998)	7,63
Brasil (2001)	8,38
Chile (2000)	10,27
Colombia (2000)	7,19
Costa Rica (2000)	7,90
República Dominicana (2002)	7,47
Ecuador (1998/9)	8,12
El Salvador (2000)	6,56
Guatemala (1998/9)	4,58
Haití (2000)	3,93
Honduras (2001)	5,95
México (1999)	7,78
Nicaragua (2001)	5,57
Panamá (2000)	9,52
Paraguay (2000)	7,26
Perú (2000)	8,76
Uruguay (2000)	9,41
Venezuela (2000)	8,29

Fuente: Banco Mundial. World Development Report, 2006.

El índice de escolaridad promedio de la región se calculaba en el 2000 en 5.9 años. Era inferior a diversas otras regiones del globo.

Al interior de esta baja escolaridad hay una aguda estratificación social. Los desertores y los repetidores son masivamente los niños de los sectores más desfavorecidos. Tras su bajo rendimiento se hallan causas muy concretas, como la existencia de 22 millones de niños menores de 14 años que trabajan, la desnutrición y la proveniencia de familias desarticuladas por el impacto de la pobreza. En países como Bolivia, Ecuador y Perú, trabaja el 20% de los niños de 10 a 14 años.

La distribución de la escolaridad por quintiles de ingreso en la región se indica en la Tabla 5.

Las distancias de escolaridad son de gran relevancia. En Brasil el 20% más rico tenía en el 2001, 10 años de escolaridad y el 20% más pobre sólo 3. En México, la proporción era similar: 11.6 para el quintil superior frente a 3.6 para el inferior.

TABLA 5. AÑOS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS ENTRE 25 Y 65 AÑOS DE EDAD, POR INGRESO QUINTIL EQUIVALENTE, EDAD Y GÉNERO

PAÍS	AÑO	1	2	3	4	5	PROMEDIO
ARGENTINA	1992	7.5	8.0	8.7	9.8	12.2	9.5
	1996	7.3	8.1	9.0	10.0	12.8	9.8
	2001	7.3	8.3	9.2	10.6	13.4	10.1
BOLIVIA							
Urbano	1992	6.3	7.3	8.2	9.3	11.5	8.7
	1996	6.5	7.6	8.1	9.7	12.4	9.1
Nacional	1992	2.8	4.7	6.3	7.6	10.7	6.7
	1999	2.8	4.9	6.6	8.9	11.4	7.3
BRASIL	1990	1.9	2.9	4.1	5.5	8.9	5.1
	1995	2.3	3.4	4.5	6.1	9.7	5.6
	2001	3.0	4.2	5.3	6.9	10.4	6.4
CHILE	1990	6.6	7.2	7.9	9.2	11.8	8.8
	1996	6.7	7.7	8.8	10.0	12.3	9.3
	2000	7.4	8.3	9.2	10.6	13.2	10.0
COLOMBIA							
Bogotá	1992	6.8	7.1	7.9	9.4	12.4	9.0
	1996	6.3	7.2	7.8	9.1	12.2	8.8
Nacional	1996	3.7	4.8	5.8	6.9	10.1	6.6
	1999	4.4	5.2	6.1	7.3	10.5	7.0
COSTA RICA	1990	5.0	6.2	6.8	7.8	11.1	7.6
	1995	5.6	6.5	7.3	8.4	11.6	8.2
	2000	5.4	6.6	7.4	8.4	11.6	8.2
REP. DOMINICANA	1995	5.2	6.1	7.0	8.0	10.3	7.5
ECUADOR	1994	4.2	5.2	6.7	7.5	10.6	7.1
	1998	4.8	6.1	7.1	8.2	11.4	7.8
EL SALVADOR	1991	2.4	3.0	4.1	5.4	8.5	5.0
	1995	2.1	2.8	4.1	5.8	9.4	5.3
	2000	3.8	4.4	5.3	6.5	9.0	6.1
GUATEMALA	2000	1.4	2.2	2.8	4.1	8.5	4.2
HONDURAS	1990	1.8	2.1	2.8	4.0	7.5	4.0
	1995	2.5	3.1	4.1	5.4	8.0	4.9
	1999	2.8	3.4	4.5	5.9	9.1	5.5
JAMAICA	1990	7.2	7.3	7.7	8.1	9.4	8.1
	1996	8.5	9.0	9.0	8.9	10.5	9.3
	1999	8.5	8.5	8.7	9.0	9.7	9.0

MÉXICO	1992	2.7	4.1	5.1	6.6	10.0	6.1
	1996	3.4	4.6	5.8	7.2	10.7	6.7
	2000	3.5	5.3	6.8	8.1	11.6	7.4
NICARAGUA	1993	2.3	3.5	4.5	5.6	7.3	4.9
	1998	2.7	3.6	4.7	5.6	8.1	5.2
PANAMÁ	1991	4.7	6.5	7.8	9.2	12.0	8.5
	1995	5.3	7.1	8.3	9.8	12.6	9.1
	2000	6.6	7.9	9.0	10.0	13.1	9.7
PARAGUAY	1995	3.7	4.6	5.5	6.8	9.8	6.4
	1999	4.0	5.1	6.2	7.7	10.1	7.0
PERÚ							
Regiones	1991	7.6	9.0	9.5	10.3	11.5	9.8
	1994	6.8	8.5	9.3	10.7	12.5	9.9
Nacional	1994	6.4	8.0	9.2	10.2	12.2	9.6
	2000	5.9	7.5	9.1	10.4	12.5	9.4
TRINIDAD & TOBAGO	1992	6.6	6.8	7.6	8.3	10.3	8.2
URUGUAY	1989	5.9	6.7	7.6	8.6	10.4	8.1
	1995	6.5	7.1	8.0	9.2	11.6	8.7
	2000	7.0	7.8	8.6	9.8	12.1	9.3
VENEZUELA	1989	4.6	5.6	6.4	7.4	10.0	7.2
	1995	5.2	5.9	6.7	7.7	9.9	7.4
	1998	6.0	6.5	7.1	8.4	11.1	8.1

Fuente: Banco Mundial (2004). Op. Cit. Cálculos basados en información de encuestas de hogar.

A las desigualdades anteriores se suman las imperantes en el campo de la salud.

La experiencia latinoamericana indica que pueden lograrse mejoras importantes en los indicadores promedio de salud y al mismo tiempo estar ahondándose las distancias al interior de los países con fuertes efectos sobre amplios sectores. Es imprescindible, como lo plantea Mirta Roses (2003), alejarse de la tiranía de los promedios.

Como sugiere, puede ser preferible en cuanto a esperanza de vida y otros parámetros nacer en un país de menor ingreso per cápita, pero mejor equidad, que en otro de mayor per cápita pero mayores brechas de ingresos. Como indican diversos trabajos de investigación, el coeficiente Gini puede ser muy útil para entender las reales problemáticas de salud de una población. Así Erick Messias (2003) estima revisando las diferencias entre los diversos Estados del Brasil, uno de los países con mayores niveles de desigualdad en este campo, que cada aumento de 0.01 en el Gini, significa una caída de la esperanza de vida de 0.6 años.

Otra desigualdad es la operante en el área del acceso a crédito. Así, siendo las pequeñas y medianas empresas un factor decisivo en la creación de empleo en la región, las estimaciones indican que los 60 millones de pequeñas y medianas empresas existentes sólo reciben el 5% del crédito otorgado por las entidades financieras. Hay allí otra fuerte concentración.

Una nueva desigualdad es la del acceso a las tecnologías avanzadas. El número de accesantes a internet está fuertemente concentrado en los estratos superiores. Sólo el 3% de los latinoamericanos está conectado a internet frente al 20% en España y el 40% en EEUU. Cuando se discrimina por ingresos en la Argentina por ejemplo están en internet 8 de 10 personas de los sectores altos y sólo uno de cada 10 de los menos pudientes (Clarín, 2004). Se ha advertido permanentemente en la región sobre la silenciosa instalación de una amplia "brecha digital" y la generación de un amplio sector de "analfabetos cibernéticos".

Las desigualdades tienen en América Latina expresiones pico en términos étnicos y de color. Se estima así que más del 80% de los 40 millones de indígenas de la región están en pobreza extrema. También son muy contrastantes las disparidades entre los indicadores básicos de la población blanca y la población afroamericana. A todo ello se suma con avances la subsistencia de significativas discriminaciones de género en el mercado de trabajo y otros campos.

IV. LOS COSTOS DE LAS DESIGUALDADES

Todas las desigualdades mencionadas y otras interactúan a diario, reforzándose las unas a las otras. Trazan destinos marcados. Si se nace en una familia desarticulada por la pobreza, las posibilidades de buena salud y rendimiento educativo son limitadas. La escolaridad será baja, el acceso a un empleo estable, muy difícil, los ingresos esporádicos y muy reducidos, la posibilidad de conformar una familia será con similares problemas. Efectivamente, aún en algunas de las sociedades más avanzadas socialmente de la región, como el Uruguay, los estudios indican que las tasas de escolaridad de los hijos de familias pobres tienden a no superar las reducidas tasas de sus padres. Se crea un circulo de hierro por la falta de oportunidades.

Pocos años atrás había en el establishment de economistas quienes defendían a capa y espada las "funcionalidades"de las desigualdades. Acostumbraban a señalar que contribuyen a acumular capitales en ciertos grupos, que luego los reinvertirán y aceleraran el crecimiento, o que son una etapa obligada del progreso. Hoy frente a sus evidentes disfuncionalidades, el consenso está girando fuertemente. El Banco Mundial, por ejemplo, que fue escenario frecuente de controversias, dice (2004): "la mayoría de los

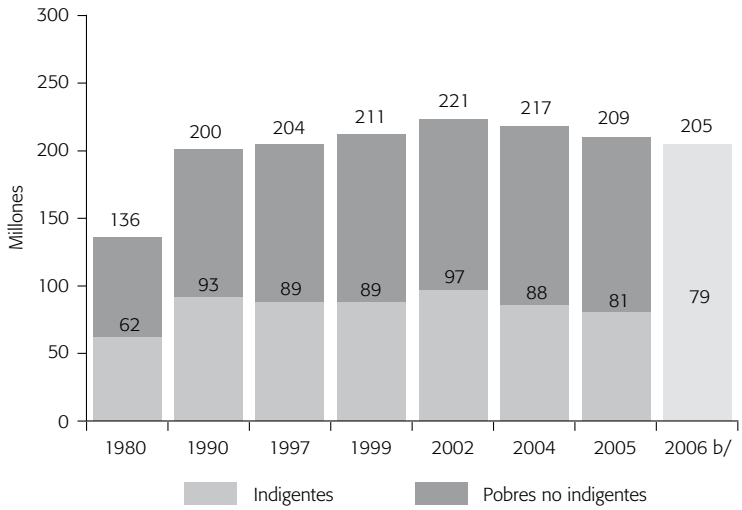
economistas (y otros científicos sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo".

Efectivamente, numerosas investigaciones dan cuenta de cuánto le están costando a la región estos niveles de desigualdad y qué impacto profundo tienen en obstaculizar la posibilidad de un crecimiento sostenido. Entre otros aspectos estrechan los mercados internos, reducen la formación de ahorro nacional, impactan el sistema educativo, atentan contra la gobernabilidad democrática y erosionan la cohesión social generando agudas tensiones

Al analizar América Latina se menciona con frecuencia que hay pobreza y que hay desigualdad. En realidad las investigaciones evidencian una situación diferente. Hay pobreza, entre las razones centrales, porque hay desigualdad. Ella es uno de los factores claves para entender por qué un continente con una dotación de recursos naturales privilegiada y amplias posibilidades en todos los campos, tiene tan importantes porcentajes de pobreza.

Según los análisis de CEPAL la pobreza y la pobreza extrema actuales son superiores a las de 1980 en términos absolutos y ha descendido muy poco en términos relativos. Puede apreciarse ello en los siguientes gráficos:

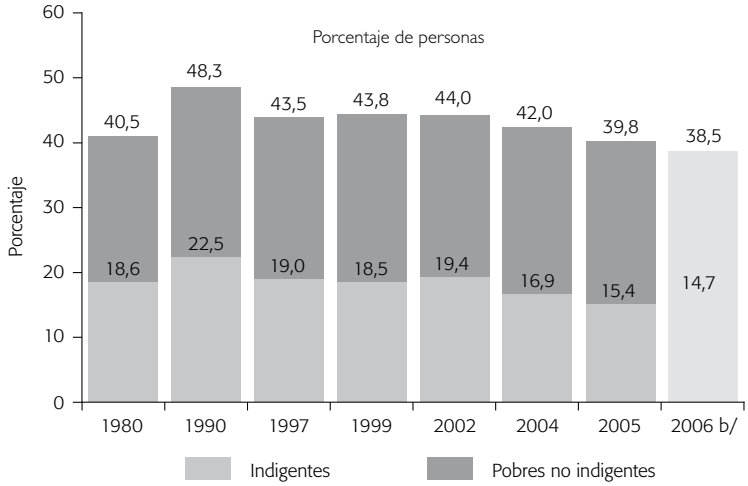
GRÁFICO 1. VOLUMEN DE POBLACIÓN



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color más oscuro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b/ Proyecciones.

Fuente: CEPAL (2006). Panorama social de América Latina

GRÁFICO 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 1980* 2006. PERSONAS EN %

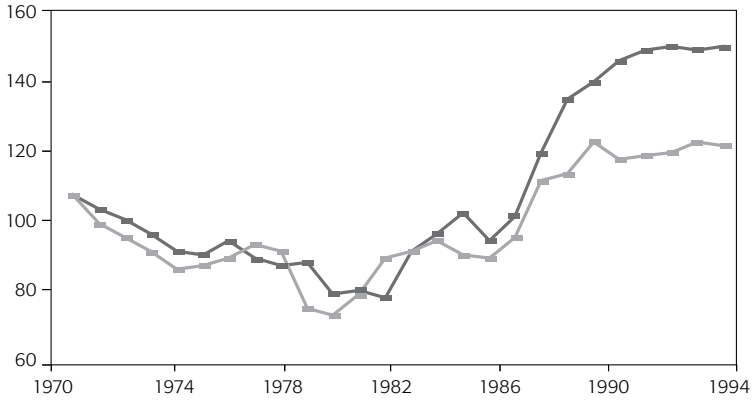


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color más oscuro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b/ Proyecciones.

Fuente: CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina.

Birdsall y Londono (1997) trataron de determinar econométricamente el impacto de la desigualdad sobre la pobreza. Construyeron la simulación siguiente:

GRÁFICO 3. EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1970-1995



Fuente: Birdsall, N. y J. L. Londoño. "Asset inequality matters: an assessment of the world Bank's approach to poverty reduction", *American Economic Review*, May, 1997.

La primera curva del gráfico muestra la tendencia de la pobreza en la región que, como se observa, asciende continuamente desde inicios de los 80 con pequeñas variaciones. La segunda simula cuál hubría sido la pobreza si la desigualdad hubiera quedado en los niveles de inicios de los 70 (antes de las dictaduras militares y de las políticas ortodoxas) y no hubiera seguido creciendo. Era considerable, pero aumentó más en las últimas dos décadas. Según sus estimados, la pobreza sería hoy la mitad de lo que efectivamente ha sido. Ha habido un "exceso de pobreza" causado por el aumento de la desigualdad que duplicó la pobreza. En la misma dirección si se hiciera la comprobación interregionalmente se observaría que si América Latina tuviera el patrón de desigualdad del Sudeste Asiático la pobreza sería mucho menor (ver Birdsall, y Kliksberg, 1999).

Albert Berry (1997) llega a similar conclusión en sus trabajos, identificando la existencia en América Latina de un amplio margen de "pobreza innecesaria", como la llama, causada por la tan reducida participación en el ingreso de los dos quintiles más bajos de la población.

Tanto Berry como Altimir y otros investigadores ven el aumento de la desigualdad estrechamente ligado a las políticas aplicadas en las dos últimas décadas, que generan efectos de ese orden. Stiglitz (2003) considera que el caso argentino ejemplifica claramente las desventajas de dichas políticas. Efectivamente, su aplicación rígidamente ortodoxa en la década del 90 llevó a una brutal polarización social. Siete millones de personas, el 20% de la población, dejaron de ser clase media en dicha década para transformarse en pobres y el coeficiente Gini pasó de 1992 a 1997 de 0.42 a 0.47.

Chris Patten (2004), el anterior Comisario de la Unión Europea, dice que "si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día". Destaca que "Esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario sino también desde una perspectiva práctica políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad se duplicaría el tamaño del mercado".

Nancy Birdsall (1998), directora de uno de los principales centros de estudios económicos de los Estados Unidos, ve en la desigualdad la gran traba para el crecimiento económico de la región. Resalta que "Puede afirmarse que es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser de más del 3 o el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".

Procurando indagar por qué América Latina está tan distante de poder cumplir con las metas del milenio en términos de reducir la pobreza, CEPAL, IPEA y PNUD (2003) identifican a la desigualdad como una razón de gran peso. A través de detalladas simulaciones econométricas concluyen que el impacto sobre la pobreza de reducir la desigualad es mucho mayor que el del crecimiento. Se requiere desde ya crecimiento pero en las condiciones actuales de inequidad éste difícilmente llegará a los pobres.

Estiman que si Brasil no modifica su desigualdad, suponiendo que crezca al ritmo de los 90 tardaría 48 años en lograr reducir en dos puntos la pobreza. México tardaría en las mismas hipótesis, 44 años en lograr reducir la pobreza en 3.2 puntos. Destacan especialmente como resultado de sus proyecciones que:

"En la mayoría de los países examinados bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe han sido desalentadores en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región".

Este escenario de desigualdades agudas, persistentes y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población, es el que genera sufrimiento social en gran escala y dificultades importantes para la gobernabilidad democrática.

Es hora de poner a la inequidad en el centro de la agenda pública y trabajar a fondo colectivamente sobre como dejar de ser la región más desigual de todas.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (2004). Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC.

BANCO MUNDIAL (2006). World Development Report.

BERRY, ALBERT (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American research review.vol.32.num.2.

BIRDSALL, NANCY y LONDOÑO, JUAN LUIS (1997). Assets inequality matters. American Economic Review. May. Washington DC.

BIRDSALL, NANCY (1998). Comentario sobre las enseñanzas del Japón. Incluido en Luis Emerig y Jose Nuñez del Arco (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID. Washington, DC.

CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina.

CLARÍN (2004). Internet: ahora el 67% de los usuarios es mayor de 25 años. 7 de Mayo.

DEININGER, KLAUS and OLINTO, PEDRO (2002). Asset distribution, inequality and growth. World Bank Policy research paper 2375. Washginton DC. The World Bank.

MESSIAS, ERICK (2003). Income inequiality, illiteracy rate, and Life expectancy in Brazil. American Journal of Public health.Vol.93, No.8. August.

PATTEN, CHRIS (2004). Declaraciones en la sede de la Comisión Europea. Bruselas.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1993). Informe sobre Desarrollo Humano. New York.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2006). Informe sobre Desarrollo Humano. New York.

ROSES, MIRTA (2003). Informe anual de la Directora de la OPS. La transición hacia un nuevo siglo de salud en Las Américas. OPS. Washington DC.

STIGLITZ, JOSEPH (2002). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Incluido en B. Kliksberg (comp.). Ética y Desarrollo. La Relación marginada. El Ateneo, Buenos Aires.

CEPAL, IPEA y PNUD (2003). Hacia el objetivo del milenio. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe.

DEMOCRACIA, ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

Juan Gabriel Valdés
Luís Guillermo Solís
David Ibarra
Jean Jacques Kourliandsky

Notas sobre globalización y política en América Latina

*Juan Gabriel Valdés**

I. ACERCA DEL CAPITALISMO GLOBAL

Establecer las relaciones precisas que podrían existir entre la globalización y la política en una región determinada no es ni simple ni lineal. Arriesga incurrir en las mismas generalidades e imprecisiones que podría tener la búsqueda de uniformidades en la relación entre capitalismo y política, entre "dependencia" y política, o entre "desarrollo" y política, por recurrir a algunos conceptos estrechamente ligados a la historia de la exploración de lo que Wallerstein ha denominado "sistema-mundo".[1]

Es innegable, sin embargo, que la cuestión de "los efectos", "los riesgos" o "las oportunidades" de "la globalización" para la economía, la sociedad y la política, constituye hoy un tema recurrente en todo análisis de la situación regional, ya sea entre académicos o políticos. Entre otras cosas, porque la identidad cognitiva del concepto ha devenido mucho más nítida y expandida que la de cualquier otro en su género. Mientras las élites políticas son cada día más conscientes del impacto que generan en sus sociedades los procesos financieros, comerciales y tecnológicos globales, para todos o casi todos los habitantes del planeta la expansión del consumo de marcas globales, de la tecnología globalizada y de las comunicaciones globales constituye una experiencia física ineludible.

Por su parte, la llamada "globalización política", que incluye la preocupación por los Derechos Humanos y una voluntad de expandir la democracia en el mundo, ha adquirido igualmente una visibilidad universal, aunque está lejos de adquirir la presencia imperativa que los fenómenos económicos y tecnológicos tienen para el hombre y la

* Doctor en Ciencia Política. Ex Canciller de Chile.

mujer común. A diferencia de aquellos, las propuestas políticas liberales denotan de manera más directa y evidente la expansión del poder norteamericano y de Europa occidental tras el desplome comunista. Tienen dirección conocida.

Es en la versión más difundida, la periodística o política, especialmente cuando ésta busca describir sus características económicas y tecnológicas, cuando el concepto de globalización adquiere un vuelo ideológico mayor. Se reviste de una capa de neutralidad que la transforma en algo tan innegable y evidente como la ley de gravedad. Y goza de esta singularidad incontestada, por cuanto desde el fin del socialismo real, la aparente homogeneización del mundo se realiza bajo un solo modelo, el de los países capitalistas desarrollados. La globalización invita así a una reiteración de tautologías, ya que es por definición la apertura de los mercados, pero al mismo tiempo requiere de su apertura como condición de existencia; es el mercado mundial, pero a la vez requiere que ese mercado exista; es el flujo sin trabas de capital financiero y a la vez requiere de ese flujo para no ser contradicha. En este marco conceptual, la globalización ha sido plenamente funcional a la expansión del pensamiento neoliberal, por cuanto se afirma que para existir requiere de menos Estado y de mayores libertades económicas. Al extremo, el concepto arrastra tal cantidad de supuestos, añadidos a su naturaleza esencial, que se reduce a una categoría más retórica que analítica, sólo útil para quienes requieren una variable explicativa o justificativa única para todo o casi todo lo que sucede en el plano del Estado y de las sociedades de la región. Como dice Lins, la "globalización" desde los años 90 se ha convertido en (…) una ideología y una utopía, una verdadera fórmula o mantra recitado por las élites transnacionales, internacionales y nacionales".[2]

Y de la misma manera, como toda ideología genera una contraria, surgen quienes retratan la globalización como una pretensión de sujeción y destrucción de la soberanía de cada nación conducida por la potencia hegemónica mundial, los Estados Unidos. O como una amenaza a la autonomía cultural, a la diversidad cultural y a la propia existencia de un mundo en relación armónica con el medio ambiente; en suma, como el peligro principal al que hay que combatir. Ante este panorama es difícil no estar de acuerdo con Sloterdijk cuando dice que la globalización se ha transformado en "una cantidad de exageraciones exaltadas", un "receptáculo para afirmaciones sin consistencia sobre el curso del mundo", que crean "fantasmas simplificadores de uso doméstico y político"[3]

Sin embargo, si de lo que se trata es de entender la relación de la globalización con la política la cuestión debe ir más allá de la crítica ante su connotación tan evidentemente ideológica. En efecto, ¿cómo podría examinarse la relación entre la globalización y la política sin plantearse que el bagaje ideológico adquirido por el concepto se hace inseparable de su existencia como fenómeno social y político? No puede olvidarse que es precisamente a través de la integración del concepto de "globalización" en el marco de su imaginario político y de la manera como este concepto afecta sus intereses individuales o

colectivos, que los actores llegan a codificar su significación política. Así, si para algunos "globalización" significará economía neoliberal, reducción del tamaño del Estado y mercantilización de las relaciones sociales, para otros, globalización será imperialismo y aniquilación de culturas locales.

Por esta misma razón, una observación acuciosa del problema requiere tanto avanzar **más allá** como **más acá** de las perspectivas que abre el uso más común del concepto. Ir más allá significa reconocer desde el inicio, que tras los fenómenos financieros o económicos, la globalización es antes que cualquier otra cosa una occidentalización del mundo: la expansión de una cultura, es decir, la expansión, absorción y transformación de ideas, métodos y técnicas que establecen patrones organizativos de la actividad social. Y esto implica conocer la acumulación de procesos sociales, el desarrollo de contradicciones, la cristalización de estructuras de poder desarrolladas en el tiempo. Es a ellas a las que ahora se agrega un desarrollo específico de carácter tecnológico, que ha incrementado sustantivamente su capacidad de organización y control global. Es a este conjunto de procesos radicalmente acelerados por las transformaciones tecnológicas lo que llamamos globalización.

Ir más acá en el debate sobre la globalización es considerar que lo esencial e irremplazable del fenómeno es su naturaleza tecnológica y comunicacional. Porque la globalización es, en esencia, la expansión mundial de tecnologías modernas de producción industrial y de comunicaciones de todo tipo a través de fronteras: en el comercio, los flujos de capital, la producción y la información[4]. Castells la concibe como un proceso devenido de la capacidad de ciertas actividades humanas, más notoriamente las financieras y económicas, de operar unitariamente conectando el planeta bajo una red de flujos de funciones, en un mismo tiempo real y a escala planetaria, incorporando desde el campo de las finanzas y la economía hasta la globalización de la ciencia, la comunicación e incluso el crimen organizado[5]. En otro lugar la define como una "transformación histórica multidimensional definida por la transformación del sistema productivo, del sistema organizativo, del sistema cultural y del sistema institucional" y agrega: "sobre la base de una revolución tecnológica que no es la causa pero sí el soporte indispensable."[6]

Si rescato aquí estas síntesis, es porque capturan la esencia del proceso de globalización y por lo tanto están auténticamente dotadas de un grado de neutralidad. No buscan prefigurar los cursos de evolución del proceso, ni predeterminar los múltiples sentidos que necesariamente la política y los actores le adjudican. Para comenzar, no establecen ninguna consecuencia necesaria sobre la relación misma entre la globalización y la política; ni sobre la relación entre la globalización y la ideología que ha sido predominante hasta hace poco en Occidente como "pensamiento único": un solo mercado mundial desregulado. No sugieren tampoco nociones para el manejo de los efectos de la globalización sobre las sociedades en desarrollo. Ni tampoco sobre el rol de los Estados Unidos, como potencia hegemónica en la "politización" del proceso, en su

animación, promoción o eventual distorsión[7]. Y esto es importante, por cuanto la noción esencial de globalización es, en principio, independiente de todos estos factores y puede ser concebida en el marco de configuraciones diferentes entre ellos.

Sin embargo es precisamente en torno a estas variables, o en la interrelación que necesariamente se genera entre todas ellas, donde se plantea el tránsito desde la identificación de aquellos elementos exclusivamente descriptivos del proceso, hasta la producción de juicios destinados a generar actitudes y propuestas políticas entre los actores. O dicho de otro modo, es en el debate sobre estas cuestiones donde "se politiza" la globalización.

Es en primer lugar en el proceso político que se desarrolla entre la caída del muro de Berlín y el 11 de septiembre del 2001, aquel "período eufórico" del capitalismo que siguiera al desplome del imperio soviético, cuando la globalización aparece conceptualmente atada a tres ideas matrices, que en la mayoría de las apologías iniciales de la globalización aparecen confundidas entre sí. La primera es la de la globalización como "punto de inicio" de una nueva fase de la historia humana; la segunda, la de la globalización como sinónimo de un camino irreversible hacia un mercado único global desregulado, impulsado por la potencia hegemónica global, los Estados Unidos y las empresas transnacionales; y la tercera la de la globalización como el curso progresivo de subordinación de la política a funciones técnicas, o de su absorción por el mercado como parte de la reducción progresiva del Estado Nación ante el despliegue irrefrenable de los conglomerados de poder transnacional.

Sin embargo, desde la misma década de los noventa, pero muy especialmente tras el 11 de septiembre de 2001 y los inicios del conflicto en Afganistán e Irak, estas tres visiones ideológicas adscritas al fenómeno de la globalización han sido contradichas con distintos grados de radicalidad. A la utopía de la globalización como un cambio radical que supera las estructuras del Estado Nación y evoluciona hacia un mercado des regulado a nivel global, se contraponen quienes, desde posiciones más relativistas y moderadas, ven en la globalización una "condensación capitalista", procedente de un proceso de "occidentalización" del mundo iniciado con los descubrimientos geográficos del Siglo XV y XVI[8]. Es verdad que la globalización sólo es nueva y sin precedentes en lo que respecta a la magnitud de su revolución tecnológica y comunicacional, a la extensión del comercio y la reducción de las tarifas, a los volúmenes de capital circulante y la supresión del tiempo requerido para su circulación. Pero diciendo esto, se constata de inmediato que de lo que estamos hablando es nada más, pero al mismo tiempo nada menos, que de una "encarnación actual del capitalismo informacional, desregulado y competitivo"[9].

En segundo lugar, frente a la idea de un proceso irreversible de creación de un mercado único y global y de la superación del Estado Nación, percibido por algunos apologistas globales como "ese artefacto de los siglos dieciocho y diecinueve que ha comenzado a desplomarse",[10] se plantan quienes si bien reconocen en la globalización

un fenómeno de interdependencia económica inevitable en el marco de la revolución de las comunicaciones, no la entienden atada a la ideología de la desregulación ni del mercado único global; afirman que la vida económica no se integra de la misma manera y con la misma intensidad para todos, y otorgan al mismo tiempo al Estado, un rol fundamental en el gobierno de los impactos, el control de los flujos, y el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por el proceso, mitigando y corrigiendo al mismo tiempo el impacto social interno que la globalización necesariamente produce.

Esta postura da cuenta tanto de quienes defienden la ocupación progresiva de las funciones estatales por el mercado, como de los que sostienen que "la modernidad" implica la creación de un mundo de individuos y pequeños grupos integrados en redes globales e indiferentes a los intentos de integración social en entidades de significación política nacional. Porque, como bien dice Habermas, en esta postura de "superación" del Estado, se encuentran tanto los llamados "posmodernos" como los neoliberales. Mientras los primeros afirman que "la flexibilidad nueva de las sociedades hasta ahora organizadas bajo la forma de un Estado nacional acarrean un "fin de la política", los segundos al desear –en la medida de lo posible– confiar todas las funciones de regulación social al mercado, sueñan con el mismo objetivo."[11]

El 11 de septiembre del 2001 ejerció la función de fulminante de una reformulación de los elementos de este debate. La globalización apareció allí bajo nuevas y siniestras luces, al exponer que la expansión tecnológica y económica que ella significaba no fortalecía necesariamente la liberación de los mercados y la expansión de los valores occidentales, incluida la democracia, sino que al contrario, parecía amenazar con su destrucción. La deslocalización de empresas, los bruscos cambios en los flujos de producción y capital, los auges y desplomes de las expectativas generaban movimientos opuestos a los supuestos en el período eufórico, y amenazaban ahora al "locus" esencial del proceso, los Estados Unidos. Pero el fenómeno del terrorismo global y de las migraciones descontroladas del Sur al Norte advirtieron que la esfera económica se hallaba ya superada por la autonomía de fenómenos políticos Con ello el polvo de las Torres Gemelas cayó junto a muchas de las percepciones ideológicas que habían caracterizado una primera fase de discusión del fenómeno global.

Porque de allí en adelante, fenómenos como el control de las fronteras para prevenir la expansión del "terrorismo global", o el crecimiento desbordante de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, de armas y del crimen organizado, la aparición de esa figura política atemorizante constituida por los llamados "Estados fallidos" y la necesidad de otorgarles prioridad en el plano de la seguridad global, surgieron como demandas de los mismos poderes centrales que poco antes habían exigido el desmantelamiento de los Estados como condición para asegurar la eficiencia económica y el libre curso de la globalización.

Al mismo tiempo, –como bien ha señalado Gray–, la reaparición de la escasez de recursos como un fenómeno decisivo en la reorganización del sistema internacional

posterior a la guerra de Irak, mostró de manera fehaciente "que la idea (de la economía neoclásica) de que una combinación de nueva tecnología y las fuerzas del mercado permitiría a la humanidad eludir la escasez natural era una simple ilusión". De ahí que en los últimos tiempos, el retorno de la geopolítica como el elemento sustantivo de la política internacional se hace cada día más evidente. El petróleo y el gas se transforman en el elemento esencial, dado el rol que juegan en el sostén de las economías de América del Norte, Europa, Japón y, crecientemente, China.[12]

Más aun, el clima de guerra e inestabilidad en las expectativas económicas ha restablecido el movimiento pendular entre apertura y proteccionismo que ha caracterizado las actitudes políticas en los Estados Unidos. Desde que el presidente Bush restableciera tarifas para el sector del acero, hasta el triunfo del Partido Demócrata en las últimas elecciones, el entusiasmo aperturista de la sociedad norteamericana parece haberse evaporado. Con ello, y tras las crisis de la Argentina y los efectos negativos en varios países, incluido el Japón de las llamadas reformas estructurales del Consenso de Washington, las recetas neo liberales están en franca retirada.

Es claro que nada de esto significa que la globalización dejó de existir, ni siquiera que su dinámica de transformación tecnológica y económica se redujo, pero sí demuestra que su interacción con los procesos políticos, sociales y culturales no es lineal; que la relación entre globalización y neo liberalismo era espuria y que la pretensión de la superación de los Estados Naciones o de subordinación si no supresión de la política, pertenecía al reino de las ilusiones.

En este sentido se requiere un análisis mucho más complejo de las tendencias políticas globales para entender la forma como interactúan los Estados nacionales con las dinámicas globalizantes. El Estado nación se debilitará o fortificará dependiendo de las circunstancias; lo que interesa en realidad es determinar que efectivamente se incorpora, y la forma como se incorpora al proceso de occidentalización. Un camino analítico que promete ser más fructífero, aunque a mi juicio aún precario, es el que han planteado Hardt y Negri en sus obras "Imperio" y "Multitud". En ellas exploran la "tendencia" hacia un orden político mundial en curso de formación, construido en redes, cuyos puntos nodales son los Estados Naciones dominantes, las instituciones supranacionales y las grandes empresas capitalistas. Construida de manera desigual y jerarquizada entre actores dotados de distintos niveles de poder, esta estructura en permanente reformulación, a la que se denomina "Imperio", se activa ante los recalentamientos de una "guerra civil" que es permanente, atiende o desatiende actores en la medida en que se movilizan las "multitudes" que, activadas por la globalización, reclaman más democracia.[13] Cualquiera sea el camino analítico emprendido, el rescate de los aspectos propiamente políticos de la globalización demanda la identificación de intereses y capacidades y ello conduce directamente a los actores dominantes que dan al proceso de globalización sus impulsos expansivos.

II. EL TRANSCURSO DE AMÉRICA LATINA

Una mirada a la región latinoamericana bajo estos conceptos parece demostrar que, tras un auge radical en la aplicación del neo liberalismo, se produjo un desmoronamiento progresivo de las visiones ideológicas más extremas de la globalización, hasta arribar hoy día, a una fragmentación en las percepciones de lo que constituye "lo global", que incluye a quienes se consideran suficientemente fuertes como para rechazar lo que ven simplemente como imperialismo, y a otros que aprecian en la globalización nuevos espacios de desarrollo social y político, pero perciben a América Latina inserta en un vaivén complejo, lleno aún de contradicciones con las tendencias globales.

Hay cinco elementos que nos parece necesario destacar. Se trata de procesos sociales o políticos que reflejan diversas tensiones más con la ideología de la globalización que con el proceso en sí mismo. El primero es el de la vinculación de las élites globalizadas de la región con el sistema de poder global y el fracaso de su experiencia ideológica. El segundo, el consiguiente ensanchamiento de los límites de la acción del Estado en la sociedad y en la economía. El tercero, la nueva activación de movimientos sociales. El cuarto, el de la reaparición de la geopolítica, como resultado de la situación energética de la región. Y el quinto, el de la ausencia relativa de los Estados Unidos del hemisferio, es decir, el desdibujamiento del émbolo de la "globalización real" en la región, y como esto genera un espacio de fragmentación o de pluralidad ideológica (depende cómo se le mire) en el área, y un teatro de acción política diversificada que resulta casi inédita en la región.

Veamos de inmediato el tema de las elites y luego el del Estado. Durante la década de los noventa, la mayoría de América Latina experimentó la adhesión de una parte de sus elites, las más internacionalizadas, a una propuesta de reducción radical del Estado y liberalización de los mercados, acompañada por la idea de la inevitabilidad de la absorción o descarte de los mercados nacionales por una suerte de magma global financiero y tecnológico con capacidad de discriminación, premio o castigo, que era "el mercado global". Creer en que a mayor mercado habría menos Estado y viceversa, era la condición primera de la modernidad.

Por cierto que esta vinculación de las élites a los procesos de internacionalización, no constituye novedad alguna en la evolución capitalista, y en el caso latinoamericano ella fue suficientemente analizada por las llamadas "teorías de la dependencia" que primaron en el análisis social de la región en los años sesenta del pasado siglo. Pero la adhesión al neo-liberalismo de las élites de poder, ha sido acompañada por el surgimiento de una red de formación universitaria, principalmente en los Estados Unidos, así como de un "apostolado" ideológico en la que se retroalimentan los medios de comunicación escritos y televisivos del hemisferio con un conjunto de economistas, organizados en redes a través de toda la región. Entre ellos, los principales, son los operadores financieros internacionales, que cual nuevos mandarines del pensamiento económico correcto,

tienen como misión difundir desde los organismos financieros internacionales, o desde los bancos y las empresas transnacionales donde se hallan instalados, el ineluctable curso de expansión de los mercados y la necesidad de permanecer vigilantes ante las "externalities" que les afectan y amenazan. Entre ellas, la principal amenaza proviene del Estado, al que se trata de reducir a una simple función de control del orden público y de garante del menor número de reglas posibles.

Hoy, a pesar que las ideas neoliberales, continúan permeando a gran parte de las elites latinoamericanas más conservadoras, los límites en el imaginario político acerca de lo que el Estado puede y no puede hacer para evitar ser castigado por los mercados internacionales, parecen flexibilizarse. La idea de la globalización como el ojo divino que sigue a cada Estado por la tierra vigilando su comportamiento para distribuir el capital entre los justos, se hace hoy más laica y sus practicantes un poco más escépticos. El desarrollo político de la región muestra que el imaginario político se ha ensanchado. Mientras los países más exitosos se orientan hacia un Estado que define políticas de desarrollo que busquen aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, resistiendo al mismo tiempo sus efectos más desintegradores, en otros países los electorados han votado explícitamente contra "la globalización" y sus "consecuencias internas", construyendo regímenes "nacional populares" que financiados con recursos naturales han logrado adquirir una estabilidad política, quizás precaria en una perspectiva de largo plazo, pero en todo caso, impensable hace pocos años.

Esta evolución no era previsible a fines de los noventa. Es bien sabido que en esa década, el llamado "Consenso de Washington", esa liberalización de los mercados, –concebida al decir de Stiglitz, en las pocas cuadras que separan al Fondo Monetario Internacional del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el Banco Mundial–, se instaló por doquier. Es verdad que algunas políticas dieron resultado: "en muchos casos se logró reducir tasas de inflación muy altas; el déficit del sector público en los cinco años precedentes a la crisis asiática se mantuvo en un 1,5% del GDP, lo que no fue un mal resultado, mientras las exportaciones crecieron vigorosamente al 8 y 9%."[14]

Las medidas sirvieron igualmente para instalar por doquier principios de respeto al manejo de las variables macroeconómicas: un control del déficit público y de la inflación, entre otras cosas, lo que ha sido sin dudas importante para la buena gestión económica que ha seguido. Sin embargo, el resultado global de estas reformas no fue positivo. "Tras 15 años de políticas neoliberales, privatizaciones masivas, liberalización del comercio y de los mercados de capitales, el crecimiento del PGB fue de aproximadamente 2,6% anual entre 1990 y 2004. Hubo un estancamiento del output por trabajador, inestabilidad laboral y una caída en el ingreso medio de los trabajadores no calificados".[15] La pretensión de homogeneidad ideológica de las medidas de reforma produjo en muchos lados resultados catastróficos en el plano político y social.

De todos los países de la región, la Argentina es quizás donde esto se prueba de una manera más clara. Introducidas "desde el Estado por una coalición conservadora

hegemonizada por el establishment financiero local, interlocutor privilegiado de los organismos multilaterales de crédito y de las élites financieras globales", lo importante para sus autores parecieron ser las reformas mismas y no sus resultados. Su objetivo fue probar "las ventajas de la globalización como vehículo de modernidad (…); la creación de mercados como mecanismo privilegiado para resolver desde el déficit fiscal hasta las prestaciones provisionales y de salud; la mercantilización de las relaciones productivas en nombre del individualismo liberal como vehículo para erosionar los intereses corporativos y para restringir el "intervencionismo estatal".[16] El resultado fue, como se sabe, "el colapso institucional" del país. Y junto a eso, un proceso radical de desindustrialización, la polarización en la distribución del ingreso, el surgimiento de tasas inéditas de desocupación y una pauperización acelerada de la población.[17] Desde 2004, un gobierno surgido de las cenizas del sistema político encarrila al país por un camino de abierta heterodoxia económica, negocia el pago parcial de la deuda externa y restablece un proceso de toma de decisiones en el que prima la abierta intervención estatal en la economía. Logra así tasas de crecimiento importantes, restablece la capacidad de apoyo estatal a los sectores más afectados por la crisis y orienta un proceso de desarrollo basado en la iniciativa estatal. En este camino, la reacción de los organismos financieros internacionales y los Estados garantes del sistema global, más allá de su inconformidad, ha debido amoldarse a los planteamientos del gobierno argentino.

En México por otra parte, al primer entusiasmo globalizador, con su apertura económica, comercial y financiera, que a decir de Rolando Cordera impulsó "una reconfiguración de la geografía económica y humana" del país, con "la aparición impetuosa de núcleos industriales exportadores, "una relativa sofisticación tecnológica" y un ascenso espectacular de la inversión extranjera directa, se sucedió un proceso de creciente frustración. "Pronto (…) los caminos sinuosos y la volatilidad de la globalización *a la americana*, en la que México se embarcó, (…) le mostraron al país su peor cara y empezaron a desplegar una dialéctica negativa que de entrada se expresó en una nueva recesión y el retorno de un camino de crecimiento económico lento[18]. El lanzamiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos coincidió con una fase de apertura democrática y un crecimiento económico que auguraron una vez más "la rápida integración de México a la globalización". Sin embargo, la fórmula de integración económica con el vecino del Norte requería necesariamente avanzar en terrenos que iban más allá de la sola asociación comercial. El 11 de septiembre de 2001 lo hizo imposible. La "globalización a la americana" como la llama Cordera había hallado sus límites. El cambio de prioridades estadounidense fue "adverso si no opuesto a la visión mexicana" y confirmó a muchos mexicanos que se impone una revisión de la estrategia de globalización en su conjunto.[19] Como consecuencia, el tema central de la política mexicana ha vuelto a ser la pobreza y la marginación. Más aun: la división geográfica del país entre Estados "incorporados" al Norte, y Estados retrasados o marginados al Sur, se transforma crecientemente en un problema central.

Otro ha sido el caso de Chile. Introducidas durante la dictadura militar, las medidas neoliberales fueron ampliamente corregidas por los gobiernos democráticos desde 1990 en adelante. De este modo, y al revés de los demás países de la región, la década de los noventa fue la de mejor desempeño económico en toda la historia del país. Con una tasa de crecimiento promedio anual de 6,3% entre 1989 y 2000, el ingreso per cápita aumentó en 66% durante los mismos años. Tal como ha señalado Ottone, " Si bien los gobiernos democráticos no volvieron atrás en un conjunto de medidas modernizadoras de la dictadura en el ámbito económico, modificaron y corrigieron orientaciones fundamentales que abarcaron desde el ámbito fiscal, la educación, la infraestructura y las políticas sociales en una dimensión tal que la transformación no sólo ha sido radical en cuanto a la democratización del país, sino que hace intelectualmente injusto hablar de continuidad del modelo y francamente absurdo hablar de continuismo neoliberal.[20]

La singularidad del caso chileno ha sido adjudicada principalmente a la fortaleza de su marco institucional. Sin embargo, es necesario destacar que en ella se expresó de manera muy determinante la voluntad de sus élites democráticas de "producir" un orden social que permitiera la consolidación de esas instituciones. Ha sido la calidad de la política y de las políticas públicas en el campo social, –no sólo el orden económico, el que ha permitido su éxito. El caso de Chile es uno de "buen gobierno" y de empalme de la sociedad civil y el Estado en un proyecto común. Es verdad que la estacionalidad de sus exportaciones y el tamaño reducido de su mercado interno favoreció la apertura de su economía y un notable incremento en el volumen exportador. Estos factores permitieron al país negociar una verdadera ola de acuerdos comerciales con América Latina, pero muy especialmente con los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y ahora China y Japón, que han asegurado nichos de mercado, pero sobre todo han confirmado una voluntad política y una orientación institucional de apertura al mundo. Ha sido así su progresivo fortalecimiento institucional lo que le ha permitido plantearse tasas de crecimiento económico al margen de los ciclos por los que atraviesa la economía internacional, y al mismo tiempo desarrollar políticas sociales que permiten disminuir una desigualdad que a pesar de los años de crecimiento resulta aún un problema elusivo.

Observemos brevemente por último el caso de Bolivia, paradigmático de una globalización "en los márgenes". Mientras la economía de los años 90 simplemente no creció, las élites empresariales optaron, como señalan Calderón y Szmukler, por una "transnacionalización regional": "las regiones tenderían a generar alianzas internacionales para poder insertarse mejor en los mercados globales, antes de acudir al Estado". Sólo el gas y el atractivo que este implica para las empresas transnacionales, tuvo significación en las reformas y privatizaciones de los noventa. Sin embargo Bolivia muestra de manera más cruda que los casos anteriores la variedad y complejidad del fenómeno de globalización. La multiplicación de redes informales expresadas por el crecimiento de los grupos religiosos no cristianos, por la migración de bolivianos hacia los países vecinos, por la expansión del Internet y, sobre todo, por el desarrollo del narcotráfico que instala al país como uno de los centros de las operaciones norteamericanas anti-droga en el

hemisferio, muestran más acerca de la globalización a venir en la región que lo que podrían expresar las prédicas de los economistas neoliberales. Y también por otra razón, demasiado visible hoy como para no ser principal: el surgimiento de un movimiento anti-globalización especialmente presente en las mayorías indígenas, que ha llevado al poder al gobierno del Presidente Evo Morales.

En estos cuatro casos se reúne entonces una serie de elementos políticos que se vinculan con los procesos globales. La vinculación de América Latina a circuitos financieros globales es algo que ocurre desde hace mucho tiempo. La novedad radica sin embargo en la extensión global que dichas redes adquieren y en la velocidad de la circulación de la información entre ellas. El movimiento de masas de dinero en tiempo real y el impacto del flujo de inversiones o de la especulación monetaria sobre los mercados transfiere efectos de desestabilización política de consecuencias inéditas. Es en este sentido que, como señala Castells, la globalización supera a los Estados y articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida.

Pero si en principio el caso argentino constituye un caso paradigmático de una forma extrema de articulación perversa entre elites globalizadas y de desarticulación completa del Estado, las medidas de "encaje" a los capitales "golondrina" establecidas en Chile, por ejemplo, demuestran como el Estado puede incidir en las redes entre élites financieras y conducir los factores de estabilidad. Que el país de economía más abierta y con mayor voluntad política de inserción en el proceso de globalización haya logrado éxitos económicos y sociales, no prueba ni la bondad ni la maldad del proceso, sólo demuestra que, dadas ciertas condiciones económicas básicas, un Estado, con instituciones efectivas y buen gobierno puede diseñar con éxito una estrategia propia de inserción en el sistema global. En este sentido, si bien parece evidente que en un marco de globalización de los flujos de poder el Estado pierde capacidad de acción, no puede desconocerse que más que disminuir su rol, lo que hace es transformarlo. La forma de imbricación de la sociedad y las instituciones del Estado, que en países como los latinoamericanos deben marcar con fuerza su presencia y estabilidad, se hace determinante en la productividad y competitividad de las economías locales, si lo que se desea es atraer proyectos de inversiones viables y sustentables en el tiempo.

En estos cuatro casos se hace también visible el fenómeno de la exclusión social y el deterioro en las condiciones de equidad generados por el modelo de la globalización real, así como de las enormes dificultades para corregirlo. Con la excepción, una vez más de Chile, que muestra éxitos indudables en la disminución de la pobreza y ha logrado por lo menos detener el aumento de la inequidad social, en Argentina, México y Bolivia las disparidades sociales se incrementaron dramáticamente. El resultado ha sido una nueva voluntad del Estado de acometer proyectos destinados explícitamente a conseguir mayor igualdad social, ensanchando los límites de la acción política frente a las condicionantes que establece por una parte la economía y por la otra la presión de los movimientos sociales.

III. LOS LÍMITES DE LA GLOBALIZACIÓN: MOVIMIENTOS SOCIALES Y GEOPOLÍTICA.

En 1998, en su libro "Falso Amanecer", John Gray realizó dos observaciones que hoy parecen singularmente importantes. La primera fue la paradoja que significaba el que la expansión global de la producción industrial y las nuevas tecnologías, promovidas por el movimiento irrestricto de capitales y un comercio sin barreras, terminaba amenazando la estabilidad del mercado global que deseaba constituir Estados Unidos. "No hay nada en el mercado global actual que le permita protegerse de las tensiones sociales que producirá un desarrollo económico desigual, tanto dentro como entre sociedades. El vertiginoso surgir y declinar de las industrias y los modos de vida, los cambios bruscos de producción y capital, el casino de la especulación monetaria, –esas condiciones detonan el surgimiento de movimientos contrarios que desafían las reglas básicas mismas del mercado global", decía Gray. La segunda afirmación es que la globalización aumentaría la demanda por recursos escasos y generaría por consiguiente el retorno de la geopolítica y de las guerras por la escasez.[21] La guerra de Irak, las tensiones con Irán, las preocupaciones occidentales ante la ola de resentimiento en el Medio Oriente está generando, así como los problemas en Europa y el Cáucaso por el uso que hace Rusia como instrumento de presión política, son todos problemas que deben inscribirse en este marco.

En América Latina las dos observaciones de Gray adquieren una gran vigencia. Veamos en primer lugar el tema del desarrollo de los llamados nuevos movimientos sociales. En la última década, pero especialmente en los seis años transcurridos desde el cambio del siglo, hemos contemplado en la región un fenómeno de expansión participativa y democrática sin parangones. Tal como ha dicho Fernando Enrique Cardoso, "en medio de sociedades que continúan siendo violentas e injustas, la gente comienza a reflexionar y tomar decisiones por sí misma. Ese es el cambio más importante en la región"[22].

De este modo, ya sea porque la globalización tecnológica y comunicacional genera una incorporación mediática de los marginados, incrementando su conciencia de tales, o porque la incapacidad demostrada por el Estado para remediar la desarticulación social reconfirma identidades locales y étnicas, el caso es que la década de los noventa produjo un renacimiento importante de movimientos sociales que superan los partidos y dejan de lado las estructuras del Estado. Que en una gran parte de la región el fenómeno de la globalización real coincidiera por distintas razones con una expansión de los derechos y las prácticas democráticas, contribuyó sin dudas a que estos movimientos adquirieran carta de ciudadanía y se pusieran como meta alcanzar por la vía democrática el poder del Estado.

Las consecuencias de este proceso político están a la vista. Los sectores sociales perdedores ante la globalización, aquellos que no han tenido acceso a la modernidad, los movimientos sociales nuevos, pero también los viejos, han entendido que a través del

voto popular pueden señalar claramente que su paciencia se acabó. Eso es lo que han expresado los procesos electorales que han llevado al poder a Evo Morales en Bolivia, a Lula da Silva en el Brasil, a Rafael Correa en Ecuador, a René Preval en Haití o a Daniel Ortega en Nicaragua, pero también los que han mantenido en el poder a Hugo Chávez en Venezuela o han estado cerca de alcanzarlo en el Perú con Ollanta Humala y en México con Andrés Manuel López Obrador.

En sociedades duales como las de la región latinoamericana, los llamados a "aumentar la competitividad" para incorporarse a la globalización reflejan una realidad que separa a los sectores modernos en cada sociedad de aquellos que se esfuerzan simplemente por superar su exclusión y ser reconocidos como actores. A esto se debe que, como reacción a la homogeneización globalizadora propuesta en los noventa, la región manifiesta claros signos de dispersión en sus orientaciones. Como bien apunta Fernando Calderón,[23] a pesar de que la gran pregunta que sirvió de telón de fondo al calendario electoral 2005-2006 fue la misma (¿Con cuál esquema se puede reemplazar al agotado modelo neoliberal?) la respuesta no fue igual en todas partes, mejor dicho, fue diferente de un país a otro. Más que coincidencia en un modelo "de izquierda", –como han pretendido algunos analistas– lo que se percibe es una fragmentación de posiciones y un retorno a los "modelos nacionales de desarrollo". Es verdad que alguna agrupación de pareceres ideológicos puede intentarse: mientras en el Norte de la región, especialmente en Colombia, México y la mayoría de Centroamérica, las respuestas de una institucionalización conservadora parecen primar, en el Cono Sur y en el Perú han prevalecido lógicas de reformismo pragmático y es sólo en Venezuela, Bolivia y ahora último en Ecuador y Nicaragua, donde se ubica un grupo cuyo discurso se acerca a las posturas de una izquierda nacionalista. Sin embargo, tan pronto se acerca el lente, las diferencias entre Colombia y México, o entre Bolivia y Venezuela se hacen evidentes. En todos los casos la necesidad de un camino propio de incorporación al sistema global parece estar presente.

Por otra parte, la cuestión de las "identidades" a las que se ha referido Castells adquiere aquí gran relevancia. La "orfandad" de regiones y naciones abandonadas por su Estado se ha expresado en el resurgimiento de identidades étnicas desde Chiapas, Guatemala y Bolivia hasta el Amazonas y en la renovación de las reivindicaciones mapuches, sino también el brote de identidades regionales y nacionales. Regiones como la de Santa Cruz en Bolivia, duramente contrapuesta al gobierno de Morales, pero también en Colombia las de Antioquia al Cauca, o en México las del Norte incorporadas a los procesos de mayor dinamismo económico y las del Sur, Yucatán y Chiapas en su combate contra la marginalización, expresan este fenómeno de manera notable. Los recientes resultados electorales de México, por ejemplo, pero también aquellos del Perú, Ecuador y Bolivia demuestran hasta qué punto la distancia entre las regiones incorporadas al proceso de modernización y aquellas marginales al proceso, se expresa electoralmente, llegando en algunos casos a significar una verdadera división política del país.

De la misma manera, un resurgente "nacionalismo" económico y político halla expresión en casi toda Latinoamérica, adquiriendo una dimensión particularmente radical en las nacionalizaciones de recursos naturales que se han verificado recientemente en Bolivia y Venezuela. De este modo, la diversidad de formulas de desarrollo en que parece dividirse la región no implica una reducción de la interacción política entre las naciones que la componen. En realidad, lo que sucede es que las formas comerciales de integración que se expresaron durante los noventa y que constituyeron el MERCOSUR, y alentaron revitalizaciones precarias del Grupo Andino se han transformado en formas políticas.

Es en este punto donde puede observarse la validez de la segunda consideración de Gray: el retorno de una geopolítica. El llamado "proyecto bolivariano" propuesto por el Presidente Chávez sobre la base del poder energético de su país, las políticas venezolanas y cubanas de ayuda social a otras naciones latinoamericanas, la incorporación creciente de Cuba al dialogo regional, el mismo ingreso de Venezuela al MERCOSUR, las propuestas de asociación entre los bloques o de creación de nuevas asociaciones–, adquieren necesariamente un carácter nuevo y significan una irrupción de la política en las relaciones intra-latinoamericanas. El creciente rol de liderato del Brasil y la capacidad en el Cono Sur de desarrollar una política activa de cooperación en el desarrollo de infraestructura y en la integración de políticas en el marco de las comunicaciones y la educación son otra manifestación de este fenómeno.

La cuestión geopolítica adquiere igualmente una dimensión más compleja cuando se observa la política de Venezuela hacia Irán, Siria y Rusia. El tema energético y el poder que este ha otorgado a un gobierno con una retórica extrema anti norteamericana, está generando un acercamiento de la región hacia conflictos que no tuvieron en el pasado más que una presencia remota entre nosotros, y está marcando sobre todo, la vigencia de las disputas de poder interestatales. En efecto, la introducción de países de la región en temas globales, que marcan graves conflictos entre Estados, motivados por el eventual desarrollo de armas nucleares o de control de la energía, no parece responder al concepto liberal de la globalización y el predominio de los mercados, sino a una vieja lógica de poder estatal. De persistir provocará necesariamente el reingreso de los Estados Unidos a la política hemisférica, algo de lo que ha estado ausente durante los últimos años.

IV. LOS ESTADOS UNIDOS Y LA GLOBALIZACIÓN

La relativa ausencia de los Estados Unidos en la región latinoamericana desde que el terrorismo islámico golpeó Nueva York, ha generado la idea de que América Latina, "while the eagle looks elsewhere", es más libre para emprender caminos más heterodoxos de desarrollo, pero a la vez, la región halla cerrados, ya sea por aranceles,

por subsidios internos o por medidas migratorias, los caminos para aprovechar las ventajas competitivas de sus exportaciones o de su fuerza de trabajo en el mercado norteamericano.

Este solo enunciado muestra la complejidad de la relación entre la primera potencia mundial y la globalización. Los Estados Unidos están sobrepuestos de manera indisoluble y a veces indistinguible con el proceso global. Así como no es posible comprender los mercados sin observar la naturaleza del Estado, no parece posible entender la dinámica global sin considerar la naturaleza del poder del primer Estado capitalista. Naturalmente esto no implica una relación de "control": los Estados Unidos no controlan ni tampoco pretenden regular la globalización, impedidos como están por el predominio de ideologías del "laissez faire". Pero ellos son el fenómeno político principal tras el proceso de expansión capitalista global. Desde ellos se origina la expansión cultural "occidentalista" de ideas, patrones de consumo, estructuras de poder y técnicas de organización. De ellos surge también la revolución de las comunicaciones y de la técnica que califica el proceso y marca su naturaleza específica: la supresión del tiempo en la circulación de sus redes.

Es por todo esto que la observación de las últimas dos décadas de la relación entre Estados Unidos y América Latina muestra con una luz particular la evolución de los fenómenos, tanto ideológicos como reales de la globalización. Dicho brevemente: la promoción por Washington de una perspectiva de libre comercio de Alaska a la Patagonia, como fuera inicialmente presentado el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), contribuyó de manera importante a "ordenar" a América Latina tras metas de apertura y privatizaciones que parecían augurar un futuro de integración de las economías "latinas" a la economía más grande del mundo. El surgimiento desde la Organización Mundial de Comercio de un "modelo" de asociación que incorporaba no sólo la apertura comercial en materia de bienes, sino también los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual y las compras de gobierno; que incluía igualmente normas medioambientales y laborales, pareció en efecto indicar que el camino estaba trazado. La integración del comercio mundial se dinamizaba, más que por acuerdos globales, por la generación de grandes bloques, y el del hemisferio sería uno principal. Para América Latina ese sería el camino de la globalización.

El impacto sobre los gobiernos de la región fue evidente. Durante varios años de la década de los noventa, los países americanos se reunieron en torno a grandes mesas de negociación guiados por el objetivo de la asociación comercial. Es verdad que hubo resistencia de algunos países –en especial el Brasil– que pensaban que "reglas uniformes para socios desiguales sólo pueden producir resultados desiguales", y que logró detener en parte la mecánica negociadora. Pero hasta entrado el nuevo siglo existió un consenso regional en el que el principio de incorporación a la globalización podía ser contradicho en los tiempos y en las formas, pero no en sus contenidos y que la integración hemisférica, lo que equivalía a decir la asociación con los Estados Unidos, era sólo cuestión de tiempo, por cuanto era inevitable.

El 11 de septiembre modificó radicalmente este cuadro. Los Estados Unidos no sólo parecieron desinteresarse en el hemisferio, sino que por razones reales o ficticias de seguridad volvieron a cultivar un cerco que les separa de la región. El ALCA, como un proceso indefinido de asociaciones sucesivas, es un concepto superado y sin viabilidad política. El propio TLC con México se ve superado por la construcción de un muro entre los dos países destinado a impedir el paso de la inmigración ilegal. La pequeña dosis de entusiasmo integrador que significan las propuestas de TLC con Colombia y Perú se ve moderada por la reticencia de una creciente mayoría demócrata con tendencias claramente proteccionistas.

Que el nuevo émbolo globalizador sea la República Popular China, dice mucho acerca de la evolución de la ideología de la globalización, o si se prefiere, entre la relación inicial que ella tuvo con la ideología neoliberal. Una economía de espacios capitalistas controlados y crecimiento descontrolado, encarna hoy día la expresión más dinámica de la integración y la dependencia a nivel global. Esta realidad explica en buena medida el crecimiento latinoamericano actual, y más allá de eso, el que junto al relativo y probablemente pasajero eclipse norteamericano, América Latina vea incrementada la imbricación de sus economías, con los países asiáticos. Las políticas deliberadas de varios países del Pacífico, tales como Chile y Perú, por incrementar sus lazos con el Asia a través tanto de la APEC como de acuerdos comerciales, constituye un factor que puede incidir de manera particular en las relaciones hemisféricas, especialmente si se considera el carácter central que necesariamente adquirirán en los próximos años las relaciones competitivas entre China y los Estados Unidos.

V. INCONCLUSIÓN

La globalización no es un camino unívoco, sino más bien un conjunto de laberintos. La existencia de reglas globales orientadas a regular estos flujos parece hasta hoy contradecir la esencia del proceso globalizador, pero será en definitiva la única posibilidad real de incorporar la enorme variedad de situaciones de poder que combinan dentro del sistema internacional.

Si la comprensión de la evolución de una sociedad requiere construir una visión de los módulos de interrelación o entrelazamiento que vinculan los ámbitos de la economía con aquellos de la cultura, la política y la estructura social, entonces también la forma como la sociedad se vincula con los fenómenos globales requerirá de una reconstitución de los lazos externos y de cómo estos se "internalizan" y se traducen en efectos a menudo inesperados y siempre particulares en cada sociedad.

En realidad, el carácter a la vez inclusivo y excluyente del fenómeno del capitalismo global dice muy poco sobre el comportamiento que observarán quienes

ganen o pierdan en el vertiginoso proceso de incorporación financiera, comercial o tecnológica de sus sociedades a los núcleos económicos centrales conformados por las economías desarrolladas y las instituciones que éstas han desarrollado. Y las formas que adquiera ese comportamiento será el aspecto central a observar para poder evaluar el efecto de la globalización sobre la política.

NOTAS

[1] Emmanuel Wallerstein ha desarrollado el pensamiento crítico del capitalismo global en libros como "World System análisis: An Introduction" o "European Universalism: The Rethoric of Power".

[2] Gustavo Lins Ribeiro. "Other Globalizations: Alter-native Transnational Processes and Agents". Working Paper. December 2006. The Edelstein Center for Social Research.

[3] Peter Sloterdijk. "Le Palais de crystal; A l'interieur du capitalismo planetaire". Maren Sell Editeurs 2005. p.369.

[4] Véase David Held, David Goldblatt, Anthony McGrew, Jonathan Perraton, "The Globalization of Economic Activity", New Political Economy, vol. 2,no.2, July 1997, pp. 257-77. Vease también John Gray, "False Dawn, The Delusions of Global Capitalism"; Granta Books 2002. pp.55-60.

[5] Manuel Castells, "Globalización, identidad y Estado en América Latina" Conferencia pronunciada en el Palacio de la Moneda, Junio 1999. Temas de Desarrollo Sustentable, PNUD/ Ministerio Secretaria General de Gobierno. Santiago de Chile 2000. El énfasis es mió.

[6] Manuel Castells. Introducción. En Fernando Calderón (Coordinador) " ¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells" Vol. PNUD, Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, Chile 2003. p.19.

[7] Lo que no significa, por cierto, que quienes las han propuesto no hayan incursionado en todos estos aspectos.

[8] Peter Sloterdijk, op. cit.

[9] Manuel Castells, op. cit. p.3

[10] Kenichi Ohmae "The End of the Nation State, The rise of regional economies, London Harper and Collins, 1995, pp. 15, 19-20. Citado en John Gray, "False Dawn", op. cit. p. 64.

[11] Jurgen Habermas. " Apres l'Etat Nation, Une Nouvelle Constellation Politique" Fayard, Paris 1998. pp.88-89.

[12] John Gray . "False Dawn; the Delusions of Global Capitalism". Foreword to the 2002 edition pp.xvi, xvii.

[13] Vease Antonio Negri y Michael Hardt, "Empire", trad.fr: Denis-Armand Canal, Exils, Paris, 2000-2004. y "Multitude, War and Democracy in the Age of Empire", Penguin Press, New York, 2004.

[14] Ricardo Ffrench-Davis. "The need for Home Grown Development Strategies" En "Focus; UNDP. April 2005. pp.6-7.

[15] Ibid. P.7

[16] Hector Palomino y Ernesto Pastrana. El Caso Argentino: Los Nuevos Movimientos Sociales" en Fernando Calderón (Coordinador) ¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells Vol. I Fondo de Cultura Económica. PNUD. Primera Edición, Chile 2003. pp.191-196.

[17] Ibid. p. 194

[18] Rolando Cordera Campos "La Nación en la Globalización: Cambio Económico, Exclusión Social y Democratización en México". En Fernando Calderón. ¿Es Sostenible la Globalización en América latina" op.cit. Vol.II pp.172-173.

[19] Ibid. p. 174

[20] Ernesto Ottone. "Sostenibilidad de la globalización, el caso chileno". En Fernando Calderón op. Cit. Vol. II. Pp220-222.

[21] Vease John Gray"False Dawn"The Delusions of Global Capitalism". Granta Books, London 1998.

[22] Fernando Enrique Cardoso, "Comentarios al Proyecto PAPEP" Documento interno PNUD, Octubre 2006.

[23] Fernando Calderón, "Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?", *Nueva Sociedad*, Edición especial, Buenos Aires, marzo de 2006.

Estado y globalización

Luis Guillermo Solís Rivera[*]

A MODO DE PROVOCACIÓN: RECORDAR LA HISTORIA

El debate sobre los impactos de la globalización sobre las estructuras estatales no es nuevo ni debe ser abordado sin consideración a su "historicidad". En efecto, si bien la globalización de nuestros días posee particularidades que la distinguen de procesos similares ocurridos tanto a finales del siglo XVI como a finales del siglo XIX, lo cierto es que tampoco puede ser considerada una manifestación sin precedentes en la experiencia del Occidente "Atlántico"; un fenómeno de perfiles únicos cuyas manifestaciones e impactos sólo pueden medirse en el estrecho marco temporal de la Posguerra Fría.

Buena parte de la literatura disponible permite concluir, a este respecto, que los procesos de mundialización económica y comercial asociados al gran "salto mercantil" producido por la primera gran expansión europea desde por lo menos el año 1500, lejos de debilitar fortalecieron a los Estados Naciones que despuntaron después de la Paz de Wesfalia. Más aun, tanto en lo referente al imperio español de Carlos V y de su hijo Felipe II como al deslumbrante imperio británico de la Reina Victoria trescientos años después, la globalización asociada a los portentosos descubrimientos científicos y tecnológicos de sus respectivas eras, aumentó el ascendiente estatal tanto al interior de las fronteras domésticas, como en al exterior de éstas. Ello se produjo por medio del establecimiento de instituciones encargadas de regular y promover la administración colonial o bien por vía de la construcción de un imaginario colectivo articulado en torno a un inequívoco sentimiento de pertenencia nacional. También se expresó en la consolidación de sistemas expansivos de control hegemónico que tuvieron como resultado la anexión de amplios territorios

[*] Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

(la América indiana, los Países Bajos y los Estados italianos en el caso de Carolus Imperator, y la India, Africa del Sur y las posesiones asiáticas en el caso de Victoria Regina), que aumentaron desmedidamente el poder y el prestigio de aquellos primeros Estados globales[1].

Cierto es que dicha expansión tuvo como consecuencia la aparición primero y el afianzamiento después de grupos privados (los primeros de naturaleza verdaderamente "transnacional") que en poco tiempo llegaron a amasar fortunas que les permitieron dominar (o en cualquier caso condicionar) a muchos Estados por vía del endeudamiento. Estos sectores de burgueses-banqueros, que jugarían un papel decisivo en el desarrollo de las redes financieras que ya a finales del siglo XVI eran de referencia obligatoria para casi todas las monarquías de la Europa Atlántica, evolucionaron con los años hasta llegar a ser determinantes en el desarrollo de los conglomerados fabriles y manufactureros de la primera y segunda fases de la Revolución Industrial entre 1750 y 1880. De allí que, como bien lo ha estudiado Eric Hobsbawm, resulte imposible no encontrar asociaciones directas y decisivas entre la configuración de los imperios decimonónicos y el desarrollo del industrialismo, base sobre la cual se asentarían y consolidarían los Estados Nacionales de Europa Occidental, Japón y los EEUU en la transición de los siglo XIX al XX.

De todos los casos históricos que podrían invocarse como ejemplos de la relación positiva entre globalización y Estado, quizá el más emblemático sea precisamente el de Japón. Este país se mantuvo aislado de las tendencias mundiales a lo largo de más de 200 años bajo la égida de los señores shogunes, pero fue "abierto" a Occidente de manera forzosa por el Comodoro Matthew Perry en 1854. Incorporado así de manera abrupta y traumática a una mundialización que sólo deseaban en ese momento algunos círculos liberales de la *inteligentizia* local y un puñado de comerciantes con escasa influencia en el círculo político superior del país, el Japón dio un salto exponencial con la llamada "Restauración Meiji" a partir de mediados la década de 1860. El principal factor político derivado de dicho proceso fue la redacción de una Constitución que restituyó la autoridad del Emperador y del Trono del Crisantemo como ejes unificadores del Estado nipón, hecho que, sumado a la adopción del shintoismo como religión oficial y el fortalecimiento de otras instituciones vernáculas, posibilitó que el país experimentara un proceso de "modernización sin occidentalización" y llegara en pocos años a convertirse en una de las mayores y más agresivas potencias militares de Asia, articulada en torno a un Estado centralizado, militarista y autocrático[2].

Las experiencias de unificación tanto de Alemania como de Italia después de 1871 (en pleno auge del capitalismo industrial) también parecen constatar el hecho de que la globalización no necesariamente conspira contra el Estado y más bien puede convertirse en un poderoso inductor de cohesión nacional en torno a una institucionalidad muy fuerte, extensa y activa. Tanto en efecto, que fue capaz de contrarrestar con éxito las tendencias monopólicas que, junto al anarquismo y el comunismo internacionalista,

se convirtieron en las más formidables amenazas a las entidades estatales del mundo capitalista de finales del siglo XIX y principios del XX[3].

Puesto en esta perspectiva más amplia, habría lugar el análisis de quienes afirman que "(…) la globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado". Ciertamente no pareciera haber sido así en el pasado, ni tampoco pareciera serlo hoy, a la luz de lo que alguno de ellos llama los "patrones contemporáneos de la globalización"[4].

Esto no significa, sin embargo, que pueda invocarse lo contrario. Valga decir, que la globalización en un sentido general o que la globalización económica de manera particular, sólo hayan producido en los Estados fenómenos de expansión y reacomodo que les permita con relativa holgura "regular y redireccionar las tendencias globales hacia el bien público de sus poblaciones"[5].

Pocos dudan de la importancia de diferenciar los impactos de la globalización dependiendo del tipo, tamaño y ubicación de un Estado. También son pocos quienes no estarían dispuestos a admitir que dichos impactos, incluso en aquellos casos en donde los Estados son más débiles y subordinados tanto en el orden político como económico y comercial, no necesariamente conllevan el abandono por parte de dichos Estados de estrategias dirigidas a "desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización". Pero, más allá de esto, cabría preguntarse si la adopción de tales estrategias constituye una irrefutable prueba de la preservación de potestades"tradicionales" de parte del Estado, o más bien denota la admisión final de su debilidad o, en todo caso, de su inoperancia o inadecuación ante las nuevas realidades del sistema mundial como lo sugiere persuasivamente desde hace más de veinte años Keinichi Omahe[6].

LAS POTESTADES ESTATALES: UNA RELECTURA

La solvencia de un Estado Nación "clásico" radica en su capacidad de dominio soberano sobre al menos cuatro factores fundamentales: el territorio y su integridad (aquél que se encuentra al interior de fronteras admitidas como legítimas y permanentes); la Ley (entendida en un sentido amplio y principalmente asociada a la existencia de un Estado de Derecho operante); la seguridad de bienes y personas; y la administración –más o menos regulada, este es otro tema del que no nos ocupamos por el momento- de su sistema productivo tanto en cuanto generación de riqueza como en lo tocante a la distribución de ésta. Habría que agregar, a propósito de la mención al "dominio soberano" del Estado, que éste no debería entenderse en términos absolutos pues casi nunca -ni siquiera en el caso de las monarquías absolutas- la soberanía que un Estado ejerce se expresa de manera total en el conjunto de sus intereses y obligaciones.

Frente a los desafíos de la globalización, entonces, la manera más objetiva de saber realmente si un Estado mantiene o no su identidad como expresión de la nación, es en primer lugar analizando su capacidad de hacer valer las potestades de que ha dispuesto históricamente en los órdenes territorial, normativo, de seguridad y productivo ya mencionados. Y en segundo lugar, relacionando el ejercicio de tales potestades con la forma como tal Estado se convierte, en la feliz expresión de Guillermo O'Donnell, en un "filtro de la globalización"[7].

Con respecto a esto último, pareciera claro que casi cualquier Estado moderno (excepción hecha de los llamados "Estados fallidos") tiene hoy a su disposición instrumentos que le permiten preservar márgenes de autonomía relativa suficientes para neutralizar muchos de los impactos más negativos de la globalización sin inhibir simultáneamente sus potenciales beneficios. La existencia de marcos regulatorios en materia financiera o de costos de los servicios públicos, por ejemplo, son recursos de moneda común que los Estados han puesto en ejecución para evitar el comportamiento abusivo y en ocasiones caótico del capital transnacional o de empresas cuasi-monopólicas en ámbitos tan sensibles como el de las telecomunicaciones, la provisión de energía eléctrica y agua potable, o incluso del precio del transporte público en una coyuntura internacional signada por aumentos desmedidos en los precios de los hidrocarburos.

Estas políticas regulatorias, estos "filtros", han sido particularmente útiles en el marco de los procesos de privatización de las llamadas "utilities" y se han constituido en órganos de importancia superlativa en un contexto de desmantelamiento acelerado del aparato estatal.

La capacidad de autodeterminación que poseen los Estados Nación contemporáneos es tal que ni siquiera aquellos más desprestigiados y dominados por sistemas políticos más decrépitos pueden ser sometidos con facilidad a las disposiciones de la Comunidad Internacional, aun en materias tan sensibles como la violación masiva de los Derechos Humanos, la proliferación nuclear o la protección y promoción del terrorismo.

Por lo tanto, el problema mayor no radica allí, si no más bien en el ámbito de las potestades históricas del Estado. Valga decir, tanto en cuanto expresión del ya mencionado "dominio soberano", como en lo referente a los equilibrios políticos que, expresados en el Estado mismo, son resultado de los pactos sociales fundacionales que le dan origen y le otorgan legitimidad.

Uno de los efectos más notorios de la globalización, por ejemplo, ha sido el traslado de las competencias originarias del Estado a entidades supranacionales con capacidad resolutiva de acatamiento obligatorio. No se refiere este traslado sólo al sometimiento de las potestades del Estado Nación a los entes multilaterales tanto regionales como universales establecidos al término de la Segunda Guerra Mundial. También tiene que ver con la aparición de instancias que, como la Organización Mundial de Comercio u

otras dedicadas al arbitraje o a la resolución de controversias, se han erigido en verdaderos centros hegemónicos de toma de decisiones que se ubican por encima de –y resuelven a pesar de– los intereses de los Estados que los conforman.

Este sometimiento ciertamente es "voluntario" porque no puede darse sin que las partes lo permitan. Por lo tanto podría ser definido no como un efecto perverso de la globalización en detrimento de las potestades soberanas del Estado sino como su "puesta al día" en momentos en que las tendencias de la economía mundial propenden a la eliminación simbólica de las fronteras comerciales, a la libre circulación de bienes (no de personas) y a la armonización de regímenes de inversiones que brinden seguridad jurídica al capital transnacional que busca asentarse en países de menor desarrollo relativo.

No obstante lo anterior, la experiencia de las últimas dos décadas pareciera llevar a la conclusión de que si bien la globalización es un fenómeno que ha sido incapaz de sustituir al Estado Nación como el factor central del ordenamiento internacional, ésta sí ha podido condicionarlo en un grado superlativo especialmente en aquellas regiones como la latinoamericana en donde las unidades nacionales son disfuncionales en lo político, dependientes en lo económico y se encuentran ubicadas en la zona de influencia de una potencia hegemónica cuya mera presencia, aun si ésta no conlleva asimilación o subordinación de los Estados periféricos, condiciona de manera directa y profunda la capacidad de vinculación entre ellos mismos o entre ellos y otros poderes extraregionales.

En el tema del control territorial, quizá el más emblemático de todos los referidos a las potestades "clásicas" del Estado Nación, el problema contemporáneo se extiende más allá de los ámbitos de la formalidad política, pues aunque los diferendos fronterizos y sus conflictos asociados siguen siendo muy frecuentes en todas la regiones del mundo, lo cierto es que éstos ya no constituyen el meollo de la agenda internacional como si fue el caso durante el último tercio del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Por una parte y como ya fue mencionado, los acuerdos de liberalización y apertura comercial suscritos en el marco de la OMC han disminuido considerablemente el valor simbólico de las fronteras políticas como elementos indispensables para la definición del Estado. Las aduanas, durante siglos íconos del poder de un Estado frente al resto del mundo, hoy son más bien espacios administrativos que lejos de cumplir con sus funciones originarias de naturaleza esencialmente fiscal y de alcance nacional, se ocupan de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional, ámbitos crecientemente tutelados por el Derecho Internacional.

Por otra parte, el control territorial por parte del Estado también se ha visto socavado por las manifestaciones de la globalización "informal", aquella que es fruto de dinámicas sociales que no se expresan en los espacios oficiales y más bien atentan contra ellos. El crimen organizado y el terrorismo internacional son quizá los dos factores más emblemáticos de esta nueva realidad cuya extensión afecta prácticamente a todas

las regiones del mundo. La acción de estas fuerzas globales, que son capaces no sólo de penetrar la administración pública y en algunos casos controlarla, sino que, más importante aun, tienen el poder político y logístico para dominar porciones importantes del territorio de un Estado sin que las autoridades puedan impedirlo, constituye una manifestación perversa, aunque no por ello irrelevante, de la globalización como fenómeno universal. Una manifestación que, dicho sea de paso, pone en grave riesgo a la democracia porque lesiona, en algunos casos de manera irreversible, la gobernabilidad democrática y pone en tela de juicio la legitimidad de las instituciones necesarias para garantizarla[8].

A ello habría que adicionar el efecto del crimen organizado (por definición internacional) en la seguridad de bienes y personas, que siendo una de las responsabilidades esenciales y tradicionales del Estado se ve ampliamente desbordada por la realidad. El Estado contemporáneo, al menos el que existe en los países menos desarrollados pero también el de las naciones más ricas, es en la actualidad absolutamente incapaz de frenar el embate del crimen organizado, cuyo impacto en las economías de muchos de estos países no puede ser considerada menos que escandalosa[9].

De manera parecida, aunque habría que rechazar de plano su criminalización, los flujos de migrantes indocumentados plantean un desafío moral y jurídico evidente a los Estados que es típico de los años de la globalización. Estos flujos, que no pueden ser detenidos en su origen y que constituyen hoy por hoy quizá el más importante reto que enfrentan las sociedades democráticas del mundo desarrollado, se caracterizan por la vulneración de las fronteras nacionales y el tránsito por el territorio de un Estado de enormes contingentes de personas indocumentadas, cuyas dinámicas están lejos de acabar una vez que estos llegan a la guarda-raya fronteriza en la expectativa de traspasarla y seguir en su peregrinaje hacia horizontes más promisorios.

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO: CUANDO EL TAMAÑO SÍ CUENTA (EL EMBLEMÁTICO CASO CENTROAMERICANO)[10]

Quizá sea una verdad de Perogrullo decir que el impacto de la globalización sobre el Estado es más o menos determinante, más o menos positivo, o puede ser más o menos aprovechado, dependiendo del poder, tamaño, ubicación geográfica, desarrollo económico y vinculaciones internacionales del país en que éste se localice. Es importante recordarlo, sin embargo, porque no pareciera lógico abundar sobre el tema sin subrayar la necesidad de relativizar geopolíticamente dichos impactos. En esta materia, las generalizaciones no son útiles y vale la pena ilustrarlo con un ejemplo emblemático -el de Centroamérica- y las enormes asimetrías que la separan, por ejemplo, de su principal contraparte global: los Estados Unidos.

La población centroamericana que no supera los 40 millones de habitantes (equivalente a la de España) representa apenas el 10% de la norteamericana; el territorio centroamericano, en el que reubican siete naciones independientes, tiene una extensión de medio millón de kilómetros cuadrados en tierra que representa apenas el 4.5% del de los EEUU (apenas se acerca al tamaño del Estado de Texas) y su PIB regional, de escasos $67.000 millones de dólares, equivale apenas al 0.5% del norteamericano o si se prefiere, es de tamaño equivalente al del Condado de Miami-Dade. El ingreso *per cápita* de los EEUU es de aproximadamente $35.000 anuales, veinte veces el centroamericano de escasos $1800 anuales como promedio. En materia comercial, en promedio el 51% de las exportaciones de Centroamérica y el 50% de sus importaciones tienen como destino y origen los EEUU, mientras que Centroamérica sólo representa el 1% del comercio total norteamericano. En promedio en el Istmo un 38% de la fuerza laboral está vinculada a labores agrícolas, en los EEUU sólo un 2%. En el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (2005), los EEUU ocupan el primer lugar, Costa Rica el 53, El Salvador el 61 y los demás miembros del Mercado Común puestos que van del 70 al 75 lugar. En el Índice de Desarrollo Humano, los EEUU están en el sexto lugar, el país de Centroamérica que más se le aproxima es Costa Rica, en el 47.

Las cifras son dramáticas incluso puestas en el contexto regional. El territorio centroamericano es dos veces más pequeño que el de Colombia o el de Bolivia. Guatemala, el país que tiene más población en Centroamérica, posee 11 millones de habitantes, la mitad de la población de la Ciudad de México; Costa Rica, con una población de 4 millones, cabría tres veces y media en Sao Paulo. El Salvador, junto con Panamá las dos naciones que usan el dólar de los EEUU como moneda de curso legal en el Istmo, recibe anualmente más de $2 mil millones de dólares en remesas de sus emigrantes principalmente en los EEUU. Ésta es la mayor fuente de ingresos del país. Honduras y Nicaragua son, junto con Haití, los países más pobres del Hemisferio y Belice, país miembro tanto del CARICOM como del Sistema de la Integración Centroamericana, que tiene una población de poco más de 200 000 habitantes, es proporcionalmente uno de los países que más inmigrantes reciben en el Hemisferio Occidental.

Frente a realidades como la centroamericana, el impacto de la globalización no es ni puede ser menor y resultaría absurdo sostener que, en dicho contexto, el Estado puede preservar márgenes de acción lo suficientemente amplios como para considerarse autónomo, siquiera en la acepción más reducida del término.

La imposibilidad real de los Estados centroamericanos de enfrentar y asimilar la globalización en un sentido positivo, tiene que ver no sólo con los términos de referencia que tal globalización impone. También está determinada por la forma como los Estados centroamericanos evolucionaron durante la transición entre guerra y paz en la década de 1990. Éste es un factor clave que debe subrayarse porque introduce también elementos de especificidad que deben tomarse en cuenta en los debates sobre el particular.

Durante los años posteriores a la crisis político-militar de los años 1980, los Estados centroamericanos, lejos de volverse más eficientes y racionales –en última instancia, menos centralistas, burocráticos e ineficientes– pero también más competentes en el ejercicio de sus potestades como entidades reguladoras de sociedades de mercado que no pueden funcionar de manera adecuada sin una entidad superior que corrija las perversiones de la "mano invisible", involucionaron. Estos estados, cuya legitimidad aumentó considerablemente gracias a los efectos de la democracia electoral, experimentaron adicionalmente un rápido descrédito debido a un factor que no era nuevo en Centroamérica pero que se presumía se reduciría mucho en el nuevo contexto político: la corrupción.

En la Centroamérica de la poscrisis y mientras la dinámica mundial propendía hacia la globalización, el Estado no experimentó cambios significativos en al menos tres dimensiones fundamentales: su fortaleza, que siguió siendo poca a pesar de su enorme verticalismo, la insuficiencia y subdesarrollo de la institucionalidad democrática, que se expresa en disfuncionales procesos de toma de decisiones y en una baja calidad de la democracia y en el marcado centralismo de los procesos políticos, que conlleva un abandono bastante notable de esquemas descentralizados de administración territorial.

No pocas de esas características del Estado centroamericano contemporáneo son fruto del modelo económico adoptado tras el ajuste estructural de los años 80 y fomentado en el marco de la creciente globalización de los años 1990. Dicho modelo minimizó y debilitó al Estado allí donde aún era solvente, pero también minimizó la capacidad de los nuevos gobiernos democráticos para ejercer su nueva legitimidad electoral.

Los impactos de la globalización sobre el Estado también se agravan dependiendo de la solvencia de éste en materia social. La experiencia centroamericana durante los últimos quince años es igualmente deficitaria: la pobreza ha experimentado una gradual reducción (en la actualidad un porcentaje ligeramente mayor al 40% de los centroamericanos como promedio, viven bajo la línea de la pobreza comparado con casi un 70% a finales de los años 1980), pero la brecha entre ricos y pobres se ha ahondado. Es decir, la región experimenta una situación paradójica en la cual la pobreza se reduce pero hay más pobres –debido al crecimiento de la población- y mayor inequidad.[11] En los países de Centroamérica, el 10% más rico de la población se apropia de entre un 30% y un 40% del ingreso nacional, mientras que el 40% de los más pobres apenas se apropia de entre un 10% y un 15% de dicho ingreso.

La radiografía regional muestra una concentración territorial y subregional de la indigencia; la perdurabilidad de tasas de escolaridad que impiden que se rompa el círculo vicioso de reproducción de la pobreza; una gran desigualdad en la distribución del ingreso; el ínfimo crecimiento del gasto público social; la ineficacia de las estrategias de combate a la pobreza; la mala calidad en la provisión de servicios de salud pública; y la alta concentración de pobres en los sectores de empleo informal.

El que sólo un 50% los centroamericanos tenga ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno y el que al menos 3 de cada 5 hogares en la región tengan al menos una necesidad básica insatisfecha significa que la calidad de vida sigue siendo muy deficiente en toda la región. También permite entender las razones que ha motivado una masiva inmigración de centroamericanos tanto hacia fuera de la región, como hacia el interior de ésta.

La característica altamente excluyente de las sociedades centroamericanas, que ha sido una de las más perdurables en la historia del Istmo, no ha disminuido en democracia. Este fenómeno, si bien no puede atribuirse sólo al actual modelo productivo, tampoco puede entenderse al margen de los procesos de acumulación y mala distribución de la riqueza que se han acelerado a medida que las economías de Centroamérica se globalizan y se abren cada vez más a las fuerzas del comercio internacional. En un entorno de altos déficits de escolaridad –donde los índices de deserción aumentan de manera escandalosa en el nivel secundario– no es extraño que cada vez sea mayor la población que quede rezagada o al margen de los acelerados cambios en la adquisición y divulgación de nuevo conocimiento.

Es importante subrayar que las tendencias descritas se caracterizan por expresarse de manera muy desigual en los países y al interior de los países del Istmo. Costa Rica y Panamá, por ejemplo, se ubican en los niveles más altos mientras que, como ya se dijo, Honduras y Nicaragua cuentan con los más bajos de desarrollo humano del Continente. Por su parte las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes, así como los habitantes de las zonas rurales, son los grupos más castigados por la falta de oportunidades, por la pobreza y la exclusión social. Esta configuración del "mapa de la pobreza" en Centroamérica, indica que los impactos de la globalización en los Estados de la región tendrían efectos dispares y disímiles. También demuestra la necesidad de realizar aproximaciones mucho menos globales y en cierto sentido "cortadas a la medida" de las especificidades locales. A este respecto, la participación de los gobiernos locales en los procesos de apertura es vital.

GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y MODELO DE DESARROLLO

Tomando en cuenta lo anterior, es inevitable concluir en que la globalización afecta más o menos al Estado dependiendo de las condiciones de éste, de su experiencia histórica y de las opciones que su clase dirigente haya escogido como pauta de desarrollo. En términos generales y en primera instancia, estos condicionamientos tendrían mucho que ver con aspectos más intangibles que objetivos, como lo son aquellos relativos a la modernidad de un sistema de dominación, o al tipo de "cultura política" que de

él pueda derivarse. Un país que se inserta exitosamente en el mercado mundial de manera temprana y por medio de un producto "de punta" que permite el desarrollo de dinámicas sociales medianamente equitativas (por ejemplo Costa Rica, país que exportaba café a Europa ya en 1839 y logra a partir de este monocultivo consolidar un régimen rural basado en pequeñas y medianas plantaciones cuyos titulares son propietarios de sus propias fincas), aunque sea pequeño tenderá a contar con un Estado y una élite política que asimilará con mayor facilidad y provecho los condicionamientos externos[12].

Siempre utilizando este mismo ejemplo, fue tanto el éxito del modelo agro exportador costarricense que pese a la irrupción del capital transnacional bananero norteamericano a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (en el cenit de la doctrina del "Gran Garrote" y la diplomacia del dólar), la oligarquía cafetalera del país nunca perdió el control del sistema político, el cual, a diferencia de otros de la región, más bien pudo ser reformado pocas décadas más tarde dando pie a una de las democracias más estables de América Latina[13]. Todo ello, sin romper con los entendimientos y alianzas con los Estados Unidos y más bien usándolas para afincar un régimen que fue tan conservador en sus raíces como progresista en su expresión pública: el Estado Benefactor.

Aun si se reconoce la especificidad de este caso en el conjunto latinoamericano, resulta ilustrativo el hecho que los impactos de la globalización –incluso en un pequeño país subdesarrollado– puedan estar tan condicionados por variables locales. Por factores más bien propios de las competencias del sistema político nacional y de quienes son sus titulares.

El debate actual con respecto a la estrategia de suscripción de tratados de libre comercio (TLC) ha traído nuevamente a cuentas este desafío. Siendo como son dichos tratados para los países en vías de desarrollo la expresión más clara de la globalización y en el caso de América Latina, la personificación de las nuevas estrategias de recomposición hegemónica de los Estados Unidos, surge con gran fuerza el temor de que los Estados Nación de estas regiones puedan quedar inermes frente a dichos instrumentos.[14]

Resulta indudable que, vistas las condiciones tan deplorables en que se encuentran las democracias de algunas subregiones del mundo y en particular de la América Latina, y en un contexto de asimetrías sociales rampantes como los que éstas deben enfrentar, tales procesos de libre comercio y apertura constituyen en el mejor de los casos un desafío y en el peor de ellos una abierta amenaza a la gobernabilidad. Sin embargo, también es cierto que dichos desafíos y amenazas podrían ser muy matizados si tuvieran como telón de fondo estrategias de desarrollo nacional perfiladas a partir de convocatorias sociales más incluyentes.

Evidentemente, parte del problema que aqueja a los Estados es que la dinámica del modelo aperturista predominante y la naturaleza de las élites políticas que lo

hegemonizan tanto en el plano internacional como en los espacios locales (que han dejado de ser las oligarquías tradicionales para dar paso a los sectores financieros y comerciales vinculados fuertemente al desarrollo del sector terciario de la economía), no privilegian dichas convocatorias sociales y más bien prescinden de ellas. Lo hacen no sólo por razones ideológicas –que son muchas e importantes– sino también por motivos prácticos: en la era del capital sin fronteras, aquellos que lo controlan han perdido de manera creciente su sensibilidad nacional. Al transnacionalizarse también se han desarraigado y al hacerlo tienden a identificar el interés nacional con las agendas globales donde lo local, pese a las declaraciones a contrario, pierde prioridad y se desdibuja.

EN CONCLUSIÓN

La globalización es un fenómeno recurrente en la experiencia de Occidente. Desde la fase proto-capitalista y mercantilista de los siglos XV y XVI hasta las expresiones más contemporáneas de la sociedad de la información y del conocimiento, estos procesos han tenido una influencia y producido un impacto decisivo en las formaciones políticas. El Estado, como *summum* de las relaciones de poder al interior de los países, no ha estado exento de tales impactos, tanto en lo que respecta a la imposición de límites como a la potenciación de beneficios.

Los impactos de los procesos de globalización sobre un Estado o sobre un grupo de Estados, no siempre limitan sus potestades "clásicas". De hecho, un mínimo recuento histórico constata cómo dichos impactos más bien permitieron la consolidación de muchos de los Estados naciones más fuertes y desarrollados del mundo. También se puede constatar que, más allá de las potestades "clásicas" de los Estados e incluso si algunas de éstas pudiesen ser socavadas por dichos procesos de globalización, existen ámbitos de acción estatal a los que la globalización no afecta (o lo hace sólo de manera tangencial), incluso en casos de países con regímenes políticos muy disfuncionales y débiles.

Es igualmente cierto, sin embargo, que los procesos de globalización no pueden ser entendidos como meras referencias geopolíticas y que su dinámica, alcance y significación económica, política, comercial y social tienen una incidencia directa en muchos de los ámbitos de acción del Estado, especialmente de aquellos en países débiles, con regímenes institucionales imperfectos y déficits sociales significativos. Esto es aún más serio debido a los efectos que sobre dichos Estados producen los fenómenos de "globalización informal" surgidos de la posmodernidad, como lo son el crimen organizado y el terrorismo, cuyos efectos pueden ser tan perdurables o más que los propios de la apertura comercial, el libre flujo de capitales o la expansión de las tecnologías de la información.

De allí que sea necesario entender las dinámicas de la relación Estado-globalización a partir de aproximaciones geográfica e históricamente determinadas y no siguiendo

generalizaciones que pueden resultar engañosas. Entender esta dinámica peculiar, así como la importancia determinante que sobre los impactos de la globalización pueden tener los modelos de desarrollo y los pactos sociales que los sustenten, aumenta las posibilidades de aprovechamiento de las tendencias globales sin necesariamente disminuir la capacidad del Estado como ente regulador por excelencia de las relaciones sociales y productivas de las sociedades humanas.

NOTAS

[1] La bibliografía sobre este particular es abundante. Véanse por ejemplo Immanuel Wallerstein, *El Moderno Sistema Mundial*, Madrid:Siglo XXI, 1979; Perry Anderson, *El Estado Absolutista*, Madrid: Siglo xXI, 1979; C.M. Cipolla, *Historia Económica de Europa (siglos XVI al XVII)*, Barcelona: Ariel, 1977 y Henry Kamen, *El Siglo de Hierro, cambio social en Europa 1550-1600*, Madrid: Alianza, 1977.

[2] Kozo Yamamura (editor), *The Cambridge History of Japan*, New York: Cambridge University Press, 19904

[3] Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Bogotá: Oveja Negra, 2001

[4] David Held, (Conclusions) en D. Held, A. Mc Grew, et. al, *Global Transformations, Politics, Economics and Culture,* Stanford: Stanford University Press, 1999.

[5] Linda Weiss, (citada por O'Donnell), en "L'Integrazione Globale Accresce il Ptere degli Stati", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, volumen 35, número 3, 2005, pp. 397-416

[6] Keinichi Omahe, me refiero a sus clásicos *Beyond National Borders*, (1987); *The Borderless World: Powerand Strategy in the Interlinked Economy* (1990), y más particularmente *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies* (1995).

[7] Guillermo O'Donnell, "Hacia un Estado de y para la democracia", texto preliminar aprobado para el proyecto PRODDAL II del DRALC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

[8] Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe (II Informe del Secretario General)*, San José: FLACSO, 2006.

[9] Mario Hernández Lores, "El coste económico del delito", en *Blanqueo de capitales: fuentes de dinero negro*, Madrid: Publicaciones de la Policía Española, 2003

[10] Los datos y estadísticas que aparecen en esta sección del ensayo provienen de PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José: PNUD, 2004; Jorge Nowalski, *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centro América: desafíos y oportunidades,* San José: FLACSO, 2002; Luis Guillermo Solís Rivera, *Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*, serie Cuadernos de Historia de la Cultura número 12, San Pedro de Montes de Oca: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004, PNUD, *Latinobarómetro* (2005), y Sojo et.al., *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José: FLACSO-Banco Mundial, 2000, y José Manuel Salazar Xirinach, "Las asimetrías en los TLC´s contemporáneos y el TLC Centroamérica-EEUU, Washington: OEA: 2003.

[11] En Costa Rica, país reputado de poseer uno de los sistemas más "justos" de América Latina, la Encuesta Nacional de Hogares 2006 reveló que, si bien la pobreza había descendido desde el 21.2% al 20,2% del total de la muestra con respecto al año anterior, el ingreso promedio de los hogares más

ricos en el año 2006 superó en 10 veces al de los hogares más pobres, un aumento de 0,6% desde al año anterior. Una situación similar se experimentó en los hogares de ingresos medios. El índice de Ginny pasó de 0.408 en el 2005, al 0.422 en el 2006.

[12] Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia de* Centroamérica, Madrid: Alianza Editorial 2003; Lowell Gudmundson, "Campesino, granjero, proletario; formación de clase de una economía cafetalera de pequeños propietarios (1850-1900), en *Revista de Historia,* Universidad Nacional, número 21-22, enero/diciembre 1990.

[13] Vladimir de la Cruz *Las Luchas Sociales en Costa Rica (1870-1930)*, San José: EUCR, 2004; Jeffrey Casey, *Limón (1880-1940)*, San José: ECR, 1986.

[14] Doris Osterlof, *Impacto del CAFTA en los sectores sociales menos favorecidos en los países centroamericanos*, Managua: Fundación Friedrich Ebert, 2004. También Jorge Nowalski et. al., *CAFTA/ TLC: aportes para una agenda de acompañamiento al TLC con los EEUU*, San José: CIDH (colección Prospectiva número 8), 2006. Una visión crítica se encuentra en María Flórez-Estrada y Gerardo Hernández (editores), *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate*, San Pedro Montes de Oca: Universidad de Costa Rica, 2004.

México: democracia, Estado de derecho y globalización

*David Ibarra**

Impulsados por las fuerzas irresistibles del nuevo orden internacional y de las demandas internas de participación política, fue posible avanzar en la modernización del sistema político mexicano con la inmolación inevitable del viejo presidencialismo. Las élites aceptaron el acomodo democrático debilitadas por la crisis de los años ochenta y la inefectividad gubernamental de hacer convivir la prosperidad interna con las demandas de la globalización. El acomodo no fue gratis. A cambio de ello, se transfirió poder en gran escala del Estado al mercado, se privatizaron las empresas públicas y se hizo de la competencia y de los mercados abiertos el mecanismo regulador por excelencia de la vida socio-económica del país.

Desde entonces, hay separación entre política, economía y sociedad. A la par se procuran instituciones y disposiciones jurídicas que impriman permanencia a las orientaciones librecambistas de las políticas públicas o, al menos, tornar extremadamente difícil alterarlas. Por tanto, se fractura la relación antaño positiva entre justicia social y Estado. La democracia queda circunscrita a lo electoral, sujeta a los dictados de la *videocracia*.

Además, a partir de los ochenta, la lógica reformista del derecho redujo la esfera de lo público, fortaleció las libertades negativas, esto es, los derechos económicos individuales, exentos de toda interferencia gubernamental. En segundo término, se procedió a adaptar legislación y políticas a un mundo sin fronteras, suprimiendo el proteccionismo y las políticas industriales o financieras de empleo. En contraste, se dejó de lado el desarrollo de los derechos positivos, de los derechos humanos, como resguardo

* Economista. Ex Secretario de Hacienda de México.

ciudadano frente a la injusticia y los avatares económicos, sociales o demográficos. El libre cambio dominante estorba la función esencial de los Estados en compensar las desigualdades atribuibles al funcionamiento irrestricto del mercado.

La Constitución, en tanto matriz institucional por excelencia, ha incorporado numerosísimas modificaciones –50% del articulado– que alteran en alto grado el sentido del texto original. Así se afianzan las reformas emprendidas desde los años ochenta y se modela, hasta donde es posible, el futuro nacional conforme a las nuevas reglas. Por eso, el ala derecha de la política clama por la estricta observancia de un Estado de derecho, impuesto de arriba abajo, reviviendo el viejo dilema entre legalidad y legitimidad.

En ese sentido, el pecado original del Estado de derecho en México residió en haber sido vulnerado por el autoritarismo postrevolucionario que plasmara *ademocráticamente* las trascendentes reformas globalizantes, a la vez, preservadoras y ensanchadoras de los privilegios de élites propias y extrañas. Por la vía institucional, la política económica ha resultado invariable con un gobierno u otro, con autoritarismo o democracia.

Sin duda, el Estado de derecho, por más que haya transitado por caminos escabrosos, ha de respetarse en tanto condición ineludible al mantenimiento cotidiano del orden social. Sin embargo, tal situación debiera enmendarse por larvar una asimetría extraordinaria entre igualdad jurídica y desigualdad real.

Aun así, no se escatiman medios de congelar las relaciones futuras de poder en los moldes actuales. Se quiere regular "de jure" la distribución del poder político-económico y las directrices rectoras de las estrategias gubernamentales. Valga citar algunos casos conspicuos. Ahí están la libertad de comercio y los múltiples tratados de libre comercio, las modificaciones a los códigos agrarios que incorporan la propiedad ejidal al mercado; la conversión de la banca de desarrollo en institución de segundo piso; la autonomía del Banco de México con el cometido único de abatir la inflación con olvido del desarrollo; la Ley de Responsabilidad Hacendaria que impide hacer política fiscal desarrollista o siquiera contracíclica; la erradicación de las normas regulatorias de la inversión extranjera; la debatida ley de radio y televisión que consagra privilegios a los actuales concesionarios.

Sin embargo, ese enorme reajuste político-económico no rindió en la realidad casi ninguno de los resultados prometidos: no se alcanzó eficiencia, competitividad, ni prosperidad sostenida y menos para todos. Las injusticias a enmendar alcanzan tal magnitud que vulneran el principio de la igualdad jurídico-política y, por tanto, emponzoñan la salud de los procesos democráticos. La política social se focaliza, se torna micro-social para aliviar, sin resolver, pobreza, desempleo o informalidad. La crisis de representación se hace evidente cuando el 50% o más de la población y un porcentaje análogo de la fuerza de trabajo no tienen voz ni influencia en las decisiones fundamentales a su bienestar.

Hasta ahora, los ganadores de los diferendos políticos entre eficiencia y justicia, entre competitividad y equidad, entre derechos individuales y derechos humanos, se resuelven en impunidad elitista, en descomposición social, en mercado de trabajo precarizado, en servicios sociales inadecuados y salarios castigados que arrojan a la miseria a grupos demasiado amplios de mexicanos. Están ausentes los cambios institucionales modernizadores que, de algún modo, compaginan libertades económicas con derechos humanos: seguro de desempleo, salud universal y derechos sociales exigibles. Todos estos hechos se traducen en una demanda ciudadana insoslayable e insatisfecha de participación efectiva en las decisiones de gobierno.

La visión y muchas de las acciones institucionalizadas siguen estando apegadas a proteger privilegios indecorosos, opuestos a dar el segundo jalón democrático, necesariamente redistributivo del país. Y, sin embargo, no todos los males sociales que se padecen son atribuibles a deficiencias en el régimen de participación ciudadana. El debilitamiento del Estado-nación es en parte consecuencia de la disolución abrupta de las fronteras económicas que restringe la capacidad política, la acción colectiva, de los países del Tercer Mundo, sobre todo cuando el paso del proteccionismo al libre cambio o del socialismo al capitalismo se hacen sin los cuidados adaptativos y el tiempo apropiados.

En nuestro caso, la mezcla de presiones mal digeridas de la globalización e imposiciones autoritarias, encauza el cambio por sendas impopulares, vacía de contenido a la política al impedirle la solución de agudas tensiones sociales y al hacer de la economía y de la competitividad una especie de autocracia inapelable. Ahí deben encontrarse las causas de un déficit democrático mayúsculo que no se acierta a equilibrar, que torna inalcanzable el derecho ciudadano básico de contar con un Estado capaz de armonizar política, economía y sociedad.

Europa, democracia y economía global*

*Jean Jacques Kourliandsky***

Tal como lo dijo –con la intuición del novelista que supera, a veces, los comentarios de los analistas políticos–, el costarricense Fernando Contreras Castro en su obra «Los peor»: estos tiempos nuevos *son tiempos de desordenes (...) en un desierto de utopías».*[1] Con un estilo y contenido distintos, el informe publicado en 2004 por el PNUD titulado: «La democracia en América Latina» expresa una duda parecida, cuando señala que «ha aumentado la insatisfacción ciudadana».[2] Dante Caputo, director del Informe, habla en este estudio de «incertidumbres» democráticas.

Una palabra permite resumir el sentimiento de muchos hombres y mujeres, de todos los continentes, en relación con la globalización contemporánea. Esa palabra es: *malestar*. *El ensayista y sociólogo francés Pierre Rosanvallon, en un libro recién publicado habla también de "crisis", "desafecto", "avería" democráticos*[3]*,* para definir el momento político actual.

Algunos observadores habían apostado a que con la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, el mundo iba a entrar en un círculo virtuoso de paz, de crecimiento económico y social y de profundización democrática. Basta con recordar las teorías relativas al fin de la historia de Francis Fukuyama. Sin embargo, hoy en día, este autor no se atreve a defender las ideas que lo hicieron famoso. Habla[4] de caos internacional, de la necesidad de regulaciones internas como intergubernamentales y de la urgencia de romper con las referencias dogmáticas que defendieron el achicamiento del Estado como meta del éxito, tanto en la esfera de la economía como en lo político.

* Una versión de esta ponencia fue presentada por el autor en el Seminario "Democracia y Economía Global" organizado por la Fundación Agenda Colombia, en Bogotá, Set. de 2006.

** Miembro e Investigador del Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) de Francia.

Hoy sabemos que existen todavía la pobreza y las desigualdades, fuentes de la inestabilidad crónica de las sociedades. Sabemos que los países que eran pobres en 1990, todavía lo son en 2006. Sabemos que la democracia está amenazada en los países desarrollados que tambalean víctimas de un terrorismo que pretenden aplastar con leyes liberticidas que reducen las libertades. Hoy sabemos que las guerras siguen en la agenda de la ONU.

Como europeo, con un doble compromiso tanto profesional como político, intentaré abordar la cuestión del desafío democrático planteado por el mundo global. Este compromiso va a orientar mi manera de enfrentar la temática. Tengo, primero, un compromiso político con el Partido Socialista Francés, el cual, como ustedes saben, podría definirse como radicalmente democrático y socialmente reformista.

Soy, por otra parte, colaborador del IRIS, *Institut de relations internationales et stratégiques,* instituto dedicado al análisis de los flujos de poder en el mundo global. Lo que quiere decir que estoy mirando el globo terráqueo y su evolución con los instrumentos de la geopolítica. De todo ello hablaré muy francamente, como se dice en diplomacia cuando uno "no tiene pelos en la lengua"; lo que quiere decir que lo dicho por este servidor, será asumido por su autor y no podría ser atribuido al Partido Socialista o al IRIS.

Eso me conduce a replantear la pregunta inicial, propuesta por los organizadores de este encuentro, de la manera siguiente:

Europa y los europeos están inmersos en un periodo de desconcierto político y democrático.

a.- ¿Cómo, debemos, entonces, acercarnos a las evoluciones que ha conocido Europa en los últimos 15 años? ¿Cambió algo en Europa, positiva o negativamente, después de la implosión del bloque soviético, acontecimiento que trajo consigo el fin de la bipolaridad y la emergencia del polo occidental como articulador referencial de una nueva globalización?

b.- ¿Qué ha pasado tanto con los acervos económicos y politicos como con los compromisos sociales que ya existían antes de la última fase globalizadora, cuando recordamos que los compromisos entre el capital y el trabajo constituyen los fundamentos de los partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas? ¿Se acabaron los treinta gloriosos, tal como un economista francés llegó a definir los años de oro, esto es, los años de crecimiento económico y social, entre 1945 y 1975?

Para contestar estas preguntas:

a.- En un primer punto, quisiera subrayar los componentes de los efectos de la nueva gramática del mundo en Europa.

b.- En un segundo punto, deseo poner énfasis en lo que para mí tuvo una incidencia fundamental, cuando pretendemos entender el marco europeo actual: el fin de la guerra fría y la bipolaridad.

I. LA EUROPA DEMOCRÁTICA Y LA NUEVA GRAMÁTICA DEL MUNDO

1. Tal como lo recordó con acierto Amartya Sen, a pesar de que casi todos los pueblos del mundo participaron en la construcción de formas demócraticas, distintas unas de otras es verdad, pero todas democráticas[5], la democracia, en su forma más cumplida es el fruto de una lenta maduración europea, especialmente en Inglaterra, desde la Edad Media, y en Francia a partir del siglo XVIII. No se trata, en este momento, de reconstruir las distintas etapas de este proceso, sino de recordar que más o menos 80 años antes de la creación del Mercado Común, muchos de los Estados del continente europeo tenían sistemas de derecho y de libertades que funcionaban con base en un equilibrio de poder entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, bajo el ojo crítico de un cuarto poder, expresado en la libertad de expresión: la prensa. Por otra parte, todas las leyes fundamentales fueron incluyendo progresivamente un pilar social, el cual sirve de expresión a otro equilibrio, complementario del anterior, entre capital y trabajo, para asegurar un consenso ciudadano duradero.

2. La armonía institucional y democrática descrita sufre, hoy en día, lesiones muy graves, especialmente desde los años de 1990.

La democracia europea hoy vigente capturada en su médula por los fundamentos del sistema económico podría describirse como una democracia de mercado.

La elección, esto es, el sufragio universal, *es el fundamento de la democracia representativa. Hoy en día sin embargo* no se considera como la única vía de expresión colectiva. Sufre una erosión continua. *Surgieron formas descafeinadas de voluntad popular, que pretenden poner al mismo nivel el voto con su supuesta aproximación a través de mecanismos presentados como científicos, por tanto "objetivos" y superiores.*

Quisiera articular en siete puntos de reflexión la erosión arriba planteada, erosión que está socavando los equilibrios de las sociedades europeas. Basta recordar algunos síntomas de este desprendimiento democrático: el auge, en estos últimos años, del voto extremista y populista, así como del racismo, y de violencias ciegas sin reivindicaciones, en casi todos los países europeos.

a.- Se introdujo el concepto de correctivos presentados como democráticos, para llegar a una supuesta representación óptima de la sociedad en los parlamentos, siguiendo el modelo de las encuestas de opinión *La metodología seguida es la de los que arman estudios de factibilidad para vender un producto nuevo. Necesitan tener un conocimiento preciso de la población potencialmente compradora, por genero, origen cultural por ejemplo. El resultado de la elección está cada vez más condicionado por este modelo. Se introducen correctivos al sufragio universal.* Estos correctivos alteran la libertad del votante, y son de toda forma parciales. Pretenden ayudar a una mejor representación de género,

y en algunos casos de minorías étnicas o culturales. Pero, en ningún país se introdujo la exigencia de una representación que refleje la realidad sociológica del trabajo, o de las desigualdades, para que exista entonces en las Asambleas Legislativas una presencia de pobres, de trabajadores –tanto obreros como campesinos– y de empleados, que guarde correspondencia con su peso en la sociedad. Pero es cierto que llegar a este extremo llevaría a una situación paradójica: borraría la necesidad del voto. *Con un programa integrando todos los datos representativos de la diversidad social, una computadora podría, con más eficiencia que los Consejos definidos como representativos de los Estados corporativistas y fascistas de los años 1930, borrar la necesidad del voto personal.*

b.- Cada vez más, el elector está equiparado a un consumidor. El mercado político, como el mercado de bienes, analiza por medio de sondeos y encuestas los supuestos deseos y reacciones del ciudadano-consumidor. La oferta acaba por imponerse a la demanda. El sondeo substituye las propuestas. Oferta y demanda se mueven en el presente abstracto de una transacción casi instantánea.

c.- La democracia, por otra parte, se elitiza de una manera creciente. La complejidad ascendente del manejo de los Estados valoriza el papel de los expertos. En Francia, por ejemplo, las universidades que se conocen bajo el nombre de «grandes escuelas», fabrican ingenieros del poder que captan el aparato de gobierno como el de las empresas privadas. En otros lugares, son ciertas universidades las que cumplen este papel: Oxford o Cambridge, en Inglaterra, por ejemplo. El ciudadano está cada vez más lejos de los centros de poder. Pero también lo están los diputados y senadores que tienen la legitimidad democrática, pero no necesariamente el conocimiento de las tecnologías actuales que dominan los gobiernos. Se pierde, entonces, la capacidad para controlar el Ejecutivo, a no ser que los parlamentos tengan la capacidad financiera de contratar ingenieros y especialistas en computación, para su servicio exclusivo.

d.- La construcción europea, primero y la globalización, después, han aumentado este sentimiento de alejamiento. Las transferencias de competencias soberanas desde los Estados miembros de la Unión Europea a la Comisión Europea no supusieron la creación de un mecanismo nuevo de control de las decisiones, ahora colectivas, en las materias tranferidas, sino que llevaron más bien a una pérdida de control de los pueblos por medio de sus diputados sobre aquellas materias que antes eran de competencia nacional, y que ahora son comunitarias. Para dar un ejemplo: toda la legislación comercial es, desde hace mucho tiempo, "común" es decir, de competencia europea. Pero son los ejecutivos nacionales quienes negocian las directivas –las leyes europeas–, acumulando las capacidades legislativas con las ejecutivas. Se ha creado así

una situación de irresponsabilidad política de los gobernantes, y de pérdida de contenido de la democracia en cada uno de los países miembros de la Unión Europea.

e.- Para compensar lo que empezó a llamarse «el déficit democrático» europeo, uno podría imaginar una transferencia de competencias al parlamento europeo, como representante legítimo del pueblo de ese continente. Pero hay que tener cuidado con las palabras que engañan por falta de contenido efectivo. El pueblo europeo no existe y tampoco el parlamento europeo que pone en un solo lugar las distintas legitimidades electorales de los 25 pueblos que componen la UE y no está por el momento en condiciones de reflejar una legitimidad colectiva, consecuencia del voto de un pueblo europeo, que vive sólo en la imaginación política de algunos ideólogos, tanto de buena como de mala fe. Hoy en día, después de la ultima ampliación, lo del pueblo europeo aparece como una asignatura más lejana, sin credibilidad para el presente. La heterogeneidad económica, social, cultural y diplomática europea, se encuentra ahora *más amplificada,* lo que impide toda expresión de una voluntad colectiva, compartida y de una soberanía democrática europea.

f.- Para compensar el «déficit democrático» se habla, entonces, cada vez más, de democracia participativa, a través de un compromiso creciente con el bien común, de la «sociedad civil» y con la defensa de los derechos fundamentales. Se intenta corregir la pérdida de contenido de la voluntad popular expresada en las urnas y la pérdida de poder de los parlamentos nacionales (y entonces de la capacidad de control del poder legislativo sobre el ejecutivo), mientras se abre el espacio a unas ONGs que no tienen legitimidad democrática y que, más aún, a veces son ONGs testaferras de intereses particulares, tanto económicos como políticos y se fomenta una relación contractual entre el ciudadano-consumidor y las autoridades.

g.- El cuarto poder, la prensa, ayuda cada vez menos a los ciudadanos europeos a entender las problemáticas sociales. Más que un poder, la prensa es el instrumento *consciente o insconciente* de la nueva gramática de la sociedad de mercado. La prensa tiene hoy en día un comportamiento de empresa, con una lógica de empresa. El responsable del principal canal de la televisión francesa, el canal 1, lo expresó de la manera siguiente en una publicación de mercadotecnia: *Para que un mensaje publicitario sea percibido, es necesario que el cerebro del telespectador sea disponible. Nuestros programas tienen como vocación crear esta disponibildad: lo que quiere decir que se trata de divertirle, de relajarle, para prepararle entre dos mensajes. Lo que vendemos a la Coca-Cola es un tiempo de cerebro humano disponible.*[6] En claro, lo emocional prima sobre lo racional. En otras palabras, no se trata de informar al telespectador, sino de seducirle, para que se encuentre en disposición de consumir publicidad.

h.- Así entendidos, los medios, inmersos en la sociedad global, la reflejan. Difunden unos conceptos, privilegiando al individuo sobre el bien común; el mercado global o europeo es presentado como un valor moderno y joven, mientras que otros conceptos como la nación, la patria o lo social, van apareciendo siempre como algo del pasado, de otra época; valores defendidos por «idiotas», para tomar la palabra que usaron unos ideólogos latinoamericanos de la modernidad así entendida[7]. Los problemas que pueden encontrar ciertos grupos en una sociedad presentada de esta manera no son problemas, sino faltas individuales, de criminales, o de corruptos. La mecánica social-institucional se presenta como intocable y casi perfecta. Los fallos son individuales y criminalizados. Se difunde, entonces, en los medios programas que fortalecen esta visión de la sociedad; programas de «información» relativos a la inseguridad que van creando una demanda de policía y de leyes especiales, que siempre y de manera evidente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, en EEUU, van reduciendo las libertades.

i.- Con el tiempo, la sociedad es cada vez más dura con los perdedores de la competitividad individual, dentro del marco así definido. Pierre Bourdieu, y Robert Castel, sociólogos franceses, pusieron en evidencia una nueva miseria[8], que desafilia a los ciudadanos que van perdiendo el tren de la modernidad y se sienten «inútiles». Estos ciudadanos votan cada vez menos, mientras, por otro lado, aumentan la tasa de suicidios, el consumo de medicamentos anti-depresivos y las violencias: «*La violencia estructural de los mercados financieros* –dice Pierre Bourdieu– *tiene necesariamente su contra-parte».*

j.- Los responsables políticos –de forma complaciente en el caso del centro derecha, o vergonzosa, en el caso del centro izquierda– renunciaron a su papel de formular propuestas y de debatir ideas y programas. La política-mercado va creando un nuevo populismo, que se mueve en un presente articulado por los sondeos de opinión, el mercadeo, los programas de farándula televisiva, el manejo de la inseguridad y las estrategias de conquista del poder. Tal como sucede en los Estados Unidos de Benjamin Barber[8], en Europa estamos viviendo una nueva forma degenerada de democracia: la «democracia preventiva».

3. A pesar de la fuerza que tiene este molde político-mediático, se nota cada vez más la ocurrencia de accidentes políticos. Emerge un divorcio entre una parte de la sociedad y sus «élites», lo que en 1995 el presidente francés, Jacques Chirac, llamó, «fractura social»:

- Ciudadanos ingleses pusieron bombas en el metro de Londres en 2005.
- Jóvenes franceses se sublevaron en los suburbios periféricos de las grandes ciudades, también en 2005.

- Electores franceses y holandeses votaron "no" a la « Constitución » europea, a pesar de la campaña por el "sí" de la institucionalidad política, sindical y mediática.
- Surgen en muchos países fuerzas xenófobas y racistas, que entran en los municipios como en Francia, en los gobiernos regionales, como en Austria y en Alemania o en las administraciones nacionales, como ha sucedido en Polonia o Eslovaquia.

Nadie quiere reconocer la profundidad de la crisis democrática por la que atraviesan Europa, sus países y sus pueblos. Se buscan chivos expiatorios: el terrorismo o los emigrantes para unos, la globalización y los neo-conservadores norteamericanos, para otros.

II. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, PRINCIPIO DE UNA DERIVA DEMOCRÁTICA

Me parece más interesante, sin negar las incidencias de los factores arriba descritos en la erosión democrática europea, analizar las repercusiones de un antes y un después de 1990; de un antes del derrumbamiento del sistema hegemónico soviético y del después de su caída. La última globalización surgió, de hecho, de este acontecimiento, que trajo consigo un abanico de consecuencias económicas, políticas, ideológicas, sociales, diplomáticas y militares.

Me limitaré a proponerles cuatro ejes de reflexión:

A) ¿Como se presentaba el «viejo continente» antes del año 1990, antes de la caída del muro de Berlin y del sistema soviético? La imagen de Europa en estos años era la de un continente bisagra, bisagra política y social y bisagra diplomática.

El capitalismo social europeo, «renano» como se lo definía también, aparecía distinto del capitalismo del Consenso de Washington. Europa era el continente de la economía mixta, con un compromiso estatal fuerte dentro del espacio occidental de la economía de mercado. Las empresas privadas coexistían con las empresas públicas, eficientes las unas como las otras y a veces más eficientes las públicas. Basta señalar dos ejemplos franceses de empresas públicas, los de la EDF, uno de los principales productores de electricidad en el mundo y el de la SNCF, los ferrocariles, que ofrece un servicio excelente con sus trenes de alta velocidad (TGV). Los servicios fundamentales, públicos también, permitían dar agua, teléfono, alcantarillado, correo a todos los ciudadanos de la misma manera, cualesquiera que fuesen sus lugares de vida. Un sistema de compensación financiera, aceptado por la ciudadanía –al hacer pagar más a los residentes de las grandes ciudades– permitía facturar de la misma manera los servicios públicos en todo el territorio.

El incipiente Mercado Común, articulado por Alemania y Francia, pudo construir alternativas diplomáticas a la Unión Soviética, así como a los Estados Unidos, aprovechadas en Europa central como en América central. La política de distensión hacia el Este europeo así como el apoyo a los grupos de Contadora y de Rio quedan en todas las memorias como un ejemplo de lo que todavía no aparecía como el ejercio de PESC (política exterior y de seguridad común) de una Europa potencia.

El discurso europeo se distinguía del discurso de la potencia mayor de Occidente, en esos años, tal como ahora, los Estados Unidos. Personalidades alemanes y francesas, fuertes, Konrad Adenauer, Willy Brandt, Charles de Gaulle, François Mitterrand, expresaron en distintas ocasiones la existencia de una disidencia occidental en Europa.

B) Hoy en día, después del año 1990, el panorama es muy distinto. Los Estados Unidos han ganado el pulso que tenían con la Unión Soviética desde 1945, pulso ideológico, diplomático y político así como económico.

Beneficiándose de una posición de fuerza y de influencia inéditas, los EEUU, en los ultimos tiempos, apoyaron la ampliación europea. Los ex-satélites de la URSS, desconfiados de Rusia, buscaron y buscan el apoyo de la potencia vencedora. Se consideran parte de Occidente, un Occidente articulado por la OTAN, militar y diplomáticamente, y por la Unión Europea, comercialmente.

La crisis de Iraq puso en evidencia el cambio europeo, la dualidad identitaria europea. De un lado los europeos partidarios de una Europa con identidad propia (Alemania, Bélgica, Francia en 2003, a los cuales se suman hoy en día, España e Italia) y, del otro, europeos que se consideran primero socios de Occidente bajo el liderazgo de Estados Unidos e Inglaterra y los nuevos miembros de Europa Central y Oriental.

Como lo dijo más tarde un ex-ministro de F. Mitterrand y de Lionel Jospin, Hubert Védrine, suponiendo que Inglaterra y Francia dejen (¿significa delegar o transferir?) su membresía permanente en el Consejo de Seguridad a la Unión Europea, en nueve de diez casos, el representante de la Unión tendría que abstenerse. La "ampliación" sofocó la emergencia de la pequeña Europa como factor de equilibrio internacional (¡interesante idea!, valdría la pena ampliarla un poco más). En efecto la ampliación profundizó la heterogeneidad diplomática de la Europa comunitaria. La mayoría de los miembros históricos de la Unión Europea piensa que Europa es parte del mundo occidental pero que tiene que tener su identidad. Lo que supone y permite la construcción de una política exterior y de seguridad común. Los nuevos miembros, al contrario, consideran que Europa es la parte económico-comercial de un espacio occidental diplomática y militarmente liderado por los Estados Unidos. La contradicción se puso evidente cuando ocurrió la crisis de Irak. Alemania, Bélgica y Francia –"los históricos"– se pronunciaron a favor de un arreglo dentro del marco de la ONU. Pero "los nuevos" con el apoyo de Inglaterra, y en este momento de España e Italia, mandaron una carta de apoyo al presidente George Bush. Entre el grupo de paises, –los históricos– que quiere construir

una Europa, polo de poder internacional y el núcleo de los últimos llegados que quiere seguir "la estrella polar" –Estados Unidos– existe una contradicción fundamental. Esta contradicción impide hoy día que los "25" o "27" tengan una visión compartida del mundo y por consiguiente estén en capacidad de expresarse diplomáticamente con una sola voz.

Se habla hoy en día muy poco, y con cierta verguenza, de capitalismo social, del capitalismo renano. La hoja de ruta europea pone énfasis en la necesidad de «adaptarse» a las condiciones de un mundo abierto, abierto sí pero a las mercancías y no a los hombres, un mundo de competencia que pretende tirar por la borda los principios históricos del consenso social europeo, lo que hay que traducir *en términos concretos* como deslocalización de empleos a países de bajos salarios, supresión –progresiva, es cierto–, pero al final de cuentas supresión del sistema de pensiones y de protección social. Europa entró más tarde, pero al final entró en el marco del Consenso de Washington, por vía de la globalización de los años 1990.

C) Culturalmente, el concepto de cultura-mercado se impone poco a poco a pesar de la resistencia de países europeos pequeños y de Francia, con el apoyo de Canadá. La diversidad pierde contenido. La integración euro-norteamericana de los productores de música, de las editoriales o del mundo del cine tiene como consecuencia el alto consumo de imágenes norteamericanas en Europa. Más o menos las películas programadas en las salas de cine son en un 75 por ciento norteamericanas, una casi mono-cultura musical, con base en modas impuestas por la oferta de las grandes empresas y la creciente influencia del inglés en las instituciones europeas, lo que condiciona cada vez más el pensamiento europeo, así como las normas y homogeniza el espacio occidental bajo un denomidador común anglosajón. La música no-occidental se vende en las grandes tiendas de los países europeos en góndolas tituladas «World music», sea africana, asiática o latinoamericana. Muchos europeos vienen a París, sólo para visitar el parque Eurodisney.

Se acentúa el impacto de esta ola cultural arrasadora de las diferencias, a través de la manipulación del idioma. La mayoría de la gente pierde la capacidad de entender el mundo en donde se mueve, porque los medios no traducen las palabras que definen ciertos objetos de consumo, o matizan la brutalidad social disfrazándola en inglés. Se rebelaron en Francia algunos negros que buscan la igualdad de tratamiento con los blancos, porque los medios los llaman *Blacks*[10], lo que rechazan como definición exterior que les quita su identidad. En cierta forma se trata de un nuevo idioma de control social, muy parecido a la lengua eufemística inventada por los nazis, fenómeno estudiado por el sociólogo y lingüista alemán Victor Klemper, que le dio el nombre de LTI, *Lingua Tertii Imperii*.[11]

D) Todo lo anterior conduce a reconocer un carácter determinante al cambio geopolítico de los años 1990, a la emergencia de una globalización, articulada por una sola potencia dominante: los EEUU.

Lo que quiere decir que el margen económico-social, diplomático, ideológico de Europa antes de los años 1990, respondía a una lógica parecida a la que se vivía en Cuba en esos años. Tanto en un caso como en el otro la competencia entre dos sistemas antagónicos, paradójicamente daba a las zonas fronterizas un margen importante de autonomía y de tolerancia.

El ex-ministro y ecomista libanés Georges Corm[12] señala un tanto nostálgico en uno de sus libros, que "hoy en día *si Europa intenta poner agua en el vino americano, de ninguna manera se* podría *imaginar una rebelión europea."* Lo que supone que, en la época anterior a la implosión de la URSS, Europa Occidental, o al menos algunos de sus miembros, sí lo podían hacer. Sin recordar al presidente francés Charles de Gaulle, el canciller alemán Willy Brandt, por ejemplo, desarrolló una audaz política hacia «el Este», sin pedir permiso al gobierno de los Estados Unidos.

III. REHABILITAR LA RES PÚBLICA

Se podría salir por peteneras o decir algo inoportuno aunque sea de forma estética, para presentar el futuro democrático europeo. Don Simeón Torrente, personaje ficticio, del novelista colombiano Álvaro Salom Becerra, expresa de la manera siguiente los límites éticos de la vida política democrática: *Para merecer el título de cuerdo hay que alabar las instituciones republicanas y democráticas, ponderar la justicia social, encomiar la generosidad de los ricos y condenar el injusto descontento de los pobres, elogiar la probidad de los jueces y ensalzar el desinterés de los políticos.*[13]

Pero se puede también buscar opciones más concretas. El 6 de abril de 2001 el ex-primer ministro francés Lionel Jospin en Rio de Janeiro, reivindicó como necesidad urgente para los estadistas europeos, construir dentro de la economía de mercado, una sociedad nacional e internacional reguladora. Orientación que permitiría definir un cuadro de salida ilustrada y concreto para los que tienen un fuerte compromiso europeo y democrático.

1. Primero, encarrilando Europa en una vía laica y racional:

Europa, como el mundo, tiene que trabajar en la búsqueda de lo que Ulrich Beck llama un mundo de poder y de contra poder. Sin multipolaridad en lo interno, como en la sociedad internacional, la globalización no puede sino expresar las relaciones de fuerza, sean políticas, como económicas y culturales, desestabilizar lo democrático, profundizar las contradicciones y multiplicar los focos de crisis.

Más que nunca Europa tiene que volver a un pensamiento integrador laico, capaz de enfrentar toda clase de contradicciones, tener unos conceptos tanto intergubernamentales como comunitarios, fruto de debates racionales y no de creencias. No se puede,

como lo hacen los federalistas europeos, para suplir la falta de identidad común y de expresión exterior compartida, promover más integración, cáscaras institucionales. La identidad colectiva, la política exterior de un país, son en democracia, consecuencias de la existencia de un gobierno representativo electo por un pueblo soberano. El pueblo europeo no existe, por el momento. La soberanía popular lógicamente se expresa a través de consultas electorales dentro del marco nacional. Negar la heterogeneidad europea, económica, social, cultural, diplomática, militar, por voluntarismo integrador conduce a un callejón sin salida democrática. Los ex-ministros franceses Hubert Védrine y Henri Nallet abogan por una clarificación. *Hay*, –escribieron– que replantear todo en función de la realidad. *La ampliación cambió la idea de Europa política construida por los países de Europa occidental en los años 1950. La ampliación recuerda otras experiencias históricas. Las ideas de ayer sobre la Europa social, la Europa potencia, no son compartidas por otros partidos social demócratas. Hay que volver al concepto de Federación de Estados nacionales (14).*

2. Después, recuperar una dialéctica democrática, abierta a toda forma de debates contradictorios. La construcción europea, para relegitimarse, volver a tener el apoyo de mayorías, necesitaría romper con un pensamiento único, presentado como ley universal, por las minorias beneficiadas por la emergencia de un mercado único que va desmantelando cada año más el concepto de servicio público y sus expresiones institucionales que responden a necesidades colectivas (correo, agua, electricidad, transporte, vivienda, salud, pensiones). Se presentan normas, reglas, que permiten el funcionamiento de un mercado abierto europeo, como un avance popular. Estas normas expresan la forma europea del pensamiento único. La Europa comunitaria de hecho es la vía institucional que permite imponer a los europeos la ideología conocida en América como la del Consenso de Washington. Estas reglas y normas pretenden una legitimidad superior a las legitimidades democráticas. Dan un contenido concreto a las políticas que traban el Estado regulador, las capacidades de defensa económica y social de las mayorias, contruidas a lo largo de los siglos XIX y XX dentro del marco de las naciones, sin sustituirlas por equivalentes comunitarios. Jean Paul Fitoussi describe de la manera siguiente la Europa de las normas que se está contruyendo: *En Europa se inventó, (..) una forma muy singular de gobierno federal. Por su caracteristica principal está protegida contra toda forma de responsabilidad política, pero dispone de la capacidad de imponer a las sociedades sus opciones económicas.*[15] El futuro democrático de Europa pasa necesariamente por un nuevo equilibrio entre lo colectivo, sea intergubernamental o comunitario y lo nacional, respetando las exigencias sociales armadas hasta la fecha dentro de los Estados nacionales. Un equilibrio institucional, que permitiría salir de una forma de gestión administrativa y cada vez menos colectiva y responsable de la *res pública*.

3. Por último, no se puede imaginar una recuperación democrática en Europa sin una fuerte articulación con las problemáticas sociales. Lo que supone que los partidos socialdemócratas o socialistas europeos expresión contemporánea de esperanzas colectivas vuelvan a sus fuentes y se definan de nuevo como instrumentos de solidaridad social y no

sólo de conquista del poder. Una de las consecuencias sorprendente de la desaparición de la Unión Soviética fue, en efecto, el deslizamiento de estos partidos hacia lo societal, –temáticas ambientales, de género, de salud, culturales–, olvidándose a veces de sus fundamentos, la búsqueda de compromisos sociales y la defensa de los principios de la democracia. Privilegiando estrategias de poder, local o nacional, renunciando adaptarse al mundo de hoy, de globalidad económica y financiera, universal y europea, entraron en crisis. Olvidándose de su electorado natural, de hecho para unos o conscientemente para otros, aceptando el pensamiento del Consenso de Washington como inevitable, profundizan la crisis de la representatividad política y democrática. Privilegian las reivindicaciones societales de las capas medias y altas de la sociedad europea. Dejan en una periferia en vía de desocialización y despolitización a una parte cada vez mayor de sus sociedades. Estas mayorías paradójicamente sin voz, pero a veces muy violentas a falta de otras formas de expresión, reflejan lo que dos sociólogos definen como, "democracia de la abstención".[16] Concluyen su análisis en un libro recién publicado criticando un modelo político-económico que "desestabiliza las capas más populares, desarmando su entorno social a veces en lo más íntimo, lo que provoca una desmovilización electoral. (...) El país legal entonces no se parece al país real".

4. Este marco de reflexiones plantea para los Europeos la necesidad de romper con unas lógicas económicas normativas que suspenden la capacidad política de escoger entre distintas vias y así erosionan el contenido concreto de la democracia. Europa está atravesando un momento clave en donde la expansión del mercado común reduce poco a poco el espacio político democrático, el espacio de competencias y de responsabilidad ciudadanas. Muchos europeos podrían reconocerse, en uno de los personajes de una obra del escritor español Juan José Millás, que, tal como sucede hoy en Europa, está perdido en un mundo que borra las letras del alfabeto y busca dar un nuevo sentido a su vida: *¿Qué hacemos aquí? ¿Esperamos una voz que nos nombre y nos rescate?*.[17] Esta voz, tiene nombre, *res pública*. Pero por el momento, tiene en Europa pocos portavoces.

NOTAS

[1] Fernando Contreras Castro, «Los Peor», San José, Farben-Norma, 1995

[2] Dante Caputo, coord., «La Democracia en América Latina», Buenos Aires-Nueva York, PNUD-Alfagara, 2004

[3] Pierre Rosanvallon, "La contre-démocratie", Paris, Seuil, 2006

[4] Francis Fukuyama, « State building », Paris, La Table ronde, 2004 (ed. francesa)

[5] Amartya Sen, "La démocratie des autres", Paris, 2006
[6] Patrick Le Lay, in Stratégies, Paris, 12 de diciembre de 2004
[7] Carlos Alberto Montaner, Plinio Apuleyo Mendoza, Alvaro Vargas Llosa, «Manual del perfecto idiota latinoamericano", Barcelona, Plaza y Janés, 1996
[8] Robert Castel, « Les métamorphoses de la question sociale», París, Folio-Arthème Fayard, 1995
[9] Benjamin Barber, « L'empire de la peur », Paris, Hachette-Fayard, 2003 (ed. francesa)
[10] «Un Black, c'est qui, c'est un Français. Moi je suis noir et fier de l'être », Paris, Libération, 15 novembre 2005
[11] Victor Klemperer, «Notices d'un Philologue», Paris, Albin Michel, 1996 (ed. francesa, ed. alemana, 1947)
[12] Georges Corm, «Orient-Occident, la fracture imaginaire», Paris, La Découverte, 2005
[13] Alvaro Salom Becerra, «Don Simeón Torrente ha dejado de deber», Bogota, Tercer Mundo ed., 1990
[14] Henri Nallet, Hubert Védrine, « Le PS doit en finir avec la chimère d'une Europe fédérale », Paris, Libération, 16 novembre 2005
[15] Jean-Paul Fitoussi, «La démocratie et le marché», Paris, Grasset, 2004
[16] Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, "La démocratie de l'abstention", Paris, Folio actuel Gallimard, n°129, 2007
[17] Juan José Millas, « El orden alfabético », Madrid, Alfaguara, 1998

RESEÑA DE AUTORES

- ANASTASIA, FÁTIMA: Brasilera. Politóloga. Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política (DCP) de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.
  E-mail: fatima@fafich.ufmg.br

- ANTONOPOULOS, RANIA: Doctora en Economía de la New School for Social Research. Profesora Asociada en Bard College e Investigadora del Instituto Levy para la Economía, donde en 2004/05 inició el Programa sobre Igualdad de Género y Economía. Investigadora co-principal y co-coordinadora del Knowledge Networking and Capacity Building on Gender, Macroeconomics, and International Economics Program (GEM-IWG). Se ha especializado en Género y Economía, Competencia Internacional y Globalización y los determinantes de largo plazo de las tasas de cambio.
  E-mail: rania@levy.org

- ARRETCHE, MARTA: Brasilera. Doctora en Ciencias Sociales por la UNICAMP y Post-Doctorado en el Departamento de Ciencia Política del MIT. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de San Pablo (USP) e Investigadora del Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM) y del CEBRAP (Centro Brasilero de Análisis y Planeamiento).
  E-mail: arretche@usp.br

- COS-MONTIEL, FRANCISCO: Mexicano. Se ha especializado en temas de género, pobreza, y desarrollo institucional. Ha sido Director General de la Unidad de Planificación de Género de México, así como consultor del Banco Mundial, UNDP, UNIFEM, OPS, y los gobiernos de México, Canadá y Suecia. En 2005 recibió el "Gender Professional Award" del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC-Canadá), siendo el primer Latinoamericano en recibirlo.
  E-mail: F.O.Cos-Montiel@lse.ac.uk

- CUNILL GRAU, NURIA: Es Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile). Durante los últimos 20 años dirigió el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Actualmente es

Asesora Especial de ese organismo y es la directora de la Revista del CLAD Reforma y Democracia. También es investigadora en temas vinculados a las relaciones Estado-sociedad.
E-mail: ncunill@clad.org.ve

- CHERESKY, ISIDORO: Argentino. Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Toulouse le Mirail. Coordinador para Argentina del programa PAPEP-PNUD para fortalecimiento de la democracia. Profesor de Teoría Política Contemporánea y Sociología Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina.
  E-mail: Isidoro.cheresky@undp.org

- GARCÍA HURTADO, ÁLVARO: Chileno. Doctor en Economía por la Universidad de Berkeley. Fue Subsecretario de Planificación y Cooperación, Ministro de Economía y de Energía y Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile.
  E-mail: garciahurtado@gmail.com

- GRAY MOLINA, GEORGE: Antropólogo y Economista. Doctor en Política de Nuffield College, Oxford University y Master en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno John F Kennedy, Harvard University. Se desempeñó como Director del Programa de Maestría en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad Católica de Bolivia y como Director de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Es Coordinador del Informe de Desarrollo Humano en el PNUD Bolivia.
  E-mail: george.gray@undp.org

- IBARRA, DAVID: Mexicano. Economista. Ex Secretario de Hacienda de México. Asesor de la Dirección de Políticas Macroeconómicas de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.
  E-mail: dibarra@prodigy.net.mx

- KLIKSBERG, BERNARDO: Argentino. Doctor en Economía y Administración. Actualmente es Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. Asesor de la ONU, UNESCO, UNICEF, OIT, OEA y OPS y otros organismos internacionales. Designado Profesor Honorario, Emérito y Doctor Honoris Causa por diversas Universidades. Ha escrito numerosos libros y escribe frecuentemente para algunos de los principales periódicos de Ibero América.
  E-mail: bernardo.kliksberg@undp.org

- KOURLIANDSKY, JEAN JACQUES: Francés. Miembro e Investigador del Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) de Francia. Es miembro del Partido Socialista Francés.
  E-mail: jkourliandsk@gsan.org

- LÓPEZ MONTAÑO, CECILIA: Colombiana. Economista. Fue directora del Instituto de Seguros Sociales, Ministra de Agricultura, y de Medio Ambiente, y Directora del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Ha sido también, embajadora de Colombia en los Países Bajos y consultora de la OIT, la ONU y el BID. Actualmente es Senadora por el Partido Liberal. Fundadora y ex presidenta de la Fundación Agenda Colombia.
  E-mail: CeLopezM@aol.com

- MARIANI, RODOLFO: Argentino. Politólogo, con Maestrías en Relaciones Internacionales e Instituciones y Desarrollo Humano. Investigador y Asesor de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y consultor de organismos internacionales.
  E-mail: rodolfo.mariani@undp.org

- MORENO BRID, JUAN CARLOS: Mexicano. Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge. Es Coordinador de Investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Es miembro del comité editorial de El Trimestre Económico y de la revista ECONOMIAUNAM.
  E-mail: JuanCarlos.MORENO@cepal.org

- O´DONNELL, GUILLERMO: Argentino. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Yale. Profesor de la Universidad de Notre Dame y del Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina (CIEDAL) de la Universidad Nacional de San Martín. Profesor visitante en Michigan University (Ann Arbor), California University, Los Angeles (Berkeley), Cambridge University, la Fundación Juan March y Fellow del Institute for Advanced Study (Princeton University). Fue Director Académico del Helen Kellogg Institute for International Studies. Entre 1988 y 1991 fue Presidente de la International Political Science Association (IPSA) y es miembro de la American Academy of Arts and Science.
  E-mail: godonnel@nd.edu

- PUCHET ANYUL, MARTÍN: Uruguayo. Doctor en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Profesor titular de Métodos Cuantitativos de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2) y de la Academia Mexicana de Ciencias.
  E-mail: anyul@servidor.unam.mx

- RÍOS TOBAR, MARCELA: Chilena. Magíster y Candidata a Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Wisconsin EEUU, Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México. Fue directora del Programa de Gobernabilidad de FLACSO–Chile. Actualmente es Oficial del Programa de Gobernabilidad Democrática en el PNUD Chile.
  E-mail: marcela.rios@undp.org

- SELIGSON, MITCHELL A.: Estadounidense. Politológo. "Centennial Professor" de Ciencia Política de la Universidad Vanderbilt, Fundador y Director del Barómetro de las Américas.
  E-mail: mitchell.a.seligson@Vanderbilt.Edu

- SOLÍS RIVERA, LUÍS GUILLERMO: Costarricense. Historiador. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Tulane, EEUU. Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Fue Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Coordinador Regional de Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
  E-mail: lgsolis@flacso.org

- SOUZA, CELINA: Brasilera. Graduada en Derecho por la Universidad Federal de Bahía, con Maestría en Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas y Doctorado en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science. Es Investigadora del Centro de Recursos Humanos (CRH) de la Universidad Federal de Bahía (UFB), Brasil.
  E-mail: celina@ufba.br

- VALDÉS, JUAN GABRIEL: Chileno. Politólogo. Master en Estudios Latinoamericanos de Essex University y Doctor en Ciencia Política de Princeton University. Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas y Jefe de Misión de las Naciones Unidas en Haití.
  E-mail: jgvaldes@aol.com

- VÁZQUEZ CALERO, FEDERICO: Mexicano. Politólogo. Encargado de Diálogo Político e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en México y asesor del área de Gobernabilidad Democrática del PNUD-México. Estudios de Doctorado en Ciencia Política-procesos sociales y políticos en América Latina (Universidad de Arte y Ciencias Sociales – ARCIS, Santiago de Chile) Maestro en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (ILADES- Universidad Jesuita Alberto Hurtado) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
  E-mail: espacio.interamericano@gmail.com

- WHITEHEAD, LAURENCE: Inglés. Politólogo. Official Fellow in Politics, Universidad de Oxford. Ha investigado y publicado extensamente sobre los diferentes aspectos internacionales de la democratización, la relación entre democratización y liberalización económica, enfocado en América Latina.
  E-mail: Laurence.whitehead@nuffield.oxford.ac.uk

- ZEGADA, MARÍA TERESA: Boliviana. Socióloga, con maestría en Ciencias Políticas. Profesora e investigadora de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba. Miembro del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), fue Directora del Área de Estudios Políticos del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS). Colabora en periódicos de circulación nacional y autora de libros artículos especializados.
  E-mail: zegada_m@yahoo.com

ANEXO ESTADÍSTICO

Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006

Esta base de datos actualiza la información publicada en el compendio estadístico del informe del PNUD *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004). Los datos incluyen información sobre múltiples aspectos de la democracia y la ciudadanía. La base de datos contiene 86 tablas y 252 variables; en muchos casos se presentan series de tiempo empezando en 1990. El marco conceptual y la metodología usados en la colección de datos han sido presentados en *La democracia en América Latina* (compendio estadístico, pp. 12-19 y 28-34; http://democracia.undp.org).

Preparado por el Dr. Gerardo L. Munck, con la colaboración del Dr. Jeffrey Bosworth y Pamela Phillips.

Tabla de contenidos

I. Democracia y ciudadanía política: derechos políticos

Derecho al voto y obligaciones de los votantes

- TABLA 1. Elecciones regulares: Elecciones para presidente y congreso, 1990-2006 433
- TABLA 2. Sufragio I. Requisitos legales, 2006 434
- TABLA 3. Sufragio II. Voto obligatorio, 2006 435
- TABLA 4. Registro de votantes I. Procedimientos de registro de votantes, 2006 436
- TABLA 5. Registro de votantes II: Votantes registrados en relación a la población en edad de votar, 1990-2006 437
- TABLA 6. Concurrencia de votantes I: Concurrencia en relación a los votantes registrados, 1990-2006 438
- TABLA 7. Concurrencia de votantes II: Concurrencia en relación a la población en edad de votar, 1990-2006 439
- TABLA 8. Votos válidos I: Votos válidos en relación a total de votos, 1990-2006 440
- TABLA 9. Votos válidos II: Votos válidos relativos a la población en edad de votar, 1990-2006 441

El derecho a una competencia libre y limpia

- TABLA 10. Requisitos personales para postulación a cargos, 2006 442
- TABLA 11. Control partidario del proceso de selección de candidatos, 2006 443
- TABLA 12. Procedimiento de inscripción de partidos, 2006 444
- TABLA 13. Financiamiento de partidos y campañas I: Acceso a fondos públicos directos, 2006. 446

- TABLA 14. Financiamiento de partidos y campañas II: Acceso a financiamiento público indirecto y tiempo en TV, 2006 447
- TABLA 15. Financiamiento de partidos y campañas III: Acceso a fuentes privadas, 2006 448

Democracia interna de los partidos

- TABLA 16. Designación de candidatos presidenciales: Democracia interna, 2006 449
- TABLA 17. Designación de candidatos parlamentarios I: Influencia del votante, 2006 450
- TABLA 18. Designación de candidatos parlamentarios II: Cuotas para candidatas parlamentarias femeninas, 2006 451

Reglamento electoral

- TABLA 19. Reglamentos electorales I. Reglamento de elecciones presidenciales: Fórmula electoral, duración del mandato, simultaneidad entre elecciones y límites a la reelección, 2006 452
- TABLA 20. Reglamentos electorales II. Reglamento de elecciones parlamentarias para la cámara baja o única: Sistema electoral, magnitud distrital, fórmula electoral, umbral legal, número de diputados y duración del mandato, 2006 454
- TABLA 21. Reglamentos electorales III. Reglamento de elecciones parlamentarias para la cámara alta: Sistema electoral, magnitud distrital, fórmula electoral, número de senadores y duración del mandato, 2006 456

El sistema de partidos políticos

- TABLA 22. Índice de número efectivo de partidos I: Sobre la base del porcentaje de votos, 1990-2006 457
- TABLA 23. Índice de número efectivo de partidos II: Sobre la base del porcentaje de bancas, 1990-2006 458
- TABLA 24. Índice de volatilidad electoral I: Sobre la base del porcentaje de votos, 1990-2006 459
- TABLA 25. Índice de volatilidad electoral II: Sobre la base del porcentaje de bancas, 1990-2006 460

Derecho a un voto de igual valor

- TABLA 26. Índice de desproporcionalidad electoral, 1990-2006 461
- TABLA 27. Votos para partidos que no lograron obtener bancas, 1990-2006 462
- TABLA 28. Bancas obtenidas por mujeres, 1990-2006 463

Poderes constitucionales clásicos

- TABLA 29. La división de poderes, 2006 464
- TABLA 30. Relaciones entre ejecutivo y legislativo I: Condiciones de ocupación de cargos del ejecutivo, 2006 465
- TABLA 31. Relaciones entre ejecutivo y legislativo II: Condiciones de ocupación de cargos legislativos, 2006 466
- TABLA 32. Relaciones entre ejecutivo y legislativo III: Poderes legislativos presidenciales, 2006. 467
- TABLA 33. Relaciones entre ejecutivo y legislativo IV: Poderes presidenciales globales, 2006 469
- TABLA 34. Poder judicial: Condiciones de acceso a los cargos y facultades del poder judicial, 2006 470

II. Democracia y ciudadanía civil: derechos civiles

Igualdad y protección frente a la discriminación

- TABLA 35. Compromisos internacionales I: Tratados de las Naciones Unidas, 2006 472
- TABLA 36. Compromisos internacionales II: Tratados de la Organización Internacional de Trabajo, 2006 473
- TABLA 37. Compromisos internacionales III: Tratados Interamericanos, 2006 474

- TABLA 38. Mujeres I: Legislación sobre violencia contra las mujeres, 1990-2005 475
- TABLA 39. Mujeres II: Disparidad salarial por género, 1989-2004 477
- TABLA 40. Niños: Porcentaje de niños económicamente activos, c. 2002 478
- TABLA 41. Pueblos indígenas: Tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos, 2006 479

Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad

- TABLA 42. Homicidios, c. 2000-04 480
- TABLA 43. Pena de muerte, 1990-2006 481

Administración de justicia

- TABLA 44. Acceso a las cortes: Gasto público, número de jueces y defensores públicos, 2000-05 482
- TABLA 45. Derecho de acusados y prisioneros: Población carcelaria, detenidos sin condena, hacinamiento y categorías de prisioneros, c. 2000-06 483

Derecho a la libertad de prensa y a la información

- TABLA 46. Libertad de prensa, 1993-2005 485
- TABLA 47. Violencia contra periodistas, 1990-2006 486
- TABLA 48. Derecho al acceso a la información pública y habeas data, 2006 487

III. Democracia y ciudadanía social: derechos sociales

Pobreza e indigencia

- TABLA 49. Pobreza e indigencia I: Individuos, 1980-2006 488
- TABLA 50. Pobreza e indigencia II: Individuos, 1990-2005 489
- TABLA 51. Pobreza e indigencia III: Individuos pobres en áreas urbanas y rurales, 1989-2004 491

Desigualdad

- TABLA 52. Desigualdad I: Índice de Gini, 1989-2004 492
- TABLA 53. Desigualdad II: Distribución del ingreso por quintiles en hogares urbanos, 1989-2004 493

Trabajo

- TABLA 54. Empleo I: Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas I. Total, 1990-2005 495
- TABLA 55. Empleo II: Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas II. Hombres y mujeres, 1990-2004 496
- TABLA 56. Empleo III: Salarios mínimos urbanos reales, 1990-2004 497
- TABLA 57. Empleo IV: Salarios industriales reales, 1990-2004 498
- TABLA 58. Empleo V: Tamaño del sector informal por categoría de trabajadores, c. 2004 499

Salud

- TABLA 59. Salud I: Mortalidad infantil (total, hombres y mujeres), 1970-2010 500
- TABLA 60. Salud II: Expectativa de vida (total, hombres y mujeres), 1970-2010 502
- TABLA 61. Salud III: Desnutrición infantil (total, hombres y mujeres, urbana y rural), 1980s-2004 504
- TABLA 62. Salud IV: Suministro de agua e instalaciones sanitarias (total, urbana y rural), 1990-2002 505
- TABLA 63. Salud V: Gasto público, 1980-2004 506

Educación

- TABLA 64. Educación I: Analfabetismo adulto (total, hombres y mujeres), 1970-2005 507
- TABLA 65. Educación II: Matricula en los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria, c. 2004 508
- TABLA 66. Educación III: Gasto público, 1980-2002 509

IV. Factores socioeconómicos relacionados

Ingreso e inflación

- TABLA 67. Ingresos I: Ingreso Bruto Nacional (IBN) e IBN per cápita, 2005 510
- TABLA 68. Ingresos II: Crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI), 1951-2006 511
- TABLA 69. Ingresos III: Crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, 1980-2006 512
- TABLA 70. Inflación: Variación anual del Indice de Precios al Consumidor (IPC), 1980-2006 513

Sector externo

- TABLA 71. Sector externo I: Importaciones como porcentaje del PBI, 1980-2004 514
- TABLA 72. Sector externo II: Exportaciones como porcentaje del PBI, 1980-2004 515
- TABLA 73. Sector externo III: Balance exportaciones-importaciones, 1980-2004 516
- TABLA 74. Sector externo IV: Inversión extranjera directa neta, 1991-2006 517
- TABLA 75. Sector externo V: Financiamiento externo como porcentaje de la Inversión Interna Bruta, 1980-2003 518
- TABLA 76. Sector externo VI: Deuda externa total, 1997-2006 519

Mercado laboral

- TABLA 77. Estructura de la actividad económica y participación I. Total, hombres y mujeres, 1985-2005 520
- TABLA 78. Estructura de la actividad económica y participación II. Descomposición sectorial, 1990-2004 521

Medio ambiente

- TABLA 79. Medio ambiente I: Índices e indicadores de desempeño ambiental, 2005 522
- TABLA 80. Medio ambiente II: Emisiones de dióxido de carbono, 1990-2002 523
- TABLA 81. Medio ambiente III: Biodiversidad, 2004 524

Demografía

- TABLA 82. Población. Población total y crecimiento de población, 1990-2005 525
- TABLA 83. Urbanización: Total de población urbana y crecimiento de la población urbana, 1990-2005 526
- TABLA 84. Estructura etaria: Coeficiente de dependencia, 1990-2010 527
- TABLA 85. Diversidad étnica I. Pueblos indígenas, c. 2000 528
- TABLA 86. Diversidad étnica II. Población negra y mulata, c. 1993 529

Nota

Dos símbolos que se utilizan con frecuencia son:

.. Datos no disponibles

- No aplicable

Citación sugerida

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Base de Datos PNUD sobre Democracia y Ciudadanía, América Latina 2006*(Nueva York: PNUD, 2007).

TABLA 1. ELECCIONES REGULARES: ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y CONGRESO, 1990-2006

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA		Cb	Ca	Cb		Pr, Cb, Ca		Cb		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca	
BOLIVIA				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca			Pr, Cb, Ca	
BRASIL	Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca
CHILE				Pr, Cb, Ca				Cb, Ca		Pr		Cb, Ca				Pr, Cb, Ca	
COLOMBIA	Pr, Cb, Ca	Cb, Ca			Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca
COSTA RICA	Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu
ECUADOR	Cu		Pr, Cu		Cu		Pr, Cu		Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu
EL SALVADOR		Cu			Pr, Cu			Cu		Pr	Cu			Cu	Pr		Cu
GUATEMALA	Pr, Cu				Cu	Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu			
HONDURAS				Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu	
MÉXICO		Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Cb, Ca			Pr, Cb, Ca
NICARAGUA	Pr, Cu						Pr, Cu					Pr, Cu					Pr, Cu
PANAMÁ					Pr, Cu					Pr, Cu					Pr, Cu		
PARAGUAY				Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca			
PERÚ	Pr, Cb, Ca		Cu			Pr, Cu					Pr, Cu	Pr, Cu					Pr, Cu
REP. DOMINICANA	Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca		Pr		Cb, Ca		Pr		Cb, Ca		Pr		Cb, Ca
URUGUAY					Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca		
VENEZUELA				Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca		Pr, Cu				Pr *	Cu	Pr

Nota: Pr = Presidente, Cb = Cámara baja del parlamento, Ca = Cámara alta del parlamento, Cu = Cámara única. El año de las elecciones presidenciales se refiere a la primera vuelta, aún cuando hubiere una segunda vuelta de elecciones presidenciales se hubiera realizado el año subsiguiente. (*) La elección del 2004 en Venezuela fue un referéndum revocatorio presidencial.

TABLA 2. SUFRAGIO I. REQUISITOS LEGALES, 2006

PAÍS	SUFRAGIO UNIVERSAL	EDAD MÍNIMA PARA VOTAR	GRUPOS SUJETOS A EXCLUSIÓN O RESTRICCIONES PARA VOTAR						
			CIUDADANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO (VOTO EXTERNO)	FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA	DISCAPACITADOS MENTALES (DEMENCIA)	CRIMINALES QUE CUMPLEN CONDENA	PERSONAS DETENIDAS POR ORDEN JUDICIAL	FUGITIVOS DE LA JUSTICIA O EN REBELDÍA	AUTORES DE FRAUDE ELECTORAL
ARGENTINA	Sí	18			excluidos	excluidos	excluidos		
BOLIVIA	Sí	18	excluidos			excluidos			
BRASIL	Sí	16		excluidos					
CHILE	Sí	18	excluidos		excluidos	excluidos			
COLOMBIA	Sí	18		excluidos		excluidos			
COSTA RICA	Sí	18	excluidos		excluidos	excluidos			
ECUADOR	Sí	18		excluidos	excluidos	excluidos			
EL SALVADOR	Sí	18	excluidos		excluidos	excluidos	excluidos		excluidos
GUATEMALA	Sí	18	excluidos	excluidos		excluidos	excluidos		
HONDURAS	Sí	18		excluidos		excluidos	excluidos	excluidos	
MÉXICO	Sí	18			excluidos	excluidos	excluidos		
NICARAGUA	Sí	16	excluidos			excluidos			
PANAMÁ	Sí	18	excluidos			excluidos			
PARAGUAY	Sí	18	excluidos		excluidos	excluidos	excluidos		excluidos
PERÚ	Sí	18				excluidos			
REP. DOMINICANA	Sí	18		excluidos		excluidos	excluidos		
URUGUAY	Sí	18	excluidos		excluidos	excluidos			
VENEZUELA	Sí	18		excluidos	excluidos	excluidos			

Nota: Los datos indican que grupos sufren exclusión o restricciones en el ejercicio del voto. El sufragio universal existe cuando hombres y mujeres mayores de 18 años sufren pocas restricciones para votar, esto es, ninguna restricción basada en clases sociales o nivel de alfabetismo. En la República Dominicana, los casados menores de 18 años pueden votar.
Fuentes: Constituciones y leyes; ACE (Proyecto de administración y costo de elecciones), ACE Electoral Knowledge Network (2006) [http://aceproject.org/]

TABLA 3. SUFRAGIO II. VOTO OBLIGATORIO, 2006

PAÍS	NO ES LEGALMENTE OBLIGATORIO VOTAR	ES OBLIGATORIO VOTAR, PERO NO SE HACE CUMPLIR LA LEY	ES OBLIGATORIO VOTAR; LA LEY SE HACE CUMPLIR MEDIANTE LA FUERZA
ARGENTINA		√	
BOLIVIA			√
BRASIL		√	
CHILE			√
COLOMBIA	√		
COSTA RICA		√	
ECUADOR			√
EL SALVADOR		√	
GUATEMALA		√	
HONDURAS		√	
MÉXICO		√	
NICARAGUA	√		
PANAMÁ		√	
PARAGUAY		√	
PERÚ			√
REP. DOMINICANA		√	
URUGUAY			√
VENEZUELA	√		

Nota: El grado en que son obligados a votar los votantes potenciales es un indicador del grado en que el Estado hace cumplir con la obligación de votar. En Chile, se exige que los votantes registrados voten, pero no se exige que los ciudadanos se registren para votar. En Brasil, el voto no es obligatorio para aquellos que tienen 16 y 17 años de edad. Ecuador sólo exige votar a los ciudadanos alfabetizados entre los 18 y 65 años.

Fuentes: Constituciones y leyes; y IDEA Internacional, Compulsory Voting (2006) [http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm].

TABLA 4. REGISTRO DE VOTANTES I. PROCEDIMIENTOS DE REGISTRO DE VOTANTES, 2006

PAÍS	MÉTODO DE REGISTRO	ACTUALIZACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL
ARGENTINA	Registro civil	Continuo
BOLIVIA	Registro civil	Periódico
BRASIL	Registro de electores	Continuo
CHILE	Registro civil	Continuo
COLOMBIA	Registro de electores	Continuo
COSTA RICA	Registro civil	Continuo
ECUADOR	Registro civil	Continuo
EL SALVADOR	Registro de electores	Continuo
GUATEMALA	Registro civil	Continuo
HONDURAS	Registro civil	Continuo
MÉXICO	Registro de electores	Continuo
NICARAGUA	Registro civil	Periódico
PANAMÁ	Registro civil	Continuo
PARAGUAY	Registro civil	Continuo
PERÚ	Registro civil	Continuo
REP. DOMINICANA	Registro de electores	Periódico
URUGUAY	Registro de electores	Continuo
VENEZUELA	Registro de electores	Continuo

Fuentes: Constituciones, códigos electorales y leyes; ACE (Proyecto de administración y costo de elecciones), ACE Electoral Knowledge Network (2006) [http://aceproject.org/]

TABLA 5. REGISTRO DE VOTANTES II: VOTANTES REGISTRADOS EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR, 1990-2006

PAÍS	AÑO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
ARGENTINA	1989	98.6		98.1		98.0		97.9		99.0		99.6		99.6		99.1		100.7		99.0
BOLIVIA	1989	62.7				63.6				77.9					87.9			72.1		75.4
BRASIL			89.5				92.0				93.6				93.3				94.5	92.6
CHILE	1989	90.9				89.4				82.7		79.8		76.8				72.4		80.2
COLOMBIA			68.3	72.7			76.4				84.4				88.9				89.2	80.0
COSTA RICA			94.0				93.4				89.5				88.0				87.8	90.5
ECUADOR			94.2		96.2		98.0		100.3		101.7				107.2				108.6	100.9
EL SALVADOR	1989	70.8		79.5			93.1			90.2		89.5	89.4			89.9	83.9		89.9	88.2
GUATEMALA			75.4				74.3	77.3				83.8				85.2				79.2
HONDURAS	1989	104.9				105.5				97.0				100.8				102.6		101.5
MÉXICO	1988	90.4		78.9			89.3			93.7			97.5			100.2			103.3	93.8
NICARAGUA			86.7						100.7					106.6					112.0	101.5
PANAMÁ	1989	87.2					95.2					97.4					98.9			97.2
PARAGUAY	1989	105.3				71.4					74.3					74.6				73.4
PERÚ			83.5		89.9			87.3					78.5	94.6					93.5	87.9
REP. DOMINICANA			84.9				85.5		85.2		89.7		88.3		92.0		94.9		97.1	89.7
URUGUAY	1989	109.3					104.7					106.3					102.8			104.6
VENEZUELA	1988	89.4				80.6					79.3		79.2					85.2	91.3	83.1
AMÉRICA LATINA			88.1	88.2	88.6	86.3	88.2	88.2	89.1	89.2	89.9	90.3	89.9	90.9	92.1	92.7	92.4	91.8	93.1	89.9

Nota: Los datos son el porcentaje de los votantes registrados en relación con la población total en edad de votar (VAP) estimada. La VAP se estima en los datos de población para personas de 18 años o mayores, excepto para Brasil y Nicaragua, donde las personas de 16 años o mayores pueden votar. Las cifras que exceden el 100% indican que el número de personas en el registro electoral excede al VAP. Esto es un reflejo característico de un registro de votantes que no ha sido actualizado. Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única o, cuando se indica en cursiva, a la primera ronda de las elecciones presidenciales. Las cifras para Ecuador en 1990 y 1994 se basan en elecciones legislativas provinciales; las cifras para México en 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 son de los distritos con representación proporcional (RP) de la cámara baja. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington, DC: BID y IDEA Internacional, 2006). Los datos sobre la población en edad de votar se calculan a partir de ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Population Prospects: The 2004 Revisions (2004).

TABLA 6. CONCURRENCIA DE VOTANTES I: CONCURRENCIA EN RELACIÓN A LOS VOTANTES REGISTRADOS, 1990-2006

PAÍS	AÑO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
ARGENTINA	1989	84.3		82.1		80.7		82.1		79.7		78.6		72.9		78.2		68.6		77.9
BOLIVIA	1989	73.7				72.2				71.4					72.1			84.5		75.0
BRASIL			85.8				82.0				78.5				82.3				83.3	82.4
CHILE	1989	94.7				91.3				87.2		89.9		87.1				87.7		88.7
COLOMBIA			55.4	36.5			32.7				45.6				43.5				39.8	42.3
COSTA RICA			81.8				81.1				69.9				68.8				65.2	73.4
ECUADOR			69.4		71.0		65.5		67.9		64.2				65.0				59.4	66.1
EL SALVADOR	1989	54.7		52.9			51.5			38.7		38.6	38.1			..	..		52.6	45.4
GUATEMALA			56.4				21.0	53.1				53.8				61.2				49.1
HONDURAS	1989	76.0				64.8				71.5				66.3				55.6		64.6
MÉXICO	1988	49.4		65.8			76.1			57.7			63.6			41.7			58.2	60.5
NICARAGUA			86.3						77.1					..					..	81.7
PANAMÁ	1989	76.8					72.8					74.8					76.3			74.6
PARAGUAY	1989	52.0				67.6					80.5					64.1				70.7
PERÚ			68.1		71.3			66.4					98.8	80.5					87.9	78.8
REP. DOMINICANA			56.2				..		78.6		53.0		76.1		51.1		72.8		57.8	63.7
URUGUAY	1989	88.7					91.4					91.3					89.6			90.8
VENEZUELA	1988	81.7				60.2					52.4		56.6					25.3	74.8	53.9
AMÉRICA LATINA			71.7	71.4	71.7	70.4	68.0	69.6	70.5	68.7	67.3	67.5	71.1	69.3	68.1	66.6	67.8	65.7	69.1	69.1

Nota: Los datos son el porcentaje de los votantes reales en relación con el total de los votantes registrados (VR), y sirven como un indicador del ausentismo. Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única o, cuando se indica en cursiva, a la primera ronda de las elecciones presidenciales. Las cifras para Ecuador en 1990 y 1994 se basan en elecciones legislativas provinciales; las cifras para México en 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 son de los distritos RP de la cámara baja. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington, DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 7. CONCURRENCIA DE VOTANTES II: CONCURRENCIA EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR, 1990-2006

PAÍS	AÑO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
ARGENTINA	1989	83.2		80.5		79.1		80.5		78.9		78.3		72.6		77.5		69.1		77.1
BOLIVIA	1989	46.2				45.9				55.6					63.3			60.9		56.4
BRASIL			76.8				75.4				73.5				73.5				78.7	75.6
CHILE	1989	86.1				81.7				72.1		71.8		66.9				63.5		71.2
COLOMBIA			37.9	26.5			25.0				38.5				38.7				35.5	33.7
COSTA RICA			76.8				75.7				62.6				60.6				57.3	66.6
ECUADOR			65.4		68.4		64.2		68.1		65.3				69.6				64.4	66.5
EL SALVADOR	1989	38.7		42.1			48.0			34.9		34.5	34.0			..	..		47.3	40.1
GUATEMALA			42.5				15.6	41.1				45.0				52.2				39.3
HONDURAS	1989	79.7				68.4				69.3				66.8				56.6		65.3
MÉXICO	1988	44.7		51.9			68.0			54.0			62.1			41.7			60.1	56.3
NICARAGUA			74.8						77.6					..					..	76.2
PANAMÁ	1989	67.0					69.3					72.8					75.4			72.5
PARAGUAY	1989	54.8				48.2					59.8					47.8				51.9
PERÚ			56.8		64.1			57.9					77.6	76.1					82.2	69.1
REP. DOMINICANA			47.4				..		67.0		47.5		67.3		47.0		69.1		56.1	57.3
URUGUAY	1989	96.9					95.8					97.0					92.1			95.0
VENEZUELA	1988	73.0				48.5					41.6		44.8					21.5	68.3	44.9
AMÉRICA LATINA			63.8	63.6	64.2	61.5	60.8	62.0	63.4	61.9	60.8	61.3	64.1	63.2	62.7	61.6	62.7	60.0	63.6	62.4

Nota: Los datos son el porcentaje de los votantes reales en relación con la población total en edad de votar (VAP) estimada. Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única o, cuando se indica en cursiva, a la primera ronda de las elecciones presidenciales. Las cifras para Ecuador en 1990 y 1994 se basan en elecciones legislativas provinciales; las cifras para México en 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 son de los distritos RP de la cámara baja. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington, DC: BID y IDEA Internacional, 2006). Los datos sobre la población en edad de votar se calculan a partir de ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Population Prospects: The 2004 Revisions (2004).

TABLA 8. VOTOS VÁLIDOS I: VOTOS VÁLIDOS EN RELACIÓN A TOTAL DE VOTOS, 1990-2006

PAÍS	AÑO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
ARGENTINA	1989	97.4		90.7		94.4		93.1		92.1		96.2		77.5		97.3		91.7		91.6
BOLIVIA	1989	90.0				95.2				93.8					92.8			92.6		93.6
BRASIL			56.3				58.8				80.0				92.4				88.9	75.3
CHILE	1989	94.9				91.3				82.3		97.0		87.3				91.6		89.9
COLOMBIA			99.6	87.2			83.7				89.2				86.8				82.9	88.2
COSTA RICA			96.5				96.7				96.7				97.0				97.1	96.8
ECUADOR			81.0		79.4		76.1		77.9		77.7				86.2				58.3	76.7
EL SALVADOR	1989	93.6		91.2			92.6			96.3		96.7	97.4			..	..		78.8	92.2
GUATEMALA			85.9				87.8	86.7				88.4				88.1				87.4
HONDURAS	1989	97.5				96.6				92.0				91.4				83.3		90.8
MÉXICO	1988	96.7		95.8			96.3			97.2			97.7			95.8			97.5	96.7
NICARAGUA			93.9						92.5					..					..	93.2
PANAMÁ	1989	73.0					94.7					94.1					95.3			94.7
PARAGUAY	1989	98.1				95.9					96.7					95.7				96.1
PERÚ			72.8		76.4			53.4					83.2	78.6					74.1	73.1
REP. DOMINICANA			97.0				..		98.4		95.9		98.7		96.2		98.8		96.5	97.4
URUGUAY	1989	95.8					95.2					98.0					97.6			96.9
VENEZUELA	1988	96.2				80.3					85.5		68.1					94.3	98.6	85.4
AMÉRICA LATINA			89.8	88.6	88.7	87.9	89.0	87.6	87.7	87.1	88.8	90.1	91.0	89.1	89.9	90.9	91.2	92.0	89.0	89.3

Nota: Los datos son el porcentaje de los votos válidos en relación al total de los votos emitidos. Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única o, cuando se indica en cursiva, a la primera ronda de las elecciones presidenciales. Las cifras para Ecuador en 1990 y 1994 se basan en elecciones legislativas provinciales; las cifras para México en 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 son de los distritos RP de la cámara baja. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington, DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 9. VOTOS VÁLIDOS II: VOTOS VÁLIDOS RELATIVOS A LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR, 1990-2006.

PAÍS	AÑO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
ARGENTINA	1989	81.0		73.0		74.7		74.9		72.7		75.3		56.3		75.4		63.4		70.7
BOLIVIA	1989	41.6				43.6				52.1					58.8			56.4		52.7
BRASIL			43.3				44.4				58.8				70.9				70.0	57.5
CHILE	1989	81.7				74.5				59.3		69.6		58.4				58.2		64.0
COLOMBIA			37.7	23.2			20.9				34.4				33.6				29.5	29.9
COSTA RICA			74.2				73.2				60.5				58.7				55.6	64.4
ECUADOR			53.0		54.3		48.8		53.1		50.7				60.1				37.6	51.1
EL SALVADOR	1989	36.3		38.4			44.4			33.6		33.4	33.1			35.6	56.5		37.2	39.0
GUATEMALA			36.6				13.7	35.5				39.8				46.0				34.3
HONDURAS	1989	77.7				66.0				63.8				61.1				47.2		59.5
MÉXICO	1988	43.2		49.8			65.5			52.5			60.6			40.0			58.6	54.5
NICARAGUA			70.3						71.8					76.9					68.3	71.8
PANAMÁ	1989	48.9					65.6					68.5					71.9			68.7
PARAGUAY	1989	53.7				46.3					57.8					45.8				50.0
PERÚ			41.3		48.9			30.9					64.6	59.8					61.0	51.1
REP. DOMINICANA			45.9				70.1		64.1		44.0		63.7		43.3		68.3		54.1	56.7
URUGUAY	1989	92.9					91.2					95.0					89.9			92.0
VENEZUELA	1988	70.2				39.0					35.5		30.5					20.3	67.6	38.6
AMÉRICA LATINA			57.2	56.4	56.9	53.9	55.6	55.8	55.8	53.9	53.9	55.2	58.4	56.6	56.8	56.6	59.0	56.9	56.6	56.2

Nota: Los datos son el porcentaje de votos válidos en relación con la población total en edad de votar (VAP). La VAP se estima en base a la población de 18 años o mayor. Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única o, cuando se indica en cursiva, a la primera ronda de las elecciones presidenciales. Las cifras para Ecuador en 1990 y 1994 se basan en elecciones legislativas provinciales; las cifras para México en 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 son de los distritos RP de la cámara baja. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington, DC: BID y IDEA Internacional, 2006). Los datos sobre la población en edad de votar se calculan a partir de ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Population Prospects: The 2004 Revisions (2004).

TABLA 10. REQUISITOS PERSONALES PARA POSTULACIÓN A CARGOS, 2006

PAÍS	CIUDADANÍA			EDAD MÍNIMA			RESIDENCIA	ALFABETISMO	EXCLUSIÓN DE LÍDERES RELIGIOSOS
	PRES Y VICE	SENADOR	DIPUTADO	PRES Y VICE	SENADOR	DIPUTADO			
ARGENTINA	Nativo	Nativo o 6 años de ciudadanía	Nativo o 4 años de ciudadanía	30	30	25	Sí	No	No
BOLIVIA	Nativo	Nativo	Nativo	35	35	25	No	No	Sí
BRASIL	Nativo	Ciudadano	Ciudadano	35	35	21	Sí	Sí	No
CHILE	Nativo	Ciudadano	Ciudadano	35	35	21	Sí	Sí	No
COLOMBIA	Nativo	Nativo	Ciudadano	30	30	25	No	No	No
COSTA RICA	Nativo	-	Nativo o 10 años de ciudadanía	30	-	21	No	No	Sí: Solo para P & VP
ECUADOR	Nativo	-	Nativo	35	-	25	Sí	No	No
EL SALVADOR	Nativo	-	Nativo	30	-	25	No	Sí	Sí: Solo para P & VP
GUATEMALA	Nativo	-	Nativo	40	-	18	No	No	Sí
HONDURAS	Nativo	-	Nativo	30	-	21	Sí	No	Sí
MÉXICO	Nativo	Nativo	Nativo	35	30	21	Sí	No	Sí
NICARAGUA	Ciudadano	-	Ciudadano	25	-	21	Sí	No	Sí
PANAMÁ	Nativo	-	Nativo o 15 años de ciudadanía	35	-	21	Sí	No	No
PARAGUAY	Nativo	Nativo	Nativo	35	35	25	No	No	Sí
PERÚ	Nativo	-	Nativo	35	-	25	No	No	No
REP. DOMINICANA	Nativo	Nativo o 10 años de ciudadanía	Nativo o 10 años de ciudadanía	30	25	25	Sí	No	No
URUGUAY	Nativo	Nativo o 7 años de ciudadanía	Nativo o 5 años de ciudadanía	35	30	25	Sí	No	No
VENEZUELA	Nativo	-	Nativo o 15 años de ciudadanía	35	-	21	Sí	No	Sí: Solo para P & VP

Nota: Pres. o P = Presidente; VP = Vicepresidente; Nativo = nacido en el país o provincia.
Fuentes: Constituciones nacionales.

TABLA 11. CONTROL PARTIDARIO DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS, 2006

PAÍS	MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS SOBRE LAS CANDIDATURAS (NO SE PERMITE LA POSTULACIÓN A LOS INDEPENDIENTES)	SIN MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS SOBRE LAS CANDIDATURAS (SE PERMITE LA POSTULACIÓN A LOS INDEPENDIENTES)
ARGENTINA	√	
BOLIVIA		√
BRASIL	√	
CHILE		√
COLOMBIA		√
COSTA RICA	√	
ECUADOR		√
EL SALVADOR	√	
GUATEMALA	√	
HONDURAS		√
MÉXICO	√	
NICARAGUA	√	
PANAMÁ	√ **	
PARAGUAY		√
PERÚ	√	
REP. DOMINICANA		√ *
URUGUAY		√
VENEZUELA		√

Nota: (*) Aunque la ley de República Dominicana permite explícitamente las candidaturas independientes, los requisitos para convertirse en candidato independiente son de hecho similares a los de la formación de un partido político. (**) Como resultado de la reforma constitucional de 2004, se permitará la postulacion de candidatos independientes para la asamblea nacional a partir de las elecciones de 2009.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes electorales; y Daniel Zovatto (comp.), Regulación juridica de los partidos politicos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 137-43.

TABLA 12. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS, 2006

PAÍS	REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN INICIAL	REQUISITOS PARA MANTENER EL STATUS LEGAL COMO PARTIDO
ARGENTINA	Cantidad de miembros ≥ 4% de los votantes registrados, hasta un millón, en ≥ 5 distritos	Haber efectuado elecciones internas en los últimos 4 años Presentar candidatos en una de las 3 últimas elecciones consecutivas
BOLIVIA	Cantidad de miembros ≥ 2% de los votos válidos en la última elección	Obtener ≥ 3% de los votos válidos en la última elección en la que presentó candidatos Presentar candidatos en una de las 2 últimas elecciones consecutivas
BRASIL	Ganar ≥ 0,5% de los votos en la última elección legislativa nacional, sin contar los votos en blanco o nulos, y con ≥ 0,1 de los votos distribuidos en por lo menos un tercio de los estados	Rechazar fondos extranjeros o subordinación a un gobierno extranjero
CHILE	Cantidad de miembros ≥ 0,5% del electorado que votó en la última elección para la cámara baja en 8 regiones o 3 regiones contiguas	Obtener ≥ 5% de los votos válidos en la última elección para la cámara baja en 8 regiones o 3 regiones contiguas, o elegir 4 parlamentarios Cantidad de miembros ≥ 0,25% del electorado que votó en la última elección para la cámara baja en 8 regiones o 3 regiones contiguas
COLOMBIA	No está regulado	Obtener ≥ 2 % de los votos válidos en la última elección para la cámara baja o alta.
COSTA RICA	Cantidad de miembros ≥ 3.000 votantes registrados	Obtener ≥ 3.000 votos válidos
ECUADOR	Cantidad de miembros ≥ 1,5% de los votantes registrados	Obtener ≥ 5% de los votos válidos en dos elecciones nacionales sucesivas
EL SALVADOR	Cantidad de miembros ≥ 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial	Obtener ≥ 3% de los votos emitidos en la última elección nacional en la que presentó candidatos Presentar candidatos en por lo menos una de cada 2 elecciones consecutivas que no se celebren en el mismo año
GUATEMALA	Cantidad de miembros ≥ 0,3% de los votantes registrados, la mitad de los cuales deben ser alfabetos	Obtener ≥ 5 % de los votos válidos en elecciones generales o ganar representación en el Congreso
HONDURAS	Cantidad de miembros ≥ 2% de los votos emitidos en la última elección presidencial y presencia en mas de la mitad de los departamentos y municipios del pais.	Obtener ≥ 2 % de los votos válidos, using the highest voting total received, o ganar representación en el Congreso

MÉXICO	Cantidad de miembros y presencia en la asamblea ≥ 3.000 votantes registrados en ≥ 20 unidades federales, o ≥ 300 votantes registrados en ≥ 200 distritos electorales uninominales	Obtener ≥ 2% de los votos en las últimas elecciones nacionales presidenciales o para cualquiera de las cámaras
	Cantidad de miembros ≥ 0,26% de los votantes registrados	Presentar candidatos en elecciones nacionales
NICARAGUA	Cantidad de miembros ≥ 3% de los votantes registrados	Obtener ≥ 4% de los votos válidos en elecciones nacionales
PANAMÁ	Cantidad de miembros ≥ 4% de los votos válidos en la última elección presidencial	Obtener ≥ 4 % de los votos válidos en las últimas elecciones en las que presentó candidatos
	Cantidad de miembros ≥ 50 de los votantes registrados en todas de las 9 provincias; ≥ 20 de los votantes registrados en todas de las 5 comarcas indígenas; ≥ 15 de los votantes registrados en 40% de los distritos; y ≥ 10 en cada comarca.	Presentar candidatos en más de una elección nacional
PARAGUAY	Cantidad de miembros ≥ 0,5% de los votos válidos en la última elección de senadores	Obtener ≥ 1% de los votos válidos en las últimas dos elecciones nacionales Presentar candidatos en por lo menos una de cada dos elecciones nacionales
PERÚ	Cantidad de miembros ≥ 1% de los votantes en la última elección	Obtener ≥ 5 % de los votos válidos en las elecciones generales o ≥ 5 % de las bancas en el Congreso
REP. DOMINICANA	Cantidad de miembros ≥ 2% de los votos válidos emitidos en la última elección presidencial	Obtener ≥ 2% de los votos válidos en la última elección presidencial; o ganar representación municipal o en el Congreso Presentar candidatos en por lo menos una de las últimas 2 elecciones nacionales consecutivas
URUGUAY	No está regulado	Obtener ≥ 500 votos válidos en la última elección legislativa
VENEZUELA	Presencia organizacional en por lo menos 12 unidades regionales y cantidad de miembros ≥ 0,5% de los votantes registrados en cada unidad; o ≥ 3% de los votos de la última elección nacional.	Obtener ≥ 1 % de los votos en las elecciones nacionales Presentar candidatos en por lo menos una de cada dos elecciones nacionales

Nota: La información se refiere a los partidos nacionales.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes sobre partidos políticos; y Daniel Zovatto (comp.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006).

TABLA 13. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS I: ACCESO A FONDOS PÚBLICOS DIRECTOS, 2006.

PAÍS	DISPONIBILIDAD DE FONDOS PÚBLICOS DIRECTOS	CRITERIO PARA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO
ARGENTINA	√	En parte sin referencia a fuerza electoral y desempeño electoral anterior, en parte basado en resultados de la elección anterior
BOLIVIA	√	Basado en resultados de la elección anterior
BRASIL	√	Basado en resultados de la elección anterior
CHILE	√	Basado en resultados de la elección anterior y la elección en curso
COLOMBIA	√	Basado en resultados de la elección anterior
COSTA RICA	√	Basado en resultados de la elección en curso
ECUADOR	√	Basado en resultados de la elección anterior
EL SALVADOR	√	Basado en resultados de la elección en curso
GUATEMALA	√	Basado en resultados de la elección anterior
HONDURAS	√	Basado en resultados de la elección anterior
MÉXICO	√	En parte sin referencia a fuerza electoral y desempeño electoral anterior, en parte basado en resultados de la elección anterior
NICARAGUA	√	Basado en resultados de la elección en curso
PANAMÁ	√	En parte sin referencia a fuerza electoral y desempeño electoral anterior, en parte basado en resultados de la elección anterior
PARAGUAY	√	En parte sin referencia a fuerza electoral y desempeño electoral anterior, en parte basado en resultados de la elección anterior
PERÚ	×	-
REP. DOMINICANA	√	Basado en resultados de la elección en curso
URUGUAY	√	Basado en resultados de la elección en curso
VENEZUELA	×	-

Nota: Los fondos públicos directos se refieren al suministro de fondos directamente a los partidos.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes electorales; Steven Griner y Daniel Zovatto (comps.), De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina (San José de Costa Rica: OEA y IDEA Internacional, 2004); y Daniel Zovatto (comp.), Regulación juridica de los partidos politicos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006).

TABLA 14. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS II: ACCESO A FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO Y TIEMPO EN TV, 2006.

PAÍS	DISPONIBILIDAD DE FONDOS PÚBLICOS INDIRECTOS	ACCESO A TIEMPO GRATUITO EN TV
ARGENTINA	√	√
BOLIVIA	√	√
BRASIL	√	√
CHILE	√	√
COLOMBIA	√	√
COSTA RICA	√	x
ECUADOR	√	x
EL SALVADOR	√	√
GUATEMALA	√	√
HONDURAS	√	x
MÉXICO	√	√
NICARAGUA	√	x
PANAMÁ	√	√
PARAGUAY	√	√
PERÚ	√	√
REP. DOMINICANA	√	√
URUGUAY	√	√
VENEZUELA	x	x

Nota: Los fondos públicos indirectos se refieren a las formas de financiamiento tales como la posibilidad de servicios y beneficios impositivos.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes electorales; Steven Griner y Daniel Zovatto (comps.), De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina (San José de Costa Rica: OEA y IDEA Internacional, 2004); y Daniel Zovatto (comp.), Regulación juridica de los partidos politicos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006).

TABLA 15. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS III: ACCESO A FUENTES PRIVADAS, 2006.

PAÍS	LÍMITES A LAS CONTRIBUCIONES, DE DONANTES PRIVADOS A LOS PARTIDOS.	PROHIBICIÓN DE CONTRIBUCIONES, DE DONANTES ANÓNIMOS A LOS PARTIDOS.	PROHIBICIÓN DE CONTRIBUCIONES DE CONTRATISTAS DEL ESTADO A LOS PARTIDOS	LEGISLACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS, PARA PARTIDOS POLITICOS
ARGENTINA	√	√	√	√
BOLIVIA	√	√	√	√
BRASIL	√	√	x	√
CHILE	√	x	x	√
COLOMBIA	x	x	x	√
COSTA RICA	√	x	x	√
ECUADOR	√	√	√	√
EL SALVADOR	x	x	x	x
GUATEMALA	√	√	x	x
HONDURAS	x	√	√	√
MÉXICO	√	√	√	√
NICARAGUA	x	√	√	√
PANAMÁ	x	x	x	√
PARAGUAY	√	x	√	√
PERÚ	√	x	x	√
REP. DOMINICANA	x	x	x	√
URUGUAY	x	x	x	x
VENEZUELA	x	√	√	√

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes electorales; Steven Griner y Daniel Zovatto (comps.), De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina (San José de Costa Rica: OEA y IDEA Internacional, 2004); y Daniel Zovatto (comp.), Regulación juridica de los partidos politicos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006).

TABLA 16. DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES: DEMOCRACIA INTERNA, 2006.

PAÍS	LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES ELECTORALES EXIGEN A LOS PARTIDOS CUMPLIR CON REQUISITOS DE DEMOCRACIA INTERNA (YA SEA ELECCIONES PRIMARIAS O CONVENCIONES) PARA SELECCIONAR SUS CANDIDATOS.	LOS PARTIDOS CUMPLEN CON REQUISITOS DE DEMOCRACIA INTERNA EN LA PRÁCTICA (LLEVAN A CABO ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS O CERRADAS) (*)
ARGENTINA	√	√ (parcialmente)
BOLIVIA	√	√ (parcialmente)
BRASIL	×	√ (parcialmente)
CHILE	√	√ (parcialmente)
COLOMBIA	√	√ (parcialmente)
COSTA RICA	√	√
ECUADOR	×	×
EL SALVADOR	×	√ (parcialmente)
GUATEMALA	√	√ (parcialmente)
HONDURAS	√	√
MÉXICO	×	√ (parcialmente)
NICARAGUA	×	√ (parcialmente)
PANAMÁ	√	√ (parcialmente)
PARAGUAY	√	√
PERÚ	√	√ (parcialmente)
REP. DOMINICANA	√	√ (parcialmente)
URUGUAY	√	√
VENEZUELA	√	×

Nota: (*) Se considera las dos últimas elecciones.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes sobre partidos políticos; Manuel Alcántara Sáez, "Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina," Working Paper # 293 (Notre Dame, Indiana:The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2002), 20-34; Flavia Freidenberg, "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina," Polis vol. 1, no. 1 (2005): 91-134, 100-01, tabla 1 y 116-17, tabla 2; John M. Carey y John Polga-Hecimovich, "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America," The Journal of Politics vol. 68, no. 3 (agosto 2006): 530–43, 536, tabla 1; y Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006), 202-04, tabla 7.3; y Daniel Zovatto (comp.), Regulación jurídica de los partidos politicos en América Latina (México: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 73-74, tabla 13.

TABLA 17. DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS PARLAMENTARIOS I: INFLUENCIA DEL VOTANTE, 2006.

PAÍS	FORMA DE VOTACIÓN *	
	CÁMARA BAJA O CÁMARA ÚNICA	CÁMARA ALTA
ARGENTINA	Listas cerradas y bloqueadas	Listas cerradas y bloqueadas
BOLIVIA	Candidatos en distritos uninominales; listas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales	Listas cerradas y bloqueadas
BRASIL	Listas cerradas y bloqueadas	Listas abiertas
CHILE	Un voto para uno de los dos candidatos	Un voto por candidato
COLOMBIA	Listas cerradas y desbloqueadas o listas desbloqueadas	Listas cerradas y desbloqueadas o listas desbloqueadas
COSTA RICA	Listas cerradas y bloqueadas	-
ECUADOR	Listas abiertas	-
EL SALVADOR	Listas cerradas y bloqueadas	-
GUATEMALA	Listas cerradas y bloqueadas	-
HONDURAS	Listas abiertas	-
MÉXICO	Candidatos en distritos uninominales; listas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales	Listas cerradas y bloqueadas
NICARAGUA	Listas cerradas y bloqueadas	-
PANAMÁ	Listas cerradas y desbloqueadas	-
PARAGUAY	Listas cerradas y bloqueadas	Listas cerradas y bloqueadas
PERÚ	Listas cerradas y desbloqueadas	-
REP. DOMINICANA	Listas cerradas y desbloqueadas	Voto por candidatos
URUGUAY	Listas sub-partidarias cerradas y bloqueadas (sublemas)	Listas sub-partidarias cerradas y bloqueadas
VENEZUELA	Candidatos en distritos uninominales; listas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales	-

Nota: (*) La boleta electoral utilizada en países con sistema electoral de representación proporcional (RP) es en general de tres tipos, los cuales determinan la cantidad de elecciónes del votante. Las listas cerradas y bloqueadas sólo permiten votar en bloque por un partido político. La decisión del orden de candidatos en la boleta es una prerrogativa de cada partido político. Las listas cerradas pero desbloqueadas permiten a los votantes una elección preferencial de cuáles individuos deben representar al partido en la lista partidaria. Las listas abiertas permiten a los votantes cruzar las líneas partidarias y confeccionar su propia lista de individuos.

Fuentes: Constituciones nacionales; y Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006), 58-60, tabla 3.5, y 81, tabla 3.6.

TABLA 18. DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS PARLAMENTARIOS II: CUOTAS PARA CANDIDATAS PARLAMENTARIAS FEMENINAS, 2006.

PAÍS	AÑO DE ADOPCIÓN	REQUISITO
ARGENTINA	1991 (modificada 1993)	30% de las listas electorales del partido para la Cámara de Diputados y el Senado
BOLIVIA	1997 (modificada 2001)	33% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados y 25% de los candidatos del partido al Senado
BRASIL	1997	30% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados
CHILE	-	-
COLOMBIA	-	-
COSTA RICA	1996	40% de la lista electoral del partido para la cámara única
ECUADOR	1997 (modificada 2000)	30% de los candidatos del partido para la cámara única, incrementándose 5 % cada elección hasta llegar al 50%.
EL SALVADOR	-	-
GUATEMALA	-	-
HONDURAS	2000	30% de los candidatos del partido a la cámara única
MÉXICO	1996 (modificada 2002)	30% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados y al Senado
NICARAGUA	-	-
PANAMÁ	1997	30% de los candidatos del partido a la cámara única
PARAGUAY	1996	20% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados y al Senado
PERÚ	1997 (modificada 2001)	30% de los candidatos del partido a la cámara única
REP. DOMINICANA	1997 (modificada 2000)	33% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados
URUGUAY	-	-
VENEZUELA	-	-

Nota: La información sólo incluye las cuotas de las leyes electorales o leyes relativas al Parlamento, y excluye las regulaciones adoptadas por partidos políticos específicos. Información actualizada hasta septiembre 2006.

Fuentes: IDEA Internacional y Universidad de Stockholm, "Global Database of Quotas for Women," consultado en www.quotaproject.org; Jennifer M. Piscopo, "Engineering Quotas in Latin America," CILAS Working Paper Nº 23 (San Diego, California: University of California, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies, 2006), tabla 1.

TABLA 19. REGLAMENTOS ELECTORALES I. REGLAMENTO DE ELECCIONES PRESIDENCIALES: FÓRMULA ELECTORAL, DURACIÓN DEL MANDATO, SIMULTANEIDAD ENTRE ELECCIONES Y LÍMITES A LA REELECCIÓN, 2006.

PAÍS	FÓRMULA ELECTORAL	DURACIÓN DEL MANDATO	SIMULTANEIDAD ENTRE ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS	LÍMITES A LA REELECCIÓN		
				PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN	PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN INMEDIATA	SIN PROHIBICIÓN PARA LA REELECCIÓN INMEDIATA
ARGENTINA	Desempate con umbral del 45% o umbral del 40% y ventaja del 10% sobre el segundo lugar	4 años	parcialmente simultáneas			√
BOLIVIA	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff), indirecto (la legislatura selecciona un presidente entre los dos candidatos más votados)	5 años	completamente simultáneas		√	
BRASIL	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	4 años	completamente simultáneas			√
CHILE	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	4 años	completamente simultáneas		√	
COLOMBIA	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	4 años	parcialmente simultáneas			√
COSTA RICA	Desempate con umbral del 40%	4 años	completamente simultáneas		√	
ECUADOR	Desempate con umbral del 45% y ventaja del 10% sobre el segundo lugar	4 años	simultáneas		√	
EL SALVADOR	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	5 años	no simultáneas		√	
GUATEMALA	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	4 años	completamente simultáneas	√		

HONDURAS	Mayoría relativa	4 años	completamente simultáneas	√		
MÉXICO	Mayoría relativa	6 años	parcialmente simultáneas	√		
NICARAGUA	Doble vuelta con umbral de 40% o de 35% con 5% de ventaja sobre el segundo más votado	5 años	completamente simultáneas		√	
PANAMÁ	Mayoría relativa	5 años	completamente simultáneas		√	
PARAGUAY	Mayoría relativa	5 años	completamente simultáneas	√		
PERÚ	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	5 años	completamente simultáneas		√	
REP. DOMINICANA	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	4 años	no simultáneas			√
URUGUAY	Mayoritario de doble vuelta (majority runoff)	5 años	completamente simultáneas		√	
VENEZUELA	Mayoría relativa	6 años	no simultáneas			√

Nota: "Mayoría relativa" significa que la elección es ganada por quien obtenga mayor cantidad de votos. Las elecciones son directas, excepto cuando se menciona lo contrario. Mayoritario de doble vuelta (majority runoff) incluye a los dos más votados.
Fuentes: Constituciones nacionales

TABLA 20. REGLAMENTOS ELECTORALES II. REGLAMENTO DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS PARA LA CÁMARA BAJA O ÚNICA: SISTEMA ELECTORAL, MAGNITUD DISTRITAL, FÓRMULA ELECTORAL, UMBRAL LEGAL, NÚMERO DE DIPUTADOS Y DURACIÓN DEL MANDATO, 2006.

PAÍS	SISTEMA ELECTORAL	MAGNITUD DISTRITAL PROMEDIO	FÓRMULA ELECTORAL	UMBRAL LEGAL	NÚMERO DE DIPUTADOS	DURACIÓN DEL MANDATO
ARGENTINA	RP en distritos plurinominales pequeños, medianos y grandes	5.4	d'Hondt	3% de los votantes registrados, a nivel distrital	257	4 años
BOLIVIA	RP mixta	1 y 14.4	Mayoría relativa en distritos uninominales; d'Hondt en distritos plurinominales	3% de los votantes, a nivel nacional	130	5 años
BRASIL	RP en distritos plurinominales medianos y grandes	19.0	d'Hondt	-	513	4 años
CHILE	Binomial mayoritaria	2.0	d'Hondt: Los dos más votados, a menos de que el primero doble al segundo	-	120	4 años
COLOMBIA (*)	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano	4.9	d'Hondt	-	166	4 años
COSTA RICA	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano	8.1	Hare y restos mayores, más el subcociente	-	57	4 años
ECUADOR	RP en distritos plurinominales de tamaño pequeño	4.5	d'Hondt	-	100	4 años
EL SALVADOR	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano con lista nacional adicional	5.6	Hare y restos mayores	-	84	3 años
GUATEMALA	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano con lista nacional adicional	6.6	d'Hondt	-	158	4 años

HONDURAS	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano	7.1	Hare y restos mayores	-	128	4 años
MÉXICO	RP mixta	1 y 40	Mayoría relativa; cociente electoral corregido.	2% de los votantes, a nivel nacional	500	3 años
NICARAGUA	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano con lista nacional adicional	5.0	Hare y restos mayores	-	90 (**)	5 años
PANAMÁ	Mayoría relativa en distritos uninominales y RP en distritos plurinominales pequeños y medianos.	1.8	Mayoría relativa en distritos uninominales; Hare en distritos plurinominales	-	78	5 años
PARAGUAY	RP en distritos plurinominales pequeños, medianos y grandes	4.4	d'Hondt	-	80	5 años
PERÚ	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano	4.8	d'Hondt	-	120	5 años
REP. DOMINICANA	RP en distritos plurinominales de tamaño mediano	5.0	d'Hondt	-	150	4 años
URUGUAY	RP en un gran distrito plurinominal (nacional)	99.0	d'Hondt	-	99	5 años
VENEZUELA (***)	RP mixta	6.1	Mayoría relativa en distritos uninominales; d'Hondt en distritos plurinominales	-	167	5 años

Nota: RP = representación proporcional. La magnitud distrital promedio se refiere al número de bancas a ser ocupadas en cada distrito electoral. (*) También hay cuatro circunscripciones especiales: una para cimunidades indígenas, una para comunidades afro-colombianas, una para minorías, y una para Colombianos residentes en el extranjero. (**) Además, tanto el Presidente de la República saliente como el candidato en las últimas elecciones presidenciales que sale segundo, tienen derecho a una banca en la asamblea. (***) Tres bancas son reservadas para representantes de comunidades indígenas.

Fuentes: Constituciones nacionales; los datos de magnitud distrital corresponden al año 2004 y vienen de Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006), 38, tabla 3.1.

TABLA 21. REGLAMENTOS ELECTORALES III. REGLAMENTO DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS PARA LA CÁMARA ALTA: SISTEMA ELECTORAL, MAGNITUD DISTRITAL, FÓRMULA ELECTORAL, NÚMERO DE SENADORES Y DURACIÓN DEL MANDATO, 2006.

PAÍS	SISTEMA ELECTORAL	MAGNITUD DISTRITAL PROMEDIO	FÓRMULA ELECTORAL	NÚMERO DE SENADORES	DURACIÓN DEL MANDATO
ARGENTINA	Mayoría relativa con representación minoritaria	3	Mayoría relativa / minoría	72	6 años
BOLIVIA	Mayoría relativa con representación minoritaria	3	Mayoría relativa / minoría	27	5 años
BRASIL	Mayoría relativa en distritos uni y binominales.	1 o 2	Mayoría relativa	81	8 años
CHILE	Binomial mayoritario	2	d'Hondt	38	8 años
COLOMBIA (*)	RP en un gran distrito plurinominal (nacional)	100	Hare y restos mayores	102	4 años
COSTA RICA	-	-	-	-	-
ECUADOR	-	-	-	-	-
EL SALVADOR	-	-	-	-	-
GUATEMALA	-	-	-	-	-
HONDURAS	-	-	-	-	-
MÉXICO	Mayoría relativa con representación minoritaria y RP en un gran distrito plurinominal (nacional).	3 y 32	Mayoría relativa; Hare corregido y restos mayores	128	6 años
NICARAGUA	-	-	-	-	-
PANAMÁ	-	-	-	-	-
PARAGUAY	RP en un gran distrito plurinominal (nacional).	45	d'Hondt	45	5 años
PERÚ	Mayoría relativa	1	Mayoría relativa	32	4 años
REP. DOMINICANA	-	-	-	-	-
URUGUAY	RP en un gran distrito plurinominal (nacional).	30	d'Hondt	31 (**)	5 años
VENEZUELA	-	-	-	-	-

Nota: (*) De acuerdo a la constitución de 1991, dos bancas del Senado Nacional son reservadas para grupos indígenas. (**) En Uruguay, el Vice-Presidente es miembro del Senado con plenos derechos de voto.

Fuentes: Constituciones nacionales; y Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006), 81, tabla 3.6.

TABLA 22. ÍNDICE DE NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS I: SOBRE LA BASE DEL PORCENTAJE DE VOTOS, 1990-2006.

PAÍS	ELECCIÓN PREVIA		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1989	3.36		3.94		3.62		3.62		3.69		3.23		4.89		4.88		5.37		4.15
BOLIVIA	1989	5.01				4.67				6.16					6.20			2.62		4.91
BRASIL			9.80				8.52				8.14				9.30				10.62	9.28
CHILE	1989	7.17				6.66				7.04				6.70				6.57		6.74
COLOMBIA			2.23	3.33			2.68				3.90				8.51				13.00	5.61
COSTA RICA			2.56				2.73				3.36				4.52				4.63	3.56
ECUADOR			7.88		7.74		7.48		6.20		6.20				..				6.11	6.93
EL SALVADOR	1988	2.75		3.34			3.48			3.95			3.68			4.10			3.03	3.60
GUATEMALA			6.37				5.41	5.42				3.75				6.55				5.50
HONDURAS	1989	2.13				2.14				2.37				2.58				2.70		2.45
MÉXICO	1988	3.17		2.39			2.85			3.42			3.00			3.44			3.42	3.09
NICARAGUA			2.19						2.90					2.18					3.45	2.68
PANAMÁ	1989	..					8.64					5.67					4.46			6.26
PARAGUAY	1989	1.62				2.91					2.00					5.25				3.39
PERÚ			5.15		3.68			3.29					4.00	6.63					7.70	5.08
REP. DOMINICANA			3.66				3.05				2.74				3.33				2.38	3.03
URUGUAY	1989	3.38					3.35					3.12					2.49			2.99
VENEZUELA	1988	3.37				5.64					7.40		4.25					2.42	..	4.93
AMÉRICA LATINA			4.22	4.31	4.21	4.36	4.51	4.41	4.38	4.55	4.67	4.37	4.20	4.39	4.81	5.19	5.09	4.81	5.15	4.57

Nota: El número efectivo de partidos-votos (ENPV) es una medida de la fragmentación de las preferencias de los votantes entre los partidos. El índice de ENPV se calcula utilizando la fórmula de Laakso y Taagapera (1979), es decir, elevando al cuadrado la proporción fraccional de votos de cada partido, sumando los resultados y luego dividiendo 1 por este valor. El índice se calcula en base a datos de las elecciones para la cámara baja o única. En todos los casos, se han excluido los votos obtenidos por independientes. También fueron excluidos los votos que figuran como "otros" o coaliciones sin nombre, pero en general no hubieran tenido gran impacto en el cálculo. En los casos en los que las elecciones fueron segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados.

Para Argentina, los cálculos se basaron en la mitad de la cámara baja, elegida cada dos años. Los datos para Chile se aplican a partidos individuales y no a las coaliciones, y excluyen a independientes que se postulan como parte de esas coaliciones. Los datos regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 23. ÍNDICE DE NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS II: SOBRE LA BASE DEL PORCENTAJE DE BANCAS, 1990-2006.

PAÍS	ELECCIÓN PREVIA		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1989	2.73		2.98		2.73		2.83		3.34		2.58		3.05		3.79		3.77		3.13
BOLIVIA	1989	3.92				3.71				5.50					4.96			2.36		4.14
BRASIL			8.69				8.16				7.13				8.49				9.32	8.36
CHILE	1989	5.20				4.88				5.07				6.10				5.59		5.41
COLOMBIA			2.20	3.00			2.79				3.28				7.30				9.70	4.71
COSTA RICA			2.21				2.29				2.56				3.68				3.32	2.81
ECUADOR			6.55		6.61		5.44		5.13		5.66				7.46				5.57	6.06
EL SALVADOR	1988	2.41		3.01			3.06			4.13			3.47			3.54			3.04	3.37
GUATEMALA			4.44				3.47	2.73				2.35				4.46				3.49
HONDURAS	1989	2.00				2.03				2.18				2.41				2.37		2.25
MÉXICO	1988	3.04		2.21			2.29			2.86			2.55			3.23			3.02	2.69
NICARAGUA			2.05						2.79					1.99					3.15	2.50
PANAMÁ	1989	3.72					4.33					3.26					2.85			3.48
PARAGUAY	1989	1.89				2.45					2.27					3.54				2.75
PERÚ			5.84		..			2.91					3.97	4.15					3.81	4.14
REP. DOMINICANA			3.05				2.43				2.32				2.73				3.07	2.72
URUGUAY	1989	3.33					3.30					3.07					2.41			2.93
VENEZUELA	1988	2.80				4.65					6.05		3.44					1.88	..	4.01
AMÉRICA LATINA			3.67	3.72	3.72	3.81	3.66	3.46	3.49	3.72	3.80	3.67	3.53	3.59	4.04	4.31	4.25	3.99	4.07	3.79

Nota: En todos los casos, se han excluido los votos obtenidos por independientes. También fueron excluidos las bancas que figuran como de "otros" o de coaliciones sin nombre, pero en general no hubieran tenido gran impacto en el cálculo. En los casos en los que las elecciones fueron segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados.

Para Argentina, los cálculos se basaron en la mitad de la cámara baja, elegida cada dos años. Los datos para Chile se aplican a partidos individuales y no a las coaliciones, y excluyen a independientes que se postulan como parte de esas coaliciones. Los datos regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 24. ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL I: SOBRE LA BASE DEL PORCENTAJE DE VOTOS, 1990-2006.

PAÍS	CICLO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1987-89	10.9		8.5		9.0		19.2		27.6		9.3		30.0		16.4		31.3		18.9
BOLIVIA	1985-89	29.0				36.5				23.1					47.7			72.8		45.0
BRASIL	1986-90		35.6				19.1				17.7				15.2				10.6	19.6
CHILE	1989-93					15.4				9.1				11.5				5.1		10.3
COLOMBIA	1986-90		13.9	24.3			19.0				21.1				35.3				32.2	24.3
COSTA RICA	1986-91		10.0				11.3				14.5				31.6				27.6	19.0
ECUADOR	1988-90		21.2		21.7		20.3		31.5		30.8				..				..	25.1
EL SALVADOR	1985-88	22.6		18.6			26.2			22.3			10.9			10.7			11.3	16.7
GUATEMALA	1985-90		40.5				42.2	30.9				33.8				58.4				41.2
HONDURAS	1985-89	7.2				9.6				4.9				8.7			6.1			7.3
MÉXICO	1985-88	21.4		21.4			19.7			13.8			12.6			9.8			14.6	15.3
NICARAGUA	1990-96								15.8					15.6					31.2	20.9
PANAMÁ	1994-99											31.0					24.7			27.9
PARAGUAY	1989-93					36.0					14.1					18.8				23.0
PERÚ	1985-90		39.4		58.6			30.1					41.3	53.8					34.0	42.9
REP. DOMINICANA	1986-90		23.9				25.6				26.1				13.2				26.2	23.0
URUGUAY	1984-89	10.9					11.8					9.8					22.1			14.6
VENEZUELA	1983-88	13.0				34.6					41.0		31.5					47.2	..	38.6
AMÉRICA LATINA			21.4	21.7	23.1	25.4	24.7	22.8	23.1	21.6	20.9	20.5	19.9	22.0	24.3	25.0	25.2	27.9	28.0	23.4

Nota: La volatilidad electoral, medida en términos de votos, proporciona una medida de estabilidad en un sistema de partidos. Utilizando la fórmula de Pedersen (1983), se la calcula tomando las diferencias de los votos obtenidos por cada partido a lo largo del tiempo, sumadas y divididas por 2. Todos los datos se basan en las cámaras legislativas bajas o únicas. Los cálculos excluyen votos para los partidos que figuran como "otros" o para candidatos independientes. Para los casos en los que las elecciones fueron segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 25. ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL II: SOBRE LA BASE DEL PORCENTAJE DE BANCAS, 1990-2006.

PAÍS	CICLO ELECTORAL PREVIO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1987-89	11.8		11.4		9.8		20.3		27.7		25.6		28.9		23.7		26.8		21.8
BOLIVIA	1985-89	25.4				35.4				23.8					51.5			54.2		41.2
BRASIL	1986-90		39.7				19.8				18.5				15.6				11.9	21.1
CHILE	1989-93					9.6				9.2				15.4				9.1		10.8
COLOMBIA	1986-90		12.8	22.4			15.9				10.3				33.9				42.6	23.0
COSTA RICA	1986-91		8.8				12.3				12.3				33.3				26.3	18.6
ECUADOR	1988-90		30.0		30.3		23.8		34.6		29.2				40.3				33.6	31.7
EL SALVADOR	1985-88	30.0		11.9			26.2			26.2			13.1			4.8			10.7	15.5
GUATEMALA	1985-90		41.0				50.9	33.8				38.4				59.1				44.6
HONDURAS	1985-89	8.5				13.3				3.1				9.4				5.5		7.8
MÉXICO	1985-88	28.0		20.2			14.0			12.8			18.4			9.3			21.0	16.0
NICARAGUA	1990-96								15.1					15.0					38.5	22.9
PANAMÁ	1989-94						62.1					22.1					15.1			33.1
PARAGUAY	1989-93					19.2					8.8					27.5				18.5
PERÚ	1985-90		47.5		..			63.3					40.0	59.2					47.5	51.5
REP. DOMINICANA	1986-90		25.0				27.5				30.3				12.6				25.9	24.2
URUGUAY	1984-89	11.1					12.1					10.1					23.2			15.1
VENEZUELA	1983-88	13.0				43.3					42.1		37.5					46.7	..	42.4
AMÉRICA LATINA			23.8	22.6	22.6	24.3	26.0	26.6	26.5	25.7	24.5	22.3	20.3	22.3	25.8	26.7	27.0	27.3	29.2	24.9

Nota: La volatilidad electoral, medida en términos de bancas, proporciona una medida de estabilidad en un sistema de partidos. Utilizando la fórmula de Pedersen (1983), se la calcula tomando las diferencias de las bancas obtenidas por cada partido a lo largo del tiempo, sumadas y divididas por 2. Todos los datos se basan en las cámaras legislativas bajas o únicas. Los cálculos excluyen votos para los partidos que figuran como "otros" o para candidatos independientes. Para los casos en los que las elecciones fueron segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados. Los datos para Perú en 1995 se aplican a la volatilidad para 1990-1995. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 26. ÍNDICE DE DESPROPORCIONALIDAD ELECTORAL, 1990-2006.

PAÍS	ELECCIÓN PREVIA		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1989	7.97		5.84		6.50		7.89		3.54		4.99		11.38		5.72		6.77		6.58
BOLIVIA	1989	6.94				6.51				2.97					5.40			2.12		4.25
BRASIL			4.64				4.41				3.26				2.95				3.00	3.65
CHILE	1989	7.86				8.00				8.55				5.10				6.82		7.12
COLOMBIA			0.59	3.12			3.48				4.55				3.13				4.33	3.20
COSTA RICA			4.10				5.17				6.30				4.53				7.09	5.44
ECUADOR			5.93		4.29		8.03		4.93		6.30				..				4.91	5.73
EL SALVADOR	1988	4.87		3.88			4.70			3.82			6.27			5.92			1.62	4.37
GUATEMALA			11.05				9.99	14.84				11.80				8.50				11.24
HONDURAS	1989	2.70				2.13				2.83				2.41				4.18		2.89
MÉXICO	1988	3.53		2.52			7.33			6.71			6.36			2.64			6.44	5.33
NICARAGUA			1.79						2.06					4.26					6.98	3.77
PANAMÁ	1989	..					15.24					12.52					12.72			13.49
PARAGUAY	1989	9.10				11.42					0.76					8.47				6.88
PERÚ			5.91		..			2.80					1.54	10.45					13.63	6.87
REP. DOMINICANA			5.90				7.65				6.25				5.25				6.34	6.28
URUGUAY	1989	0.54					0.69					0.60					1.52			0.94
VENEZUELA	1988	4.18				4.14					5.02		6.59					6.19	..	5.49
AMÉRICA LATINA			5.15	5.27	4.96	5.08	6.28	6.46	6.30	5.85	5.36	5.12	5.25	6.01	5.89	5.60	5.66	5.71	6.20	5.66

Nota: La desproporcionalidad electoral se refiere a la desviación de la cuota de bancas de los partidos respecto de su cuota de votos. Para la cámara baja o única, la medida de desproporción es el índice del menor cuadrado (LSq), el cual se calcula elevando al cuadrado la diferencia entre la cuota de votos y de bancas de cada partido, sumando estos resultados, dividiendo el total por dos, y finalmente tomando la raíz cuadrada del valor resultante. Los números más bajos pueden interpretarse como signo de que los partidos reciben un número de bancas estrechamente proporcional al número de votos obtenidos, mientras que los números más altos indican que la relación entre los votos y las bancas de los partidos es más desproporcionada. Para los casos en los que las elecciones están segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en algún año, y si la elección no se celebró en tal año, en la elección más reciente.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 27. VOTOS PARA PARTIDOS QUE NO LOGRARON OBTENER BANCAS, 1990-2006.

PAÍS	ELECCIÓN PREVIA		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1989	7.1		3.6		1.8		4.3		5.2		1.7		6.4		7.1		13.7		5.48
BOLIVIA	1989	7.0				5.2				3.5					4.0			3.4		4.00
BRASIL			1.1				0.8				1.8				2.0				1.4	1.42
CHILE	1989	13.9				8.2				12.2				6.4				8.4		8.77
COLOMBIA			0.3	0.8			4.7				10.6				7.8				5.0	4.87
COSTA RICA			5.1				8.9				9.1				8.2				13.6	8.99
ECUADOR			5.8		3.8		4.2		5.1		2.1				..				8.6	4.94
EL SALVADOR	1988	8.3		0.6			2.6			2.1			3.6			7.5			0.1	2.75
GUATEMALA			5.8				14.6	16.6				12.2				2.9				10.41
HONDURAS	1989	1.9				1.2				0.0				0.0				0.0		0.30
MÉXICO	1988	1.8		4.3			4.2			2.2			3.9			2.9			0.3	2.97
NICARAGUA			2.7						4.0					0.3					0.7	1.94
PANAMÁ	1989	..					3.7					6.1					0.0			3.25
PARAGUAY	1989	1.5				0.7					0.8					5.7				2.40
PERÚ			3.8		..			2.1					0.0	8.2					14.6	5.74
REP. DOMINICANA			4.2				6.6				3.1				7.9				11.5	6.64
URUGUAY	1989	0.6					0.7					0.2					0.7			0.53
VENEZUELA	1988	4.9				7.1					1.3		10.1					11.6	..	7.54
AMÉRICA LATINA			4.47	4.09	3.86	3.35	4.54	4.69	4.81	4.78	4.49	4.17	4.72	4.92	5.02	4.97	4.66	5.19	5.67	4.61

Nota: Las cifras son el porcentaje de los votos ganados por partidos que no lograron obtener bancas en la cámara baja o cámara única del parlamento. Debido a datos electorales desagregados insuficientes las cifras para Argentina, Colombia, Perú y Venezuela son estimadas. Para los casos en los que las elecciones son segmentadas, se utilizaron resultados combinadas. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999, 2003), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006), Nicaragua (1996, 2001, 2006) y Venezuela (1998). Para Bolivia (2005) y Venezuela (2000, 2005) los resultados de los distritos plurinominales fueron usados. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en algún año y, si la elección no se celebró en ese año, en la elección más reciente.

Fuentes: Los datos sobre votos registrados son de fuentes oficiales en varios países y del CD-ROM en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y Mercedes Mateo Díaz (comps.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2006).

TABLA 28. BANCAS OBTENIDAS POR MUJERES, 1990-2006.

PAÍS	ELECCIÓN PREVIA		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO 1990-2006
	AÑO	CALIFICACIÓN																		
ARGENTINA	1989	6.3		5.8		14.4		21.8		27.6		26.5		30.7		34.1		35.0		24.5
BOLIVIA	1989	9.2				10.8				11.5					18.5			16.9		14.4
BRASIL	1986	5.3	5.6				7.0				5.7				8.6				..	6.7
CHILE	1989	5.8				7.5				10.8				12.5				15.0		11.5
COLOMBIA	1986	4.5	8.5	10.2			10.8				11.8				12.0				..	10.7
COSTA RICA	1986	10.5	12.3				14.0				19.3				35.1				38.6	23.9
ECUADOR	1988	4.5	7.5		6.0		4.5		..		14.6				16.0				25.0	12.3
EL SALVADOR	1988	11.7		8.3			10.7			17.7			9.5			10.7			16.7	12.3
GUATEMALA	1985	7.0	5.2				7.5	..				8.8				8.2				7.4
HONDURAS	1989	10.2				7.0				9.4				5.5				23.4		11.3
MÉXICO	1988	12.0		7.6			14.2			17.4			16.0			25.8			22.6	17.3
NICARAGUA	1984	14.8	16.3						9.7					20.7					15.2	15.5
PANAMÁ	1989	7.5					8.3					9.9					16.7			11.6
PARAGUAY	1989	5.6				2.5					2.5					10.0				5.0
PERÚ	1985	5.6	6.7		8.8			10.0					10.8	17.5					29.2	13.8
REP. DOMINICANA	1986	7.5	11.7				11.7				16.1				17.3				19.7	15.3
URUGUAY	1989	6.1					7.1					12.1					11.1			10.1
VENEZUELA	1988	10.0				5.9					13.1		9.7					18.0	..	11.7
AMÉRICA LATINA		8.0	8.8	8.4	8.5	8.5	9.4	9.9	9.5	10.7	12.2	12.6	11.9	13.0	14.6	15.8	16.1	17.7	19.0	12.2

Nota: Los datos representan porcentaje de bancas obtenidas por mujeres en la cámara baja o cámara única del parlamento. Los datos corresponden al año en el que se celebró la elección. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en algún año y, si la elección no se celebró en ese año, en la elección más reciente.

Fuentes: IPU (Unión Interparlamentaria), Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey (Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995); IPU (Unión Interparlamentaria), IPU Women in National Parliaments. Statistical Archive website, 2006.

TABLA 29. LA DIVISIÓN DE PODERES, 2006.

PAÍS	TIPO DE EJECUTIVO	ESTRUCTURA DE LA RAMA LEGISLATIVA	FEDERAL/ UNITARIO	DIVISIONES ADMINISTRATIVAS SUBNACIONALES Y AUTORIDADES LOCALES (DIVISIONES POLÍTICAS Y TERRITORIALES)								
				NIVEL 2	AUTORIDAD	FORMA DE ACCESO AL CARGO	NIVEL 3	AUTORIDAD	FORMA DE ACCESO AL CARGO	NIVEL 4	AUTORIDAD	FORMA DE ACCESO AL CARGO
ARGENTINA	Presidencial	Bicameral	Federal	Provincias	Gobernador	Electo	Municipalidades	Intendente	Electo	-	-	-
BOLIVIA	Presidencial	Bicameral	Unitario	Departamentos	Prefecto	Electo	Provincias	Subprefecto	Nomb. por pref.	Sección de provincia (municipalidad)	Alcalde	Electo
BRASIL	Presidencial	Bicameral	Federal	Estados	Gobernador	Electo	Municipalidades	Prefecto	Electo	-	-	-
CHILE	Presidencial	Bicameral	Unitario	Regiones	Intendentes	Nomb. por pres.	Provincias	Gobernador	Nomb. por pres.	Comunas	Alcalde	Electo
COLOMBIA	Presidencial	Bicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Electo	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-
COSTA RICA	Presidencial	Unicameral	Unitario	Provincias	Gobernador	Nomb. por pres.	Cantón	Alcalde	Electo	Distrito	-	-
ECUADOR	Presidencial	Unicameral	Unitario	Provincias	Gobernador	Nomb. por pres.	Cantón (Municipio)	Alcalde	Electo	Parroquia	Presidente	Nomb. por gob.
EL SALVADOR	Presidencial	Unicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Nomb. por pres.	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-
GUATEMALA	Presidencial	Unicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Nomb. por pres.	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-
HONDURAS	Presidencial	Unicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Nomb. por pres.	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-
MÉXICO	Presidencial	Bicameral	Federal	Estados	Gobernador	Electo	Municipalidades	Presidente	Electo	-	-	-
NICARAGUA	Presidencial	Unicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Nomb. por pres.	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-
PANAMÁ	Presidencial	Unicameral	Unitario	Provincias	Gobernador	Nomb. por pres.	Distritos	Alcalde	Electo	Corregimientos	-	-
PARAGUAY	Presidencial	Bicameral	Unitario	Departamentos	Gobernador	Electo	Municipalidades	Intendente	Electo	Distritos	-	-
PERÚ	Presidencial	Unicameral	Unitario	Regiones	Presidente	Electo	Departamentos	Alcalde	Electo	Provincias	-	-
REP. DOMINICANA	Presidencial	Bicameral	Unitario	Provincias	Gobernador	Nomb. por pres.	Municipalidades	Síndico Municipal	Electo	-	-	-
URUGUAY	Presidencial	Bicameral	Unitario	Departamentos	Intendentes	Electo	-	-	-	-	-	-
VENEZUELA	Presidencial	Unicameral	Federal	Estados	Gobernador	Electo	Municipalidades	Alcalde	Electo	-	-	-

Nota: Nomb. por pres. = nombrado por el presidente.
Fuentes: Constituciones nacionales y leyes.

TABLA 30. RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO I: CONDICIONES DE OCUPACIÓN DE CARGOS DEL EJECUTIVO, 2006.

PAÍS	PODER EJECUTIVO					GABINETE			
	CONDICIONES DE ACCESO A CARGOS DEL PODER EJECUTIVO			CONDICIONES DE DESTITUCIÓN DE CARGOS DEL PODER EJECUTIVO		PODER EJECUTIVO		LEGISLATURA	
	ACCESO AL CARGO DEBIDO ÚNICAMENTE AL ELECTORADO	PERÍODO FIJO	AÑOS	INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA ACUSACIÓN DEL PRESIDENTE	INSTITUCIÓN ENCARGADA DEL JUICIO CONTRA EL PRESIDENTE	FACULTAD DE FORMAR GABINETE	FACULTAD DE DESTITUIR AL GABINETE	VOTO DE CENSURA (*)	VOTO DE CENSURA, DATOS NORMALIZADOS (**)
ARGENTINA	Sí	Sí	4	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	3	0.75
BOLIVIA	Sí (1)	Sí	5	Ambas cámaras	CSJ	Sí	Sí	4	1.00
BRASIL	Sí	Sí	4	Cámara baja	Senado or CSJ (2)	Sí	Sí	4	1.00
CHILE	Sí	Sí	4	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	4	1.00
COLOMBIA	Sí	Sí	4	Cámara baja	Senado or CSJ (2)	Sí	Sí	0	0.00
COSTA RICA	Sí	Sí	4	Cámara única	CSJ	Sí	Sí	4	1.00
ECUADOR	Sí	Sí	4	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	4	1.00
EL SALVADOR	Sí	Sí	5	Cámara única	CSJ	Sí	Sí	4	1.00
GUATEMALA	Sí	Sí	4	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	2	0.50
HONDURAS	Sí	Sí	4	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	4	1.00
MÉXICO	Sí	Sí	6	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	4	1.00
NICARAGUA ***	Sí	Sí	5	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	4	1.00
PANAMÁ	Sí	Sí	5	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	4	1.00
PARAGUAY	Sí	Sí	5	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	4	1.00
PERÚ	Sí	Sí	5	Cámara única	Legislatura	Sí	Sí	0	0.00
REP. DOMINICANA	Sí	Sí	4	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	4	1.00
URUGUAY	Sí	Sí	5	Cámara baja	Senado	Sí	Sí	2	0.50
VENEZUELA	Sí	Sí	6	Cámara única	CSJ	Sí	Sí	1	0.25

Nota: CSJ = Corte Suprema de Justicia. (1) En el caso de que ningún candidato a la presidencia obtenga más del 50% de los votos válidos, el Congreso selecciona al presidente entre los dos más votados. (2) Si el Presidente es acusado de delito penal, la Corte Suprema de Justicia es la institución a cargo del juicio (empeachment) contra el presidente. Si el presidente es acusado de abuso de poder, es el Senado la institución a cargo del juicio (empeachment) contra el presidente. (*) 0 = Censura irrestricta; 1 = Voto "constructivo" de censura (la mayoría de la asamblea debe presentar un gabinete alternativo); 2 = La asamblea puede censurar, pero el presidente puede responder con la disolución de la asamblea; 3 = Poder de censura restringido; pocos ministros, o no implica necesariamente su remoción; 4 = La asamblea no puede censurar ni remover a los ministros del gabinete. (**) Para poder comparar a los diversos indicadores entre sí, los datos están normalizados en una escala 0-1.

(***) La Ley Nº 520 de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua (febrero 2005), reduce significativamente el poder del presidente. Sin embargo, la Ley Nº 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País (octubre 2005) suspende la aplicación de la Ley Nº 520 y deja en manos del presidente que asume su cargo en enero 2007 la decisión final concerniente a las reformas de la constitución.

Fuentes: El esquema de codificación se ha tomado de Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), p. 150; los datos se han tomado de constituciones nacionales, Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), y Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Floréz and Andrés Allamand Zavala, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2002).

TABLA 31. RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO II: CONDICIONES DE OCUPACIÓN DE CARGOS LEGISLATIVOS, 2006.

PAÍS	CONDICIONES DE ACCESO A CARGOS LEGISLATIVOS				CONDICIONES DE DESTITUCIÓN DE CARGOS LEGISLATIVOS	
	ACCESO AL CARGO DEBIDO ÚNICAMENTE AL ELECTORADO	PERÍODO FIJO	DIPUTADOS (AÑOS)	SENADO (AÑOS)	FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA DISOLVER LA LEGISLATURA [RANGO: 0-4] (*)	FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA DISOLVER LA LEGISLATURA. ESCALA NORMALIZADA (**)
ARGENTINA	Sí	Sí	4	6	0	0.00
BOLIVIA	Sí	Sí	5	5	0	0.00
BRASIL	Sí	Sí	4	8	0	0.00
CHILE	Sí	Sí	4	8	0	0.00
COLOMBIA	Sí	Sí	4	4	0	0.00
COSTA RICA	Sí	Sí	4	-	0	0.00
ECUADOR	Sí	Sí	4	-	0	0.00
EL SALVADOR	Sí	Sí	3	-	0	0.00
GUATEMALA	Sí	Sí	4	-	0	0.00
HONDURAS	Sí	Sí	4	-	0	0.00
MÉXICO	Sí	Sí	3	6	0	0.00
NICARAGUA	Sí	Sí	5	-	0	0.00
PANAMÁ	Sí	Sí	5	-	0	0.00
PARAGUAY	Sí	Sí	5	5	0	0.00
PERÚ	Sí	Sí	5	-	1	0.25
REP. DOMINICANA	Sí	Sí	4	4	0	0.00
URUGUAY	Sí	Sí	5	5	1	0.25
VENEZUELA	Sí	Sí	5	-	0.5	0.13

Nota: (*) 0 = Sin normativa; 1 = Restringida: sólo como respuesta a censuras; 2 = Requiere una nueva elección presidencial; 3 = Restringida por la frecuencia o el objetivo dentro de un período; 4 = Irrestricta.

(**) Para poder comparar los diversos índices entre las diferentes tablas estadísticas, los datos están normalizados en una escala 0-1.

Fuentes: El esquema de codificación se ha tomado de Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), p. 150; los datos se han tomado de constituciones nacionales, Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), y Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Floréz and Andrés Allamand Zavala, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2002).

TABLA 32. RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO III: PODERES LEGISLATIVOS PRESIDENCIALES, 2006.

PAÍS	VETO *				DECRETOS**		PRESUPUESTO ***							INICIATIVA EXCLUSIVA DE LEGISLACIÓN ****		PLEBISCITO *****	
	VETO TOTAL [ESCALA: 0-13]	ESCALA NORMALIZADA	VETO PARCIAL [ESCALA: 0-13]	ESCALA NORMALIZADA	DECRETO [ESCALA: 0-3]	ESCALA NORMALIZADA	C1: Facultad de propuesta [escala: Sí/No]	C2: Capacidad legislativa para modificar el presupuesto propuesto por el presidente [escala: 0-3]	C3: Resultados del rechazo legislativo de la propuesta [escala: 0-2]	C4: Capacidad del presidente para asignar unilateralmente gastos luego de la aprobación [escala: 0-3]	C5: Capacidad del presidente para modificar el presupuesto luego de su aprobación legislativa [escala: 0-3]	SUBTOTAL	ESCALA NORMALIZADA	[ESCALA: 0-3]	ESCALA NORMALIZADA	[ESCALA: 0-2]	NORMALIZADA
ARGENTINA	11	0.85	11	0.85	1	0.33	Sí	1	1	1	2	5	0.45	0	0.00	1	0.5
BOLIVIA	11	0.85	0	0.00	0	0.00	Sí	0	2	1	0	3	0.27	1	0.33	0	0
BRASIL	2	0.15	2	0.15	3	1.00	Sí	3	2	2	3	10	0.91	2	0.67	0	0
CHILE	11	0.85	11	0.85	1	0.33	Sí	2	2	2	2	8	0.73	2	0.67	2	1
COLOMBIA	4	0.31	4	0.31	2	0.67	Sí	2	2	1	2	7	0.64	2	0.67	2	1
COSTA RICA	10	0.77	0	0.00	0	0.00	Sí	1	2	2	2	7	0.64	0	0.00	0	0
ECUADOR	13	1.00	9	0.69	1	0.33	Sí	2	2	1	3	8	0.73	1	0.33	2	1
EL SALVADOR	10	0.77	0	0.00	0	0.00	Sí	3	1	3	2	9	0.82	0	0.00	2	1
GUATEMALA	10	0.77	0	0.00	1	0.33	Sí	0	1	1	0	2	0.18	0	0.00	2	1
HONDURAS	9	0.69	0	0.00	1	0.33	Sí	0	1	1	2	4	0.36	0	0.00	0	0
MÉXICO	12	0.92	0	0.00	0.5	0.17	Sí	0	0	1	3	4	0.36	0	0.00	0	0
NICARAGUA	2	0.15	2	0.15	0	0.00	Sí	3	2	1	2	8	0.73	0	0.00	2	1

PANAMÁ	10	0.77	10	0.77	0.5	0.17	Sí	2	2	0	2	6	0.55	1	0.33	0	0
PARAGUAY	3	0.23	3	0.23	0	0.00	Sí	0	2	3	2	7	0.64	0	0.00	0	0
PERÚ	2	0.15	2	0.15	2	0.67	Sí	3	2	0	3	8	0.73	1	0.33	2	1
REP. DOMINICANA	12	0.92	12	0.92	0	0.00	Sí	3	1	1	2	7	0.64	0	0.00	0	0
URUGUAY	7	0.54	7	0.54	0.5	0.17	Sí	3	1	2	1	7	0.64	1	0.33	0	0
VENEZUELA	1	0.08	1	0.08	1	0.33	Sí	3	1	1	2	7	0.64	0	0.00	2	1
AMÉRICA LATINA	7.78	0.60	4.11	0.32	0.81	0.27		1.72	1.50	1.33	1.94	6.50	0.59	0.61	0.20	0.94	0.47

Nota: (*) 0 = sin poder de veto; 1 = Veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente; 2 = Veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente; 3 = Veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en cada cámara; 4 = Veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de cada cámara; 5 = Veto revocado con el voto de 3/5 de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente; 6 = Veto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente; 7 = Veto revocado con el voto de 3/5 de los miembros presentes en cada cámara; 8 = Veto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros de cada cámara; 9 = Veto revocado con el voto de 2/3 de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente; 10 = Veto revocado con el voto de 2/3 del total de los miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente; 11 = Veto revocado con el voto de 2/3 de los miembros presentes en cada cámara; 12 = Veto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros de cada cámara; 13 = sin revocación de veto.

(**) 0 = El presidente carece de la facultad de emitir decretos, y la constitución o bien prohibe o bien no se refiere a la delegación por parte del congreso del poder de legislar por decreto al presidente; 1 = La constitución establece expresamente que el congreso puede delegar poderes legislativos al presidente y el presidente tiene un poder constitucional de legislar por decreto restringido (circunstancias excepcionales / algunas áreas de la ley); 2 = El presidente puede emitir decretos no-delegados, pero los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado; 3 = El presidente puede emitir decretos no-delegados, que no pueden ser revocados fácilmente por el congreso, y tienen efectos de largo plazo.

(***) C2: 0 = El legislativo puede aumentar o disminuir los gastos o ingresos sin restricciones; 1 = El legislativo no puede aumentar el déficit, pero puede aumentar los gastos si aumenta los ingresos; 2 = El legislativo necesita la aprobación presidencial antes del trámite final para incrementar los gastos; 3 = El legislativo no puede aumentar los gastos ni el déficit, pero puede disminuir los gastos o aumentar los ingresos.

C3: 0 = El gobierno suspende sus funciones; 1 = Se adopta el presupuesto del año anterior; 2= Se promulga el presupuesto presidencial.

C4: 0 = El presidente no puede incautar fondos, y debe gastar la cantidad presupuestada; 1 = El presidente puede incautar fondos, pero sólo cuando los ingresos son menores a lo proyectado; 2 = El presidente puede incautar gastos no-asignados; 3 = El presidente puede incautar fondos a voluntad (por ej., por decreto).

C5: 0 = El presupuesto sólo puede ser modificado a iniciativa del legislativo; 1 = El presidente no puede modificar el presupuesto por su propia iniciativa; 2 = El presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, pero sólo con la aprobación del legislativo; 3 = El presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, y sin la aprobación del legislativo.

(****) 0 = Las áreas de iniciativa exclusiva están limitadas a formas típicas, tales como la propuesta del presupuesto anual y tratados y acuerdos internacionales; 1 = El presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 2 = El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 3 = El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, y el legislativo tiene sólo una limitada facultad para modificar esta legislación.

(*****) 0 = El presidente no puede convocar un plebiscito; 1 = El presidente puede convocar a un plebiscito no-vinculante; 2 = El presidente puede convocar un plebiscito vinculante.

Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos.

Fuentes: El esquema de codificación se ha tomado de Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), p. 150; los datos se han tomado de constituciones nacionales, Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral* ***Dynamics*** (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), y Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Floréz and Andrés Allamand Zavala, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2002).

TABLA 33. RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO IV: PODERES PRESIDENCIALES GLOBALES, 2006.

PAÍS	PODERES NO-LEGISLATIVOS*		PODERES LEGISLATIVOS**		INDICE GENERAL DE LOS PODERES PRESIDENCIALES FORMALES***	
ARGENTINA	0.38	Medio bajo (1)	0.44	Medio alto (1)	0.41	Medio alto (1)
BOLIVIA	0.50	Medio alto	0.23	Medio bajo	0.37	Medio bajo
BRASIL	0.50	Medio alto	0.62	Muy alto	0.56	Muy alto
CHILE	0.50	Medio alto	0.66	Muy alto	0.58	Muy alto
COLOMBIA	0.00	Muy bajo	0.59	Muy alto	0.29	Muy bajo
COSTA RICA	0.50	Medio alto	0.23	Medio bajo	0.36	Medio bajo
ECUADOR	0.50	Medio alto	0.59	Muy alto	0.55	Muy alto
EL SALVADOR	0.50	Medio alto	0.33	Medio bajo	0.42	Medio alto
GUATEMALA	0.25	Medio bajo	0.29	Medio bajo	0.27	Muy bajo
HONDURAS	0.50	Medio alto	0.25	Medio bajo	0.38	Medio bajo
MÉXICO	0.50	Medio alto	0.24	Medio bajo	0.37	Medio alto
NICARAGUA	0.50	Medio alto	0.25	Medio bajo	0.38	Medio bajo
PANAMÁ	0.50	Medio alto	0.43	Medio alto	0.46	Medio alto
PARAGUAY	0.50	Medio alto	0.19	Muy bajo	0.34	Medio bajo
PERÚ	0.13	Muy bajo	0.50	Medio alto	0.31	Medio bajo
REP. DOMINICANA	0.50	Medio alto	0.37	Medio bajo	0.44	Medio alto
URUGUAY	0.38	Medio bajo	0.38	Medio	0.38	Medio bajo
VENEZUELA	0.19	Muy bajo	0.30	Medio bajo	0.25	Muy bajo
AMÉRICA LATINA	0.41		0.38		0.40	

Nota: (*) Promedio entre el voto de censura legislativo al gabinete y el poder presidencial para disolver el congreso. (**) Promedio ponderado de los poderes legislativos del presidente, basado en la siguiente fórmula: Poderes legislativos = [(promedio puntaje veto total y parcial * 4) + (puntaje decretos * 4) + (puntaje presupuesto * 3) + (puntaje introducción exclusiva de legislación * 3) + (puntaje plebiscito * 1)]/15. (***) El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio entre los poderes presidenciales legislativos y no-legislativos. (1) El nivel de estos poderes es evaluado desde una perspectiva regional comparada. Un país con un nivel "muy alto" en cualquiera de las dimensiones de poder, significa que su registro está por encima de la desviación estándar de la media regional. "Medio alto" significa que su puntaje cae entre el promedio regional y una desviación estándar positiva. El mismo método se utiliza para los niveles "medio bajo" y "muy bajo". Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos.

Fuentes: El esquema de codificación se ha tomado de Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), p. 150; los datos se han tomado de constituciones nacionales, Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), y Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Floréz and Andrés Allamand Zavala, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington DC: BID y IDEA Internacional, 2002).

TABLA 34. PODER JUDICIAL: CONDICIONES DE ACCESO A LOS CARGOS Y FACULTADES DEL PODER JUDICIAL, 2006.

PAÍS	DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES CENTRALES	TÉRMINOS DE ACCESO A LOS CARGOS: CORTE SUPREMA				FACULTAD DE REVISIÓN JUDICIAL
		PROCEDIMIENTO DE NOMINACIÓN		NÚMERO DE JUECES	MANDATO	
		IDENTIFICACIÓN INICIAL DE NOMINADOS	SELECCIÓN DE LISTA DE NOMINADOS Y/O APROBACIÓN DE NOMINADOS			
ARGENTINA	Constitución de 1994	El Presidente postula candidato	El Senado aprueba (2/3 de los votos)	9	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Sí: Corte Suprema
BOLIVIA	Constitución de 1967; Reformas de 1994, 2002 y 2005	El Consejo Judicial presenta lista	El Congreso en pleno selecciona de la lista y aprueba (2/3 de los votos de todos los miembros)	12	10 años, reelección permitida 10 años después del último período	Sí: Tribunal Constitucional
BRASIL	Constitución de 1988; Reforma de 2004	El Presidente postula candidato	El Senado aprueba (mayoría absoluta)	11	Vitalicio (retiro obligatorio a los 70 años)	Sí: Supremo Tribunal Federal
CHILE	Constitución de 2005	La Corte Suprema presenta lista	El Presidente selecciona de la lista y el Senado aprueba (2/3 de los votos)	21	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Sí: Tribunal Constitucional
COLOMBIA	Constitución de 1991; Reforma de 2002	El Consejo Superior de la Judicatura presenta lista	La Corte Suprema selecciona de la lista y aprueba (mayoría simple)	23	8 años, no se permite reelección	Sí: Corte Constitucional
COSTA RICA	Constitución de 1949; Reformas de 1954 y 2003	La Corte Suprema presenta lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba	22	8 años, la reelección se presupone a menos que 2/3 del Congreso se oponga	Sí: Corte Suprema
ECUADOR	Constitución de 1998	La Corte Suprema identifica candidato	La Corte Suprema aprueba (2/3 de los votos)	31	Vitalicio (sin límite fijo)	Sí: Tribunal Constitucional
EL SALVADOR	Constitución de 1983	El Consejo Nacional de la Judicatura y las Asociaciones de Abogados de El Salvador presenta lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba (2/3 de los votos)	15	9 años, se permite reelección	Sí: Corte Suprema
GUATEMALA	Constitución de 1985; Reforma de 1993	La Comisión de Postulación, compuesta por diferentes cuerpos gubernamentales y no gubernamentales, presenta lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba (2/3 de los votos)	13	5 años, se permite reelección	Sí: Corte Constitucional

HONDURAS	Constitución de 1982; Reformas de 2000 y 2003	La Junta de Nominación, que incluye a representantes de la sociedad civil, presenta lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba (2/3 de los votos)	15	7 años, se permite reelección	Sí: Corte Suprema
MÉXICO	Constitución de 1917; Reformas de 1993 y 1999	El Presidente presenta lista	El Senado selecciona de la lista y aprueba (2/3 de los presentes)	11	15 años, no se permite reelección	Sí: Corte Suprema
NICARAGUA	Constitución de 1987; Reformas de 1995 y 2000	El Presidente y el congreso presentan lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba (6/10 de los votos)	16	5 años, se permite reelección	Sí: Corte Suprema
PANAMÁ	Constitución de 1972; Reformas de 1978, 1983 y 1994	El Presidente y el gabinete postulan candidato	El Congreso aprueba (mayoría simple)	9	10 años, se permite reelección	Sí: Corte Suprema
PARAGUAY	Constitución de 1992	El Consejo de Magistrados presenta lista	El Senado aprueba con el consentimiento del Ejecutivo	9	5 años, la reelección se convierte en vitalicio (retiro obligatorio a los 75)	Sí: Corte Suprema
PERÚ	Constitución de 1993	El Consejo Nacional de la Magistratura identifica candidatos	El Consejo Nacional de la Magistratura aprueba (2/3 de los votos)	32	Retiro obligatorio a los 70 años	Sí: Tribunal Constitucional
REP. DOMINICANA	Constitución de 2002	El Consejo Nacional de la Judicatura, presidido por el Presidente, identifica candidatos	El Consejo Nacional de la Judicatura aprueba (mayoría simple)	16	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Sí: Corte Suprema
URUGUAY	Constitución de 1967; Reformas de 1989, 1994, 1996 y 2004	El Congreso identifica candidatos	La Asamblea General (ambas cámaras del Congreso) selecciona (2/3 de los votos)	5	10 años, se permite la reelección 5 años después del final del último período (retiro obligatorio a los 70 años)	Sí: Corte Suprema
VENEZUELA	Constitución de 1999	La Comisión Nacional de Postulaciones presenta lista	El Congreso selecciona de la lista y aprueba	32	12 años, no se permite reelección	Sí: Tribunal Constitucional

Fuentes: Constituciones nacionales; y Allan R. Brewer-Carías, "The Question of Legitimacy: How to Choose the Judges of the Supreme Court," 153-82, en Ingolf Pernice, Juliane Kokott, y Cheryl Saunders (comps.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective* (Baden-Baden, Alemania: Nomos, 2006)

TABLA 35. COMPROMISOS INTERNACIONALES I: TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS, 2006.

PAÍS	CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (1965)	CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966)	CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966)	CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES (1979)	CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTRAS FORMAS CRUELES, INHUMANAS O DEGRADANTES DE TRATO O CASTIGO (1984)	CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989)	Nº DE TRATADOS SIN RATIFICAR
ARGENTINA	√	√	√	√	√	√	0
BOLIVIA	√	√	√	√	√	√	0
BRASIL	√	√	√	√	√	√	0
CHILE	√	√	√	√	√	√	0
COLOMBIA	√	√	√	√	√	√	0
COSTA RICA	√	√	√	√	√	√	0
ECUADOR	√	√	√	√	√	√	0
EL SALVADOR	√	√	√	√	√	√	0
GUATEMALA	√	√	√	√	√	√	0
HONDURAS	√	√	√	√	√	√	0
MÉXICO	√	√	√	√	√	√	0
NICARAGUA	√	√	√	√	√	√	0
PANAMÁ	√	√	√	√	√	√	0
PARAGUAY	√	√	√	√	√	√	0
PERÚ	√	√	√	√	√	√	0
REP. DOMINICANA	√	√	√	√	x	√	I
URUGUAY	√	√	√	√	√	√	0
VENEZUELA	√	√	√	√	√	√	0
PAÍSES CON RATIFICACIÓN PENDIENTE:	0	0	0	0	I	0	I

Nota: √ = ratificado; x = no ratificado. La información está actualizada al 7 de noviembre de 2006.
Fuente: Naciones Unidas, "Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General" (2006) [http://untreaty.un.org/].

TABLA 36. COMPROMISOS INTERNACIONALES II: TRATADOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO, 2006.

PAÍS	CONVENCIÓN 87: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ORGANIZACIÓN (1948)	CONVENCIÓN 98: DERECHO A LA ORGANIZACIÓN Y A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (1949)	CONVENCIÓN 29: ELIMINACIÓN DEL TRABAJO FORZADO Y COMPULSIVO (1930)	CONVENCIÓN 105: ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZADO (1957)	CONVENCIÓN 100: IGUALDAD DE REMUNERACIONES (1951)	CONVENCIÓN 111: DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO Y OCUPACIÓN (1958)	CONVENCIÓN 138: EDAD MÍNIMA (1973)	CONVENCIÓN 182: PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL (1999)	Nº DE TRATADOS SIN RATIFICAR
ARGENTINA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
BOLIVIA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
BRASIL	x	√	√	√	√	√	√	√	1
CHILE	√	√	√	√	√	√	√	√	0
COLOMBIA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
COSTA RICA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
ECUADOR	√	√	√	√	√	√	√	√	0
EL SALVADOR	√	√	√	√	√	√	√	√	0
GUATEMALA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
HONDURAS	√	√	√	√	√	√	√	√	0
MÉXICO	√	x	√	√	√	√	x	√	2
NICARAGUA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
PANAMÁ	√	√	√	√	√	√	√	√	0
PARAGUAY	√	√	√	√	√	√	√	√	0
PERÚ	√	√	√	√	√	√	√	√	0
REP. DOMINICANA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
URUGUAY	√	√	√	√	√	√	√	√	0
VENEZUELA	√	√	√	√	√	√	√	√	0
PAÍSES CON RATIFICACIÓN PENDIENTE:	1	1	0	0	0	0	1	0	3

Nota: √ = ratificado; x = no ratificado. La información está actualizada al 8 de noviembre de 2006.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, "ILOLEX Database on International Labour Standards. Ratifications of the Fundamental Human Rights Conventions by Country" (2006) [http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm].

TABLA 37. COMPROMISOS INTERNACIONALES III: TRATADOS INTERAMERICANOS, 2006 .

PAÍS	CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, "PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA" (1969)	CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y CASTIGAR LA TORTURA (1985)	PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL AREA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR" (1988)	PROTOCOLO A LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS PARA ABOLIR LA PENA DE MUERTE (1990)	CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS (1994)	CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PREVENCIÓN, CASTIGO Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ" (1994)	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (1996)	Nº DE TRATADOS SIN RATIFICAR
ARGENTINA	√	√	√	×	√	√	√	1
BOLIVIA	√	×	√	×	√	√	√	2
BRASIL	√	√	√	√	×	√	√	1
CHILE	√	√	×	×	√	√	√	2
COLOMBIA	√	√	√	×	√	√	√	1
COSTA RICA	√	√	√	√	√	√	√	0
ECUADOR	√	√	√	√	√	√	√	0
EL SALVADOR	√	√	√	×	×	√	√	2
GUATEMALA	√	√	√	×	√	√	√	1
HONDURAS	√	×	×	×	√	√	√	3
MÉXICO	√	√	√	×	√	√	√	1
NICARAGUA	√	×	×	√	×	√	√	3
PANAMÁ	√	√	√	√	√	√	√	0
PARAGUAY	√	√	√	√	√	√	√	0
PERÚ	√	√	√	×	√	√	√	1
REP. DOMINICANA	√	√	×	×	×	√	√	3
URUGUAY	√	√	√	√	√	√	√	0
VENEZUELA	√	√	×	√	√	√	√	1
PAÍSES CON RATIFICACIÓN PENDIENTE:	0	3	5	10	4	0	0	22

Nota: √ = ratificado; x = no ratificado. La información está actualizada al 8 de noviembre de 2006.

Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA), "Treaties and Agreements: Signatories and Ratifications of the Inter-American Treaties by Subject" (2006) [http://www.oas.org/DIL/treaties_signatories_ratifications_subject.htm].

TABLA 38. MUJERES I: LEGISLACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, 1990-2005.

PAÍS	LEGISLACIÓN SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
ARGENTINA	Ley 24,417 de protección contra la violencia familiar, diciembre 1994. Acta n° 25,087 que modifica el Código Penal, 1999. Ley 2212 de violencia intra-familiar, 1993. Ley 11529 de violencia intra-familiar, 1993.
BOLIVIA	Ley 1,674 contra la violencia doméstica y familiar, 1995. Ley 1,678, que modifica el Código Penal en lo relativo a delitos sexuales, 1997.
BRASIL	Decreto Legislativo 107, que da fuerza legal a la Convención Interamericana sobre Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, 1995. Artículo 226 de la Constitución Federal de 1988, y varios artículos del Código Penal.
CHILE	Acta n° 20066, "Acta de Violencia Doméstica," reemplaza al Acta n° 19,325 y modifica el Código Penal, 2005. Ley 19,325 de violencia familiar, agosto 1994. Ley 19,617 sobre crímenes sexuales, 1999.
COLOMBIA	Ley 294 para prevenir, castigar y erradicar a la violencia familiar, 1996 (parcialmente modificada por la Ley 575, 2000). Ley 360 sobre delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana, 1997. Ley del Código Penal 599, que trata sobre la violencia intra-familiar, 2000.
COSTA RICA	Acta 7,142, que promueve la igualdad social de las mujeres; incluye el capítulo 4 sobre violencia en la familia, 1990. Ley 7.586, contra la violencia doméstica, 1996.
ECUADOR	Ley 103, sobre violencia contra la mujer y la familia, 1995.
EL SALVADOR	Decreto-ley 902, sobre violencia familiar, 1996.
GUATEMALA	Ley 97-96, de prevención, castigo y erradicación de la violencia familiar, 1996. Decreto-ley 7-99, por la dignidad y promoción integral de la mujer, 1999.
HONDURAS	Decreto 132-97, de prevención, castigo y eliminación de la violencia contra la mujer, 1997.
MÉXICO	Ley para tratar y prevenir la violencia familiar, 1996. Decreto de reforma de los códigos civil y penal en referencia a la violencia familiar y la violación, 1997.
NICARAGUA	Ley que contiene modificaciones y agregados al código penal de 1996; y ley que crea al Servicio de Policía de Mujeres y Niños, incluida en la legislación que establece el Servicio Nacional de Policía, 1996. Ley 230, que establece la protección de las mujeres víctimas de la violencia doméstica, 1996.
PANAMÁ	Acta 27, 1995. Ley 4 sobre igualdad de oportunidades para la mujer, 1999. Ley 38 sobre violencia doméstica, 2001.

PARAGUAY	Ley 1600/00 contra la violencia doméstica, 2000.
PERÚ	Ley 26,260, que establece la política estatal y social sobre la violencia familiar, 1993 (modificada por la Ley 27.306, en 2000). Ley 26,763, que establece mecanismos para proveer mayor protección a las víctimas, 1997. Ley 26,770, que reforma el código penal estableciendo que el matrimonio no vicia los argumentos para el procesamiento de crímenes contra la libertad sexual, 1997. Acta 27,115, que establece acción penal pública para delitos contra la libertad sexual, 1999.
REP. DOMINICANA	Ley 24-97, que define los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto, 1997.
URUGUAY	Acta 16,707, sobre seguridad de los ciudadanos, que agrega un nuevo artículo al código penal, definiendo a la violencia doméstica y estableciendo sus penalidades, 1995. Ley 17.514 sobre violencia doméstica, 2002
VENEZUELA	Ley 4635, estableciendo igualdad de oportunidades para la mujer en casos de abuso y violencia, 1993. Ley sobre violencia contra la mujer y la familia, 1998.

Nota: La información está actualizada al 7 de octubre de 2005.

Fuentes: CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Violence Against Women in Couples* (Santiago de Chile: Unidad de Mujer y Desarrollo, Mujer y Desarrollo Series 40, octubre 2004), 18, tabla 1; CEPAL, Buenas practicas para la erradicacion de la violencia domestica en la region de America Latina y el Caribe (Santiago de Chile: Unidad de Mujer y Desarrollo, Mujer y Desarrollo Series 75, septiembre 2005), 68, anexo #3; y OEA, Comisión Interamericana de Mujeres, "Violence Laws" (2006) [http://www.oas.org/cim/English/LawsViolence.htm].

TABLA 39. MUJERES II: DISPARIDAD SALARIAL POR GÉNERO, 1989-2004.

PAÍS	PRINCIPIOS DÉCADA 1990			MEDIADOS DÉCADA 1990			MEDIADOS/FINES DÉCADA 1990			FINES DÉCADA 1990			PRINCIPIOS DÉCADA 2000			MEDIADOS DÉCADA 2000		
	AÑO	PEA	ASALARIADOS	AÑO	PEA	ASALARIADOS	AÑO	PEA	ASALARIADOS	AÑO	PEA	ASALARIADOS	AÑO	PEA	ASALARIADOS	AÑO	PEA	ASALARIADOS
ARGENTINA	1990	65	76	1994	71	76	1997	70	79	1999	65	79	2002	59	71	2004	61	68
BOLIVIA	1989	59	60	1994	54	61	1997	60	69	1999	63	72	2002	61	77	..	..	..
BRASIL	1990	56	65	1993	56	61	1996	62	68	1999	64	70	2001	66	86	2003	66	87
CHILE	1990	61	66	1994	67	70	1996	67	73	1998	66	74	2000	61	72	2003	64	83
COLOMBIA	1991	68	77	1994	68	83	1997	79	77	1999	75	83	2002	77	99	..	..	..
COSTA RICA	1990	72	74	1994	69	75	1997	78	87	1999	70	78	2002	75	85	..	..	..
ECUADOR	1990	66	67	1994	67	76	1997	75	83	1999	67	83	2002	67	87	..	..	..
EL SALVADOR	..	..	..	1995	63	79	1997	72	88	1999	75	88	2001	73	100	..	..	..
GUATEMALA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1998	55	70	2002	58	80	..	..	..
HONDURAS	1990	59	78	1994	63	73	1997	60	77	1999	65	78	2002	76	95	..	..	..
MÉXICO	1990	55	73	1994	57	68	1996	59	73	1998	57	72	2002	63	76	2004	63	78
NICARAGUA	..	..	..	1993	77	77	..	..	..	1998	65	77	2001	69	82	..	..	..
PANAMÁ	1991	80	80	1994	71	75	1997	74	76	1999	83	94	2002	76	85	..	..	..
PARAGUAY	1990	55	63	1994	60	64	1996	64	76	1999	71	79	2000	70	95	..	..	..
PERÚ	..	..	..	..	..	..	1997	60	73	1999	63	78	2001	67	80	2003	61	78
REP. DOMINICANA	..	..	..	..	..	..	1997	75	90	..	..	..	2002	68	89	..	..	..
URUGUAY	1990	45	64	1994	61	63	1997	65	67	1999	67	68	2002	72	71	..	..	..
VENEZUELA	1990	66	79	1994	70	83	1997	69	83	1999	74	91	2002	76	99	..	..	..
AMÉRICA LATINA		62	71		65	72		68	77		67	78		69	85		63	79

Nota: Las cifras representan el porcentaje promedio del ingreso masculino recibido por las mujeres en áreas urbanas. La columna sobre la PEA (Población Económicamente Activa) compara las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres en el contexto global de la PEA. La columna sobre asalariados compara la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres sólo en el contexto de los asalariados. Los datos para Argentina corresponden únicamente al Gran Buenos Aires, y para Paraguay a Asunción. Para Venezuela, los datos de 1997 en adelante corresponden al conjunto del país, y no sólo al área urbana. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos para los que existen datos disponibles en cualquier año.

Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Panorama social de América Latina 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 371-72, tabla 26.

TABLA 40. NIÑOS: PORCENTAJE DE NIÑOS ECONÓMICAMENTE ACTIVOS, C. 2002.

PAÍS	AÑO	NIÑOS ECONÓMICAMENTE ACTIVOS (PORCENTAJE DEL TOTAL DE NIÑOS DE 5-14 AÑOS DE EDAD)				
		TOTAL	GÉNERO		RESIDENCIA	
			MASCULINO	FEMENINO	URBANO	RURAL
ARGENTINA	..	..	..	..	..	..
BOLIVIA	2000	23.7	25.5	21.8	9.3	44.8
BRASIL	2003	5.3	7.1	3.4	3.1	15.2
CHILE	..	..	..	..	..	..
COLOMBIA	2001	10.4	14.1	6.6	..	..
COSTA RICA	2002	5.9	8.3	3.2	2.6	9.7
ECUADOR	2001	15.4	19.0	11.7	..	..
EL SALVADOR	2003	10.2	13.7	6.5	6.9	13.9
GUATEMALA	2000	16.1	21.0	11.1	10.7	19.0
HONDURAS	2002	9.2	13.3	5.0	5.6	11.7
MÉXICO	..	..	..	..	..	..
NICARAGUA	2001	9.9	14.4	5.4	5.9	14.5
PANAMÁ	2000	3.3	5.2	1.2	1.4	5.6
PARAGUAY	2003	3.5	4.4	2.6	3.1	5.7
PERÚ	..	..	..	..	..	..
REP. DOMINICANA	2000	14.5	21.6	7.3	13.3	16.3
URUGUAY	..	..	..	..	..	..
VENEZUELA *	2000	4.9	7.2	2.4	..	..
AMÉRICA LATINA		10.2	13.4	6.8	6.2	15.6

Nota: (*) Para Venezuela, los datos corresponden a niños de 10-14 años de edad únicamente.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y Banco Mundial, "Country Statistics: Americas," *Understanding Children's Work, An Inter-Agency Research Cooperation Project on Child Labour* (2006) [http://www.ucw-project.org/].

TABLA 41. PUEBLOS INDÍGENAS: TRATADOS INTERNACIONALES Y DERECHOS MULTICULTURALES Y LINGÜÍSTICOS, 2006 .

PAÍS	CONVENCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES (OIT N° 169, 1989)	DERECHOS CONSTITUCIONALES		
		CONSTITUCIÓN	DERECHOS MULTICULTURALES	DERECHOS LINGÜÍSTICOS
ARGENTINA	2000	1994	Yes	No, pero no existe idioma oficial
BOLIVIA	1991	1967/1994	Yes	No, pero no existe idioma oficial
BRASIL	2002	1988	Yes	No, el portugués es el idioma oficial
CHILE	x	2005 (*)	No	No, pero no existe idioma oficial
COLOMBIA	1991	1991	Yes	Sí, el castellano es idioma oficial, pero las lenguas indígenas y los dialectos son oficiales en sus territorios
COSTA RICA	1993	1949	No	No, el castellano es idioma oficial
ECUADOR	1998	1998	Yes	Sí, el castellano es idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial restringido
EL SALVADOR	x	1983/1992	No	No, pero se respetan las "lenguas autóctonas"
GUATEMALA	1996	1985	Yes	Sí, las lenguas indígenas tienen estatus oficial en las áreas en donde son hablados
HONDURAS	1995	1982	No	No, el castellano es idioma oficial
MÉXICO	1990	1917/1992/2001	Yes	No, pero se promueven las lenguas indígenas
NICARAGUA	x	1987/1995	Yes	Sí, los idiomas de las comunidades de la costa atlántica son oficiales en esas regiones
PANAMÁ	x	1972/1983/1993/1994	Yes	No, el castellano es idioma oficial, pero se conservan y difunden las "lenguas aborígenes"
PARAGUAY	1993	1992	Yes	Sí, el guaraní es un idioma oficial
PERÚ	1994	1993	Yes	Sí: el castellano es idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial en las áreas en donde predominan
REP. DOMINICANA	x	2002	No	No, pero no hay idioma oficial
URUGUAY	x	1967/97	No	No
VENEZUELA	2002	1999	Yes	Sí, las lenguas indígenas son de uso oficial para los indígenas y deben ser respetadas en todo el territorio

Nota: √ = ratificada; x = no ratificada. La información es válida al 27 de diciembre de 2006. Los derechos multiculturales se refieren a si las constituciones reconocen explícitamente la naturaleza multiétnica y pluricultural de sus sociedades. Los derechos a los que se refiere este cuadro son considerados algunas veces como derechos colectivos, y no estrictamente derechos civiles. (*) La ley indígena 19,253 de 5 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenas y sistemas de educación intercultural bilingüe (art. 39), y garantiza el uso de lenguas indígena en juicios (art. 74).

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes; OIT, "Indigenous and Tribal People. Conventions and Other Relevant Instruments" [http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?(C169)]; y Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama* 2da. edición (Bolivia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Gobierno de México, Abya Yala, Banco Mundial, 2003).

TABLA 42. HOMICIDIOS, C. 2000-04.

PAÍS	Nº DE HOMICIDIOS				Nº DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES			
	C. 2000		2002	2004	C. 2000		2002	2004
ARGENTINA	2000	2,653	3,453	..	2000	7.4	9.5	..
BOLIVIA	2001	322	248	..	2001	3.7	2.8	..
BRASIL	2001	39,618	..	..	2001	23.0	..	..
CHILE	2000	235	296	276	2000	1.5	1.9	1.7
COLOMBIA *	2000	26,540	28,837	20,167	2000	62.7	65.7	44.2
COSTA RICA	1999	245	254	265	1999	6.6	6.4	6.2
ECUADOR	1999	3,217	..	2,390	1999	25.9	..	18.3
EL SALVADOR **	2001	2,207	2,024	2,756	2001	35.0	31.5	41.0
GUATEMALA	2000	2,904	..	4,202	2000	25.5	..	36.0
HONDURAS	1998	9,241	..	..	1998	154.0	..	..
MÉXICO	2000	13,829	13,144	..	2000	14.1	13.0	..
NICARAGUA	1998	1,157	..	..	1998	24.1	..	..
PANAMÁ	2001	306	281	..	2001	10.6	9.6	..
PARAGUAY	2000	662	..	..	2000	12.6	..	..
PERÚ	2001	1,294	1,136	1,526	2001	4.9	4.3	5.5
REP. DOMINICANA	2000	1,099	1,242	1750	2000	13.3	19.4	19.7
URUGUAY	2000	154	217	194	2000	4.6	6.5	5.6
VENEZUELA	2000	8,022	..	..	2000	33.1	..	..
AMÉRICA LATINA						25.7	15.5	19.8

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos para los que existen datos disponibles en cualquier año.

Fuentes: (*) Las cifras de Colombia para 2002 y 2004 se han tomado del Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la Republica, *Indicadores de situación y resultados operacionales de la fuerza pública* (2006) [http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=observatorio]. (**) La cifra de El Salvador para 2004 se ha tomado de la Policía Nacional Civil (2005) [http://www.pnc.gob.sv/Portada/portada.htm].

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Preliminary Responses to the Ninth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems, 2003-2004* (2004) [http://www.unodc.org/unodc/en/crime_monitoring_surveys.html]; UNODC, Division for Policy Analysis and Public Affairs, *The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems, 2001-2002* (2002) [http://www.unodc.org/unodc/en/crime_monitoring_surveys.html]; y UNODC, Division for Policy Analysis and Public Affairs, *Combined data from Fifth, Sixth and Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems, 1990- 2002* (2002) [http://www.unodc.org/unodc/en/crime_monitoring_surveys.html].

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), *Report on Justice Systems in the Americas 2004-2005* (2005) [www.cejamericas.org]; Interpol, *International Crime Statistics* (2004); E.G. Krug et al. (comps.), *World Report on Violence and Health* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2002), 274, 308-312; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Population Estimates and Projections. 2001, 2002, 2004, and 2005* (2006) [http://esa.un.org/unpp/].

TABLA 43. PENA DE MUERTE, 1990-2006.

PAÍS	NO ABOLIDA	PARCIALMENTE ABOLIDA	COMPLETAMENTE ABOLIDA
ARGENTINA		1990-2006	
BOLIVIA	1990-97		
		1997-2006	
BRASIL		1990-2006	
CHILE	1990-2001		
		2001-06	
COLOMBIA			1990-2006
COSTA RICA			1990-2006
ECUADOR			1990-2006
EL SALVADOR		1990-2006	
GUATEMALA	1990-2006		
HONDURAS			1990-2006
MÉXICO		1990-2005	
			2005-06
NICARAGUA			1990-2006
PANAMÁ			1990-2006
PARAGUAY	1990-92		1992-2006
PERÚ		1990-2006	
REP. DOMINICANA			1990-2006
URUGUAY			1990-2006
VENEZUELA			1990-2006

Nota: "No Abolida" significa que se mantiene la pena de muerte; "Parcialmente Abolida" significa que la pena de muerte sólo ha sido abolida para crímenes comunes; "Completamente Abolida" significa que la pena de muerte ha sido abolida para cualquier crimen. Los datos están actualizados al 5 de septiembre de 2006.

Fuente: Amnistía Internacional, *"Abolitionist and Retentionist Countries"* (2006) [http://web.amnesty.org/pages/deathpenalty-countries-eng].

TABLA 44. ACCESO A LOS CORTES: GASTO PÚBLICO, NÚMERO DE JUECES Y DEFENSORES PÚBLICOS, 2000-05.

PAÍS	% PRESUPUESTO NACIONAL				Nº DE JUECES				Nº DE JUECES POR 100.000 HABITANTES				Nº DE DEFENSORES PÚBLICOS				Nº DE DEFENSORES PÚBLICOS POR 100.000 HABITANTES			
	c. 2001		c. 2004		c. 2001		c. 2004		c. 2001		c. 2004		c. 2001		c. 2004		c. 2001		c. 2004	
ARGENTINA *	2000	3.2	2005	1.1	2000	4,106	2003	4,409	2000	11.1	2003	11.4	2001	857	2003	201	2001	2.3	2003	0.5
BOLIVIA	2001	1.5	2004	1.0	2002	758	2004	878	2002	9.1	2004	9.5	2001	82	2004	56	2001	0.9	2004	0.8
BRASIL **	2000	2.1	2004	1.0	2000	6,145	2003	13,660	2000	3.6	2003	7.7	2001	3,000	2004	3,154	2001	1.7	2004	1.9
CHILE	2002	0.9	2005	5.3	2002	718	2004	766	2002	5.0	2004	5.0	2004	417	2005	460	2004	2.7	2005	2.8
COLOMBIA	2002	1.2	2004	1.0	2002	3,257	2004	4,613	2002	7.4	2004	10.4	2000	1,126	2004	4,613	2000	2.7	2004	2.5
COSTA RICA	2001	5.2	2004	9.4	2001	660	2003	683	2001	16.0	2003	15.8	2001	128	2004	232	2001	3.2	2004	5.4
ECUADOR	2001	1.5	2005	2.0	2002	681	2003	831	2002	5.6	2003	6.1	2001	33	..	..	2001	0.3	..	..
EL SALVADOR	2002	4.5	2004	4.8	2002	625	2003	642	2002	9.2	2003	9.8	2001	274	2004	277	2001	4.3	2004	4.2
GUATEMALA	2002	3.4	2005	4.2	2002	720	2004	731	2002	6.0	2004	6.0	2001	92	2004	137	2001	0.8	2004	1.1
HONDURAS	2002	7.2	2003	14.5	2002	550	2004	657	2002	8.2	2004	9.1	2002	209	..	..	2002	3.1	..	..
MÉXICO †	2000	1.0	..	..	2000	692	2004	894	2000	0.7	2004	0.8	2001	686	..	..	2001	0.7	..	..
NICARAGUA	2001	2.9	..	..	2001	316	2003	345	2001	6.0	2003	6.1	2001	15	..	..	2001	0.3	..	..
PANAMÁ ††	2000	2.6	2003	3.9	2002	238	2004	248	2002	8.0	2004	8.3	2001	48	2004	106	2001	1.7	2004	1.4
PARAGUAY	2001	1.6	2004	2.6	2001	590	..	..	2001	10.5	..	..	..	..	2005	96	..	..	2005	1.6
PERÚ	2002	1.5	2004	2.3	2002	1,688	2004	1,690	2002	6.0	2004	6.0	2001	263	2004	283	2001	1.0	2004	1.0
REP. DOMINICANA	2001	1.4	2004	1.1	2001	549	2003	596	2001	7.0	2003	7.0	2001	39	2004	152	2001	0.5	2004	1.7
URUGUAY	2001	1.6	..	..	2000	517	2003	467	2000	15.5	2003	14.4	2001	74	2003	189	2001	2.2	2003	5.8
VENEZUELA	2002	1.4	2004	1.5	2000	1,508	2003	1,739	2000	6.1	2003	6.8	1998	159	2003	691	1998	0.7	2003	2.7
AMÉRICA LATINA		2.5		3.7						7.8		8.2						1.7		2.4

Nota: Los datos sobre el "% presupuesto nacional", en caso de que no se note lo contrario, se refieren al total destinado al sector justicia como un porcentaje del total del presupuesto del sector público. Datos para la región son el promedio de todos los países para los cuales hay datos disponibles. (*) Para Argentina en el 2005, el dato sobre el presupuesto nacional se refiere sólo a la rama judicial nacional; el dato sobre defensores públicos en el 2001 se refiere al total del personal y el mismo dato para el 2003 se refiere sólo al sistema judicial nacional. (**) Para Brasil el dato sobre el presupuesto nacional del 2004 se refiere sólo al sistema judicial federal, y el dato sobre defensores públicos en el 2001 es una estimación. (†) El número de jueces en Mexico se refiere únicamentel al nivel federal. (††) Para Panamá, el dato para el 2003 data se refiere sólo al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Fuentes: CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), *Report on Justice Systems in the Americas 2002-2003* (2003) [www.cejamericas.org]; CEJA, *Report on Justice Systems in the Americas 2004-2005* (2005) [www.cejamericas.org]; y Banco Mundial World, Legal and Judicial Reform Practice Group, *Worldwide Legal and Judicial Indicators Database*(2003) [http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/].

TABLA 45. DERECHO DE ACUSADOS Y PRISIONEROS: POBLACIÓN CARCELARIA, DETENIDOS SIN CONDENA, HACINAMIENTO Y CATEGORÍAS DE PRISIONEROS, C. 2000-06.

PAÍS	TOTAL DE POBLACIÓN CARCELARIA (INCLUYE DETENIDOS PROCESADOS Y DETENIDOS SIN CONDENA)				TASA DE POBLACIÓN CARCELARIA (POR 100.000 DE LA POBLACIÓN NACIONAL)				DETENIDOS SIN PROCESO Y DETENIDOS SIN CONDENA (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)				NIVEL DE OCUPACIÓN CARCELARIA (SOBRE LA BASE DE LA CAPACIDAD OFICIAL)			
	c. 2000		c. 2005		c. 2000		c. 2005		c. 2000		c. 2005		c. 2000		c. 2005	
ARGENTINA	1999	38,604	2004	54,472	1999	107	2004	140	1999	55.2	2004	58.5	1999	119.9	2004	114.5
BOLIVIA	1999	8,315	2005	7,710	1999	102	2005	83	1999	36.0	2005	75.0	1999	162.5	..	..
BRASIL	2002	240,107	2006	371,482	2002	137	2006	193	2002	33.7	2006	33.1	2002	132.0	2006	150.9
CHILE	2002	33,098	2006	41,352	2002	204	2006	249	2002	40.4	2006	26.5	2002	134.3	2004	140.0
COLOMBIA	2001	54,034	2006	61,133	2001	126	2006	132	2001	41.1	2006	32.8	2001	136.5	2006	116.6
COSTA RICA	1999	8,526	2006	7,782	1999	229	2006	181	1999	39.5	2006	21.5	1999	109.6	2004	108.9
ECUADOR	2002	7,716	2005	12,251	2002	59	2005	93	2002	69.9	2005	63.0	2002	115.0	2005	146.3
EL SALVADOR	2002	10,278	2005	12,176	2002	158	2005	174	2002	49.7	2005	29.1	2002	167.5	2005	165.2
GUATEMALA	1999	8,460	2006	6,798	1999	71	2006	54	1999	60.9	2006	43.0	1999	112.9	2006	113.3
HONDURAS	2002	11,502	2005	11,589	2002	172	2005	161	2002	78.5	2005	63.5	2002	207.6	2005	140.0
MÉXICO	2000	154,765	2006	214,450	2000	156	2006	196	2000	41.2	2006	43.2	2000	127.8	2006	133.9
NICARAGUA	1999	7,198	2006	6,139	1999	143	2006	114	1999	30.8	2006	21.4	1999	113.0	2006	129.5
PANAMÁ	2002	10,423	2006	11,640	2002	359	2006	364	2002	55.3	2006	59.1	2002	136.5	2006	160.6
PARAGUAY	1999	4,088	2003	5,063	1999	75	2003	86	1999	92.7	2003	67.0	1999	151.0	2003	178.5
PERÚ	2002	27,493	2006	35,642	2002	104	2006	126	2002	67.2	2006	68.4	2002	137.8	2005	159.1
REP. DOMINICANA	2001	15,341	2006	12,725	2001	178	2006	143	2001	64.5	2006	57.3	2001	175.3	..	..
URUGUAY	2002	5,629	2006	6,947	2002	166	2006	193	2002	72.5	2006	63.1	2002	150.8	2006	144.4
VENEZUELA	2000	15,107	2005	19,853	2000	62	2005	74	2000	57.5	2005	48.5	2000	97.2	2005	117.4
AMÉRICA LATINA	c. 2000	36,705	c. 2005	49,956	c. 2000	145	c. 2005	153	c. 2000	54.8	c. 2005	48.6	c. 2000	138.2	c. 2005	138.7

PAÍS	PRISIONERAS MUJERES (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)				PRISIONEROS MENORES DE EDAD (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)				PRISIONEROS EXTRANJEROS (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)			
	c. 2000		c. 2005		c. 2000		c. 2005		c. 2000		c. 2005	
ARGENTINA	1999	8.6	2004	4.9	1999	4.4	2004	0.1	..	..	2004	4.5
BOLIVIA	1999	16.7	2005	7.0	..	..	2005	4.3	..	..	2005	3.3
BRASIL	2002	4.2	2006	5.4	..	..	..	..	2002	0.5	2003	0.4
CHILE	2002	6.3	2006	6.5	2002	1.4	2006	0.7	2002	2.9	2004	3.4
COLOMBIA	2001	6.1	2006	5.9	..	..	..	..	2001	0.6	2004	0.6
COSTA RICA	1999	10.8	2004	7.1	1999	0.7	2004	0.5	1999	8.7	..	..
ECUADOR	..	..	2005	10.7	..	..	..	..	..	..	2005	10.2
EL SALVADOR	2002	4.8	2003	5.5	..	..	2004	3.0	..	..	2002	0.2
GUATEMALA	1999	6.8	2006	5.2	1999	6.2	2005	0.0	..	..	2006	3.3
HONDURAS	2002	2.0	2005	3.4	..	..	2005	..	..	..	2005	1.4
MÉXICO	2000	4.4	2005	5.0	..	..	2004	..	2000	0.9	2005	1.0
NICARAGUA	..	..	2006	7.1	1999	8.3	2006	1.2	..	..	2006	2.9
PANAMÁ	2002	6.9	2006	6.8	2002	7.6	2003	6.7	2002	8.8	2003	9.1
PARAGUAY	1999	5.1	..	..	1999	10.0	..	..	..	..	..	..
PERÚ	2002	8.1	2006	6.8	..	..	2005	8.1	..	..	2005	2.2
REP. DOMINICANA	2001	4.0	2004	3.1	..	..	2004	1.6	..	..	2004	5.2
URUGUAY	..	..	2006	5.6	..	..	..	..	..	..	2006	2.7
VENEZUELA	2000	4.1	2004	5.8	..	..	..	..	..	..	2003	7.7
AMÉRICA LATINA	c. 2000	6.6	c. 2005	6.0	c. 2000	5.5	c. 2005	2.6	c. 2000	3.7	c. 2005	3.6

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos para los que existen datos disponibles en cualquier año.

Fuentes: Elias Carranza, "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles," en Elias Carranza (comp.), Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles (México: Siglo XXI, 2002); International Centre for Prison Studies, "World Prison Brief" (2003) [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/]; e International Centre for Prison Studies, "World Prison Brief" (2006) [http://www.prisonstudies.org/].

TABLA 46. LIBERTAD DE PRENSA, 1993-2005.

PAÍS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PROMEDIO 1993-2005
ARGENTINA	29	29	31	31	36	41	41	33	37	39	35	41	45	36
BOLIVIA	20	17	17	20	18	18	22	22	25	30	37	35	33	24
BRASIL	27	30	30	30	32	35	33	31	32	38	36	40	39	33
CHILE	30	30	28	30	27	27	27	27	22	22	23	24	26	26
COLOMBIA	49	48	54	55	55	60	59	60	60	63	63	63	61	58
COSTA RICA	16	21	18	16	16	16	16	16	17	14	19	19	18	17
ECUADOR	23	41	38	40	40	40	44	40	40	41	42	41	41	39
EL SALVADOR	41	32	41	53	53	53	40	37	35	38	42	41	43	42
GUATEMALA	54	60	56	56	59	60	54	49	49	58	62	58	58	56
HONDURAS	55	55	34	47	47	48	48	45	43	51	52	51	52	48
MÉXICO	60	54	52	52	54	54	50	46	40	38	36	42	48	48
NICARAGUA	56	53	44	42	40	40	40	40	32	40	37	42	44	42
PANAMÁ	27	22	30	30	30	30	30	30	30	34	45	44	43	33
PARAGUAY	41	56	52	52	52	47	51	51	51	55	54	56	57	52
PERÚ	58	57	60	56	59	63	67	54	30	35	34	40	39	50
REP. DOMINICANA	27	35	38	32	30	30	30	30	30	33	39	38	37	33
URUGUAY	23	25	25	29	30	30	29	30	25	30	26	29	28	28
VENEZUELA	30	49	31	32	33	33	34	34	44	68	68	72	72	46
AMÉRICA LATINA	37	40	38	39	40	40	40	38	36	40	42	43	44	40

Nota: Los datos son una medida compuesta de restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa generada por Freedom House. La escala va de 0, que indica un muy alto grado de libertad, hasta 100, que indica un grado de libertad muy bajo. Los datos regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuente: Freedom House, "Freedom of the Press: Historical Data, Scores and Status (1980-2006)" (2006) [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16].

TABLA 47. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS, 1990-2006.

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
ARGENTINA								1		1								2
BOLIVIA												1						1
BRASIL		1			1	4		1	2		1		1	2	1			14
CHILE	2																	2
COLOMBIA	3	10	1	4	1	3	1	4	4	5	3	3	3	4		1	2	52
COSTA RICA												1						1
ECUADOR																1		1
EL SALVADOR				1														1
GUATEMALA		1			1			1			1	1		1				6
HONDURAS				1														1
MÉXICO	1	2			1	1		3	2			1			2	1	2	16
NICARAGUA															2			2
PANAMÁ																		0
PARAGUAY		1										1						2
PERÚ	2	6	3	1											1			13
REP. DOMINICANA						1									1			2
URUGUAY											1							1
VENEZUELA			1	1									1				1	4
AMÉRICA LATINA	8	21	5	8	4	9	1	10	8	6	6	8	5	7	7	3	5	121

Nota: Para 1990 y 1991, esta medida refleja el número de casos confirmados y no confirmados de periodistas asesinados en cumplimiento del deber, sea por represalia directa por su trabajo o por fuego cruzado. Desde 1992 en adelante, la medida refleja sólo el número de casos claramente confirmados de periodistas asesinados en cumplimiento del deber, sea por represalia directa por su trabajo o por fuego cruzado. Los datos regionales son la suma de todos los casos.

Fuente: Los datos para 1990-91 se obtuvieron a través de una comunicación personal del Comité de Protección a Periodistas (CPJ). Los datos de 1992-2002 se tomaron de CPJ, *Journalists Killed: Statistics and Background* (2006) [http://www.cpj.org/killed/killed_archives/stats.html].

TABLA 48. DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y HABEAS DATA, 2006.

PAÍS	DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PROVISIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES	*HABEAS DATA*	
		OPCIÓN LEGAL	AÑO DE ADOPCIÓN
ARGENTINA	Regulación del acceso a la información pública, 2003.	Sí	1994
BOLIVIA	Decreto supremo 28,168, 2005.	Sí	2002
BRASIL	Artículo 5, cláusula 14, de la constitución declara que todos tienen acceso a la información; Ley Nº 9,507, del 1997, regulanto el derecho de acceso a la información.	Sí	1988
CHILE	Hay una provisión constitucional acerca de la libertad de información. El derecho reconocido en la constitución es regulado por los artículos 11 (bis and ter) de la Ley N° 19,653 (de 1999), que modifica la Ley N° 18,575 (de 1986).	Sí	1999
COLOMBIA	Ley ordenando la publicidad de actas y documentos oficiales, 1985.	Sí	1997
COSTA RICA	Artículo 27 de la constitución garantiza el derecho de acceso a la información a personas y grupos. Además, el artículo 30 enfatiza el derecho de acceso a la información pública con el propósito de promover el interés público.	No	-
ECUADOR	Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública, 2004	Sí	1997
EL SALVADOR	La constitución reconoce en su artículo 18 el derecho de petición al gobierno.	No	-
GUATEMALA	Artículo 35 de la constitución establece que el acceso a la información es libre y ninguna autoridad puede limitar ese derecho.	Sí	1995
HONDURAS	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2006	Sí	2003
MÉXICO	Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, 2002	Sí	2002
NICARAGUA	Artículo 66 de la constitución 66 estipula que los nicaraguenses tienen un derecho a información certera y que, en ejercicio de este derecho, pueden pedir, recibir y difundir información e ideas, tanto oralmente, como por escrito y gráficamente, o por cualquier otro medio que elijan.	Sí	1995
PANAMÁ	Ley de transparencia en la gestión pública, 2002	Sí	2002
PARAGUAY	Artículo 28 (párrafo 2) de la constitución establece que las fuentes de información son libres para todos.	Sí	1992
PERÚ	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2003	Sí	1993
REP. DOMINICANA	Ley de acceso a la información, 2004	Sí	1994
URUGUAY	Ley Nº 17,838, de protección de datos.	Sí	2004
VENEZUELA	El artículo Nº 59 de la ley orgánica de procedimientos administrativos del 1 de julio de 1981 establece el acceso a la información pública y fuentes oficiales.	Sí	1999

Nota: El "Derecho al acceso a la información pública" se refiere al derecho de las personas a obtener información en manos estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. "Hábeas data" se refiere a una acción que garantice el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad, y en caso de ser necesaria la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar tal información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales.

Fuentes: Constituciones nacionales y leyes; OEA, CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual* (varios años); y David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (Privacy International, 2006).

TABLA 49. POBREZA E INDIGENCIA I: INDIVIDUOS, 1980-2006.

	INDIVIDUOS, % DE LA POBLACIÓN TOTAL, EN AMÉRICA LATINA							
	1980	1990	1997	1999	2002	2004	2005	2006
POBREZA	40.5	48.3	43.5	43.8	44.0	42.0	39.8	38.5
INDIGENCIA	18.6	22.5	19.0	18.5	19.4	16.9	15.4	14.7

	Nº DE INDIVIDUOS, EN MILLONES, EN AMÉRICA LATINA							
	1980	1990	1997	1999	2002	2004	2005	2006
POBREZA	136	200	204	211	221	217	209	205
INDIGENCIA	62	93	89	89	97	88	81	79

Nota: Se entiende como "pobreza" al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir una canasta básica para un individuo o un hogar. Se entiende como "indigencia" al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica de alimentos para un individuo o un hogar. Los datos regionales incluyen a Haití. Las cifras para 2006 son estimados.

Fuente: CEPAL, *Síntesis del panorama social de América Latina 2006* (División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, diciembre 2006), 8, figura 1.

TABLA 50. POBREZA E INDIGENCIA II: INDIVIDUOS, 1990-2005.

PAÍS	PRINCIPIOS DÉCADA 1990			MEDIADOS DÉCADA 1990			FINES DÉCADA 1990			FINES DÉCADA 1990		
	AÑO	POBREZA	INDIGENCIA	AÑO	POBREZA	INDIGENCIA	AÑO	POBREZA	INDIGENCIA	AÑO	POBREZA	INDIGENCIA
ARGENTINA	1990	21.2	5.2	1994	16.1	3.4	1997	17.8	4.8	1999	23.7	6.7
BOLIVIA	1989	52.6	23.0	1994	51.6	19.8	1997	62.1	37.2	1999	60.6	36.4
BRASIL	1990	48.0	23.4	1993	45.3	20.2	1996	35.8	13.9	1999	37.5	12.9
CHILE	1990	38.6	13.0	1994	27.6	7.6	1996	23.2	5.7	1998	23.2	5.7
COLOMBIA	1991	56.1	26.1	1994	52.5	28.5	1997	50.9	23.5	1999	54.9	26.8
COSTA RICA	1990	26.3	9.9	1994	23.1	8.0	1997	22.5	7.8	1999	20.3	7.8
ECUADOR	1990	62.1	26.2	1994	57.9	25.5	1997	56.2	22.2	1999	63.5	31.3
EL SALVADOR	..	..	..	1995	54.2	21.7	1997	55.5	23.3	1999	49.8	21.9
GUATEMALA	1989	69.4	42.0	..	..	..	..	..	..	1998	61.1	31.6
HONDURAS	1990	80.8	60.9	1994	77.9	53.9	1997	79.1	54.4	1999	79.7	56.8
MÉXICO	1989	47.7	18.7	1994	45.1	16.8	1996	52.9	22.0	1998	46.9	18.5
NICARAGUA	..	..	..	1993	73.6	48.4	..	..	..	1998	69.9	44.6
PANAMÁ	1991	39.9	16.2	1994	30.8	11.4	1997	29.7	10.7	1999	25.8	8.1
PARAGUAY	1990	43.2	13.1	1994	49.9	18.8	1996	46.3	16.3	1999	60.6	33.8
PERÚ	..	..	..	..	..	..	1997	47.6	25.1	1999	48.6	22.4
REP. DOMINICANA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
URUGUAY	1990	17.9	3.4	1994	9.7	1.9	1997	9.5	1.7	1999	9.4	1.8
VENEZUELA	1990	39.8	14.4	1994	48.7	19.2	1997	48.0	20.5	1999	49.4	21.7

PAÍS	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA
ARGENTINA	..	..	..	..	45.4	20.9	..	..	29.4	11.1	26.0	9.1
BOLIVIA	..	..	..	..	62.4	37.1	..	..	83.9	34.7	..	..
BRASIL	..	..	37.5	13.2	..	..	38.7	13.9	..	..	36.3	10.6
CHILE	20.2	5.6	..	..	..	..	18.7	4.7	..	..	..	..
COLOMBIA	..	..	..	..	51.1	24.6	..	..	..	..	46.8	20.2
COSTA RICA	..	..	..	..	20.3	8.2	..	..	..	..	..	..
ECUADOR	..	..	..	..	49.0	19.4	..	..	..	..	45.2	17.1
EL SALVADOR	..	..	48.9	22.1	..	..	..	..	47.5	19.0	..	..
GUATEMALA	..	..	..	..	60.2	30.9	..	..	..	..	..	..
HONDURAS	..	..	..	..	77.3	54.4	74.8	53.9	..	..	..	..
MÉXICO	41.1	15.2	..	..	39.4	12.6	..	..	37.0	11.7	35.5	11.7
NICARAGUA	..	..	69.3	42.3	..	..	..	..	..	..	..	..
PANAMÁ	..	..	..	..	34.0	17.4	..	..	..	..	33.0	15.7
PARAGUAY	..	..	61.0	33.2	..	..	..	..	..	..	60.5	32.1
PERÚ	..	..	54.8	24.4	..	..	54.7	21.6	51.1	18.9	..	..
REP. DOMINICANA	46.9	22.1	..	..	44.9	20.3	..	..	..	..	47.5	24.6
URUGUAY	..	..	..	..	15.4	2.5	..	..	..	..	18.8	4.1
VENEZUELA	..	..	..	..	48.6	22.2	..	..	..	..	37.1	15.9

Nota: Las cifras son porcentajes de la población. Se entiende como "pobreza" al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir una canasta básica para un individuo o un hogar. Se entiende como "indigencia" al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica de alimentos para un individuo o un hogar. Los datos cubren sólo el área metropolitana para Argentina en 1990 y 1997, y sólo áreas urbanas en los demas años; sólo áreas urbanas para Bolivia en 1989 y 1994; sólo áreas urbanas para Ecuador; sólo áreas urbanas para Panamá hasta 1999; sólo el área metropolitana en 1990 y sólo áreas urbanas en 1994 and 1996 para Paraguay; y sólo áreas urbanas para Uruguay. Los datos para Peru en 2001 y 2003 no son comparables con los de los años previos.

Fuentes: CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 70-71, tabla 1.4, 317-18, tabla 4; CEPAL, *Síntesis del Panorama social de América Latina 2006* (División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, diciembre 2006), 8, tabla 1.

TABLA 51. POBREZA E INDIGENCIA III: INDIVIDUOS POBRES EN ÁREAS URBANAS Y RURALES, 1989-2004.

PAÍS	PRINCIPIOS DÉCADA 1990			MEDIADOS DÉCADA 1990			FINES DÉCADA 1990 I			FINES DÉCADA 1990 II			PRINCIPIOS DÉCADA 2000 I			PRINCIPIOS DÉCADA 2000 II		
	AÑO	URBANA	RURAL	AÑO	URBANA	RURAL	AÑO	URBANA	RURAL	AÑO	URBANA	RURAL	AÑO	URBANA	RURAL	AÑO	URBANA	RURAL
ARGENTINA	1990	21.2	..	1994	16.1	..	1997	17.8	..	1999	23.7	..	2002	45.4	..	2004	29.4	..
BOLIVIA	1989	52.6	..	1994	51.6	..	1997	52.3	78.5	1999	48.7	80.7	2002	52.0	79.2			
BRASIL	1990	41.2	70.6	1993	40.3	63.0	1996	30.6	55.6	1999	32.9	55.3	2001	34.1	55.2	2003	35.7	54.5
CHILE	1990	38.5	38.8	1994	27.0	31.3	1998	22.0	30.4	2000	19.7	23.7	..	..	..	2003	18.5	20.0
COLOMBIA	1991	52.7	60.7	1994	45.4	62.4	1997	45.0	60.1	1999	50.6	61.8	2002	50.6	..			
COSTA RICA	1990	24.9	27.3	1994	20.7	25.0	1997	19.3	24.8	1999	18.1	22.3	2002	17.5	24.3			
ECUADOR	1990	62.1	..	1994	57.9	..	1997	56.2	..	1999	63.5	..	2002	49.0	..			
EL SALVADOR	..	..	..	1995	45.8	64.4	1997	44.4	69.2	1999	38.7	65.1	2001	39.4	62.4			
GUATEMALA	1989	53.6	77.7	..	..	..	1998	49.1	69.0	..	..	..	2002	45.3	68.0			
HONDURAS	1990	70.4	88.1	1994	74.5	80.5	1997	72.6	84.2	1999	71.7	86.3	2002	66.7	86.1			
MÉXICO	1989	42.1	56.7	1994	36.8	56.5	1998	38.9	58.5	2000	32.3	54.7	2002	32.2	51.2	2004	37.0	44.1
NICARAGUA	..	..	..	1993	66.3	82.7	1998	64.0	77.0	..	..	..	2001	63.8	76.9			
PANAMÁ	1991	39.9	..	1994	30.8	..	1997	29.7	..	1999	25.8	..	2002	25.3	48.5			
PARAGUAY	1990	43.2	..	1994	49.9	..	1996	46.3	..	1999	49.0	73.9	2001	50.1	73.6			
PERÚ	..	..	..	..	..	..	1997	33.7	72.7	1999	36.1	72.5	2001	42.0	78.4	2003	43.1	76.0
REP. DOMINICANA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2000	42.3	55.2	2002	41.9	50.7			
URUGUAY	1990	17.9	..	1994	9.7	..	1997	9.5	..	1999	9.4	..	2002	15.4	..			
VENEZUELA	1990	38.6	46.0	1994	47.1	55.6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Nota: Las cifras son porcentajes del total de individuos en condiciones de pobreza. Se entiende como "pobreza" al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir una canasta básica para un individuo o un hogar. Se entiende como "indigencia" al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica de alimentos para un individuo o un hogar. Los datos urbanos cubren sólo el área metropolitana para Argentina en 1990 y 1997, y para Paraguay en 1990. Los datos para Peru en 2001 y 2003 no son comparables con los de los años previos.

Fuentes: CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 317-18, tabla 4.

TABLA 52. DESIGUALDAD I: ÍNDICE DE GINI, 1989-2004.

PAÍS	1989	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA		0.501						0.530		0.542			0.590		0.537
BOLIVIA	0.538							0.595		0.586			0.614		
BRASIL		0.627					0.638			0.640		0.639		0.621	
CHILE		0.554					0.553				0.559			0.552	
COLOMBIA					0.601			0.569		0.572			0.575		
COSTA RICA		0.438						0.450		0.473			0.488		
ECUADOR		0.461						0.469		0.521			0.513		
EL SALVADOR						0.507		0.510		0.518		0.525			
GUATEMALA	0.582								0.560				0.543		
HONDURAS		0.615						0.558		0.564			0.588		
MÉXICO	0.536				0.539						0.542		0.514		0.516
NICARAGUA				0.582					0.584			0.579			
PANAMÁ			0.545					0.552		0.533			0.515		
PARAGUAY		0.447					0.493			0.565	0.570				
PERÚ								0.532		0.545		0.525		0.523	
REP. DOMINICANA								0.517			0.554	0.541	0.544		
URUGUAY		0.492						0.430		0.440			0.455		
VENEZUELA		0.471						0.507		0.498			0.500		

Nota: Los datos cubren sólo el área metropolitana para Argentina; sólo 8 capitales y la ciudad de El Alto para Bolivia en 1989; sólo áreas urbanas para Ecuador, Panamá y Uruguay; sólo la Asunción metropolitana para Paraguay en 1990 y sólo áreas urbanas para Paraguay en 1996.

Fuentes: CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 336-37, tabla 14.

TABLA 53. DESIGUALDAD II: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR QUINTILES EN HOGARES URBANOS, 1989-2004.

PAÍS	AÑO	1° QUINTIL (MÁS POBRE)		2° QUINTIL	3° QUINTIL	4° QUINTIL	5° QUINTIL (MÁS RICO)		PROPORCIÓN DE INGRESOS 10° A 1° DECIL
		1° DECIL	2° DECIL				9° DECIL	10° DECIL	
ARGENTINA	1990	1.5	2.6	8.2	12.6	20.1	15.6	39.3	26.2
	2002	0.9	1.9	6.4	10.8	18.3	15.4	46.4	51.6
	2004	1.1	2.3	7.6	12.2	19.3	15.4	42.1	38.3
BOLIVIA	1989	0.9	2.3	7.4	11.6	19.5	16.5	41.8	46.4
	1999	1.0	2.6	8.1	12.5	20.0	16.7	38.9	38.9
	2002	1.2	2.3	7.1	10.9	18.1	15.1	45.4	37.8
BRASIL	1990	0.8	1.6	5.6	9.7	17.5	16.4	48.5	60.6
	2001	0.7	1.5	5.3	9.2	16.4	15.3	51.7	73.9
	2003	0.7	1.7	5.7	9.6	16.9	15.4	50.1	71.6
CHILE	1990	1.3	2.4	7.2	11.2	18.4	15.9	43.7	33.6
	2000	1.2	2.3	7.0	10.9	17.7	15.3	45.7	38.1
	2003	1.3	2.4	7.2	11.2	17.9	15.0	44.9	34.5
COLOMBIA	1991	1.6	2.9	8.6	12.8	20.2	16.0	38.0	23.8
	1999	0.8	1.8	5.9	9.5	15.9	14.1	51.9	64.9
	2002	0.8	2.0	6.6	10.9	18.1	15.3	46.3	57.9
COSTA RICA	1990	1.4	3.3	10.1	15.4	22.8	16.4	30.6	21.9
	1999	1.5	3.0	9.0	14.0	22.3	17.1	33.2	22.1
	2002	1.4	2.9	8.9	13.9	21.5	16.9	34.6	24.7
ECUADOR	1990	1.7	3.1	9.1	13.7	20.6	15.9	36.0	21.2
	1999	1.2	2.6	7.7	11.8	19.1	15.7	41.9	34.9
	2002	1.4	2.6	8.0	12.4	19.2	15.1	41.3	29.5
EL SALVADOR	1995	1.6	3.1	9.2	13.6	20.4	15.3	36.8	23.0
	1999	1.5	2.9	8.9	13.8	21.5	16.6	34.8	23.2
	2001	1.4	2.8	8.6	13.4	21.1	16.7	36.1	25.8
GUATEMALA	1989	0.8	2.0	6.7	11.4	19.2	16.0	43.8	54.8
	1998	1.6	2.6	7.9	11.8	18.2	14.3	43.5	27.2
	2002	1.2	2.3	7.5	12.1	19.7	16.2	41.1	34.3
HONDURAS	1990	1.1	2.1	6.7	10.8	18.6	16.5	44.3	40.3
	1999	1.2	2.4	7.9	12.4	20.3	16.3	39.4	32.8
	2002	1.1	2.3	7.4	12.0	19.2	15.8	42.1	38.3

PAÍS	AÑO	1° QUINTIL (MÁS POBRE)		2° QUINTIL	3° QUINTIL	4° QUINTIL	5° QUINTIL (MÁS RICO)		PROPORCIÓN DE INGRESOS 10° A 1° DECIL
		1° DECIL	2° DECIL				9° DECIL	10° DECIL	
MÉXICO	1989	1.5	2.7	7.8	11.6	17.9	14.6	43.9	29.3
	2002	2.0	3.1	8.7	12.8	19.6	15.5	38.3	19.2
	2004	1.9	3.0	8.5	12.3	19.1	15.4	40.0	21.1
NICARAGUA	1993	0.6	2.2	7.1	11.9	19.5	15.4	43.2	72.0
	1998	0.9	2.2	7.3	11.6	19.1	14.9	44.1	49.0
	2001	1.0	2.2	7.1	11.2	18.2	14.2	46.0	46.0
PANAMÁ	1991	0.8	2.1	7.0	11.5	20.1	16.9	41.6	52.0
	1999	1.1	2.3	7.2	11.8	19.6	16.5	41.4	37.6
	2002	1.1	2.3	7.5	12.5	20.5	17.3	38.9	35.4
PARAGUAY	1990	2.0	3.3	9.3	13.6	20.9	16.6	34.4	17.2
	1999	1.4	2.9	8.1	12.4	20.4	16.0	38.7	27.6
	2001	1.3	2.6	8.2	12.3	19.4	15.8	40.5	31.2
PERÚ	1997	1.7	3.0	8.7	12.9	19.9	15.8	38.0	22.4
	2001	1.6	3.0	8.9	13.3	19.9	15.3	38.0	23.8
	2003	1.8	3.3	9.3	13.6	20.3	15.6	36.1	20.1
REP. DOMINICANA	1997	1.4	2.6	8.2	12.4	19.4	15.3	40.7	29.1
	2001	0.8	2.2	7.2	11.6	19.7	16.3	42.2	52.8
	2002	0.7	2.1	7.2	11.4	19.6	16.3	42.8	61.1
URUGUAY	1990	1.9	3.2	9.4	13.7	20.0	15.0	36.9	19.4
	1999	1.8	3.1	9.6	14.3	21.5	16.2	33.5	18.6
	2002	1.8	3.0	9.0	13.8	21.3	16.4	34.6	19.2
VENEZUELA	1990	1.5	2.8	8.8	13.6	21.3	16.4	35.7	23.8
	1999	1.1	2.5	8.2	13.1	20.7	16.6	37.8	34.4
	2002	1.0	2.5	8.1	13.0	21.1	16.9	37.5	37.5

Nota: Las cifras miden la distribución del ingreso en términos del porcentaje del ingreso total que va a los hogares urbanos, divididos en quintiles. Los datos cubren sólo la Asunción metropolitana para Paraguay en 1990. Para Venezuela, los datos corresponden al país completo, y no sólo al área urbana.

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 76-78, tabla 1.6.3.

TABLA 54. EMPLEO I: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ÁREAS URBANAS I. TOTAL, 1990-2005.

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ARGENTINA	7.4	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3	15.1	17.4	19.7	17.3	13.6	11.6
BOLIVIA	7.3	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	6.1	7.2	7.5	8.5	8.7	9.2	8.5	..
BRASIL	4.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6	7.1	6.2	11.7	12.3	11.5	9.9
CHILE	7.8	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4	9.8	9.2	9.1	9.0	8.5	8.8	8.1
COLOMBIA	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3	19.4	17.2	18.2	17.6	16.7	15.4	13.9
COSTA RICA	5.4	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3	5.8	6.8	6.7	6.7	6.9
ECUADOR	6.1	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3	11.5	15.1	14.1	10.4	8.6	9.8	11.0	10.9
EL SALVADOR	10.0	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.5	7.0	6.2	6.2	6.5	7.2
GUATEMALA	6.3	4.2	1.6	2.6	3.5	3.9	5.2	5.1	3.8	…	..	..	3.8	3.9	4.0	..
HONDURAS	7.8	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	..	5.9	6.1	7.6	8.0	6.9
MÉXICO	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	5.4	4.7	3.7	3.4	3.6	3.9	4.6	5.3	4.8
NICARAGUA	7.6	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8	10.5	11.6	10.2	9.3	..
PANAMÁ	20.0	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.9	15.5	15.2	14.0	15.2	17.0	16.5	15.9	14.1	12.0
PARAGUAY	6.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	6.6	9.4	10.0	10.8	14.7	11.2	10.0	..
PERÚ	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8.5	9.2	8.5	9.3	9.4	9.4	9.4	9.6
REP. DOMINICANA	…	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9	15.4	16.1	17.0	18.4	18.4
URUGUAY	8.5	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	16.9	13.1	12.1
VENEZUELA	10.4	9.5	7.8	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	15.0	13.9	13.3	15.8	18.0	15.3	12.4
AMÉRICA LATINA	8.1	8.4	8.4	8.5	8.2	9.0	9.7	9.3	9.2	10.5	10.6	10.8	11.3	11.2	10.5	10.3

Nota: Las cifras son porcentajes que representan tasas anuales promedio. Las cifras para 2005 son preliminares, excepto Costa Rica, Panamá, y Uruguay. Los datos cubren un alto y creciente número de centros urbanos para Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Mexico, Nicaragua (2000-2004), Paraguay, y Uruguay. Los datos cubren 8 capitales y la ciudad de El Alto en Bolivia, 6 áreas metropolitanas para Brasil, 13 áreas metropolitanas para Colombia, 3 áreas metropolitanas para Ecuador, la región metropolitana en Panamá (hasta 1999), y el área metropolitana de Lima para Perú. Los datos cubren el país completo para Chile, Guatemala, Nicaragua (hasta 1999), República Dominicana, y Venezuela (de 1997 en adelante). Los datos no son comparables en Argentina a partir de 2003 y en Brasil a partir de 2002 dado el uso de una nueva medición. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.

Fuentes: Los datos de 1991 y 1992 son de OIT, Oficina Regional para las Américas, *2001 Labour Overview* (Lima: OIT/Oficina Regional para las Américas, 2001), 55, tabla 1-A; de 1993 y 1994 de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002), 39, tabla 31; y los demás datos son de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 54, tabla 1.2.17.

TABLA 55. EMPLEO II: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ÁREAS URBANAS II. HOMBRES Y MUJERES, 1990-2004.

PAÍS	1990			1994			1997			1999			2003			2004		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	5.9	5.7	6.4	13.0	11.5	15.5	14.3	12.4	17.2	14.7	13.4	16.5	19.0	18.5	19.5	13.5	11.9	15.8
BOLIVIA	9.4	9.5	9.1	3.2	3.4	2.9	3.7	3.7	3.7	7.1	6.0	8.5	6.4	5.2	7.9	..	..	..
BRASIL	4.5	4.8	3.9	7.4	6.4	8.9	8.0	6.7	10.0	11.4	9.4	14.1	11.1	9.0	13.8	..	..	..
CHILE	8.7	8.1	9.7	6.8	5.9	8.4	6.0	5.1	7.3	10.1	9.4	11.2	10.1	8.5	12.4	..	..	..
COLOMBIA	9.3	6.7	13.0	8.0	5.4	11.6	11.8	9.7	14.7	19.2	16.2	23.0	17.2	14.8	20.0	..	..	..
COSTA RICA	5.3	4.9	6.2	4.2	3.7	5.1	5.8	5.3	6.7	6.1	5.3	7.4	6.8	6.2	7.7	6.7	5.7	8.1
ECUADOR	6.1	4.2	9.2	7.1	5.7	9.2	9.2	6.9	12.6	14.2	10.5	19.5	9.1	5.8	13.9	9.9	7.5	13.4
EL SALVADOR	9.9	10.0	9.7	6.8	8.3	4.9	7.3	8.8	5.5	6.9	8.9	4.6	6.2	8.6	3.5	6.5	8.8	3.8
GUATEMALA	3.5	3.3	3.8	..	..	..	..	..	..	2.8	3.6	1.9	6.0	5.2	7.0	4.8	4.8	4.8
HONDURAS	6.9	7.6	5.9	4.1	4.5	3.4	5.2	5.9	4.3	5.3	6.2	4.0	7.5	7.2	7.8	..	..	..
MÉXICO	3.3	3.4	3.1	4.5	5.1	3.6	5.1	5.8	3.9	3.2	3.6	2.6	3.4	3.9	2.6	4.1	4.7	3.1
NICARAGUA	..	..	..	14.1	16.5	10.8	13.1	13.6	12.6	13.8	14.0	13.6	12.5	13.1	11.7	..	..	..
PANAMÁ	18.6	15.9	22.8	15.7	12.4	21.0	15.4	13.3	18.2	13.1	10.6	17.0	19.4	16.5	23.5	14.0	11.5	17.6
PARAGUAY	6.3	6.2	6.5	4.4	5.1	3.5	8.4	8.2	8.7	10.1	10.2	10.1	11.5	11.0	12.1	..	..	..
PERÚ	..	..	..	..	..	..	10.7	8.1	13.8	7.3	7.0	7.7	6.8	7.3	6.2	..	..	..
REP. DOMINICANA	19.7	11.3	31.5	17.0	12.1	24.8	17.0	10.9	26.0	13.8	8.8	20.7	18.0	12.0	26.6	20.4	12.6	30.5
URUGUAY	8.9	7.3	11.1	9.7	7.3	13.0	11.4	8.9	14.7	11.2	8.6	14.5	16.9	13.4	21.1	13.0	10.2	16.6
VENEZUELA	10.2	11.2	8.4	8.9	9.1	8.3	10.6	9.0	13.6	14.5	13.6	16.1	16.8	14.4	20.3	..	..	..
AMÉRICA LATINA	8.5	7.5	10.0	8.4	7.7	9.7	9.6	8.4	11.4	10.3	9.2	11.8	11.4	10.0	13.2	10.3	8.6	12.6

Nota: Las cifras son porcentajes que representan tasas anuales promedio. Los datos cubren el país completo para Venezuela (de 1997 en adelante). Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.

Fuente: CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 359-60, tabla 22.

TABLA 56. EMPLEO III: SALARIOS MÍNIMOS URBANOS REALES, 1990-2004.

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	100.0	131.8	112.8	174.4	202.0	195.5	195.2	194.2	192.4	194.7	196.6	198.7	160.0	165.1	255.1
BOLIVIA	100.0	163.4	164.0	178.9	196.9	193.2	185.8	191.0	222.6	232.4	246.5	273.4	291.2	288.3	276.1
BRASIL	100.0	117.0	102.0	115.3	109.7	121.1	120.5	124.3	128.5	130.4	134.0	148.8	155.0	159.5	164.9
CHILE	100.0	109.0	113.8	119.4	123.9	129.3	134.6	139.4	147.7	160.9	172.5	179.1	184.3	186.5	191.7
COLOMBIA	100.0	97.9	96.3	98.9	97.2	96.9	95.1	97.1	97.0	101.4	102.1	104.0	105.7	106.0	107.9
COSTA RICA	100.0	97.1	91.9	97.1	99.3	95.9	95.9	99.7	102.9	105.6	104.9	105.6	105.9	106.4	104.5
ECUADOR	100.0	87.0	87.1	100.0	115.9	137.5	150.8	145.6	134.9	120.5	116.2	129.5	131.1	138.9	142.1
EL SALVADOR	100.0	93.0	91.9	90.8	89.1	90.3	86.1	82.5	85.2	87.2	85.2	81.9	80.5	82.2	81.1
GUATEMALA	…	100.0	104.0	91.7	90.2	103.7	102.7	93.9	98.7	102.4	107.1	115.5	115.8	125.2	124.1
HONDURAS	100.0	92.9	104.1	107.0	93.6	88.6	92.5	90.6	91.9	89.2	91.9	94.2	96.5	104.8	105.6
MÉXICO	100.0	94.3	91.2	90.0	89.8	79.3	72.2	71.4	71.8	69.4	69.8	70.1	70.6	70.6	70.3
NICARAGUA	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
PANAMÁ	100.0	98.8	97.0	108.9	107.6	107.1	112.4	111.0	114.2	118.1	122.6	130.9	129.6	129.7	131.6
PARAGUAY	100.0	95.2	86.8	83.4	85.7	85.4	87.2	91.9	90.7	86.5	90.3	93.5	93.1	95.7	92.5
PERÚ	100.0	69.6	72.9	56.7	67.1	68.7	71.0	127.6	145.5	140.7	156.2	158.4	158.1	160.0	167.2
REP. DOMINICANA	100.0	95.6	117.6	111.6	118.6	119.2	120.4	118.4	127.3	127.2	125.5	133.2	131.8	119.8	96.9
URUGUAY	100.0	91.5	87.3	74.9	66.9	62.4	60.3	59.0	61.4	61.7	60.6	59.8	53.7	47.1	47.0
VENEZUELA	100.0	111.4	127.2	92.0	95.5	97.3	83.5	73.9	76.1	76.4	78.8	78.1	75.9	67.2	76.6
AMÉRICA LATINA	100.0	102.7	102.8	105.4	108.8	110.1	109.8	112.4	117.0	117.9	121.2	126.7	125.8	126.6	131.5

Nota: Índice de 1990 = 100. Las cifras se basan en el salario mínimo nacional. Las cifras son el salario mínimo más bajo en la industria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, y República Dominica. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.

Fuente: OIT, Oficina Regional para las Américas, *Panorama Laboral 2005* (Lima: OIT/Oficina Regional para las Américas, 2005), 107, tabla 9-A.

TABLA 57. EMPLEO IV: SALARIOS INDUSTRIALES REALES, 1990-2004.

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	100.0	101.4	102.6	101.0	98.9	97.7	98.2	94.5	93.9	94.4	95.8	94.3	76.3	82.2	99.5
BOLIVIA	100.0	99.1	100.1	101.5	110.5	108.8	109.1	117.7	120.5	127.7	130.3	132.5	139.3	…	…
BRASIL	100.0	94.0	101.7	112.4	117.3	128.4	132.8	137.4	140.3	135.3	133.2	135.1	132.6	127.8	137.5
CHILE	100.0	106.7	111.7	115.7	121.5	128.5	132.9	138.8	142.0	143.7	144.2	144.8	146.6	148.1	150.0
COLOMBIA	100.0	98.1	100.6	106.8	110.0	113.3	115.9	120.7	120.9	126.2	131.0	130.7	134.5	134.3	135.7
COSTA RICA	100.0	96.7	97.3	112.1	114.6	112.0	110.2	115.0	119.1	124.3	137.0	137.2	146.7	144.5	…
ECUADOR	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
EL SALVADOR	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
GUATEMALA	100.0	98.0	112.7	143.6	108.9	100.7	93.9	96.5	99.7	119.5	..	..	..	..	..
HONDURAS	100.0	106.5	114.3	124.5	129.7	113.4	102.2	101.6	104.4	106.0	112.4	119.9	122.2	123.8	123.9
MÉXICO	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
NICARAGUA	…	100.0	109.0	107.3	106.7	101.9	112.8	109.6	116.5	121.5	138.3	139.5	137.3	134.9	..
PANAMÁ	100.0	95.4	91.6	91.5	93.3	98.5	99.1	99.0	99.2	95.3	98.8	103.1	98.4	95.9	93.0
PARAGUAY	100.0	118.3	113.6	111.0	131.3	126.4	123.1	123.0	116.4	115.2	118.8	116.2	110.3	119.3	..
PERÚ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
REP. DOMINICANA	100.0	104.6	113.5	127.7	139.0	152.9	161.2	157.5	151.2	138.7	132.1	134.7	161.0	151.7	160.8
URUGUAY	100.0	104.5	106.0	111.7	110.9	104.2	103.0	102.6	103.6	103.5	102.2	100.4	89.0	78.8	78.3
VENEZUELA	100.0	91.4	87.1	82.2	85.8	80.7	68.1	85.5	90.1	81.5	83.2	84.6	77.9	64.5	61.0
AMÉRICA LATINA	100.0	101.1	104.4	110.6	112.7	112.0	111.6	114.2	115.6	116.6	119.8	121.0	120.9	117.1	115.5

Nota: Los datos sobre salarios son en base a 1990. Cifras mayores que 100 indican que los salarios han aumentado desde entonces; cifras menores que 100 indican que los salarios han disminuido desde entonces. Los datos están basados en salarios en la industria manufacturera. Las cifras regionales son el término medio o promedio para todos los casos en los que existen datos para cualquier año.

Fuente: OIT, Oficina Regional para las Américas, *Panorama Laboral 2005* (Lima: OIT/Oficina Regional para las Américas, 2005), 106, tabla 8-A.

TABLA 58. EMPLEO V: TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL POR CATEGORÍA DE TRABAJADORES, C. 2004.

PAÍS	AÑO	TAMAÑO GLOBAL	ASALARIADOS NO CALIFICADOS EN MICRO-EMPRENDIMIENTOS	EMPLEADOS DOMÉSTICOS	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA	HOMBRES				MUJERES			
						TAMAÑO GLOBAL	ASALARIADOS NO CALIFICADOS EN MICRO-EMPRENDIMIENTOS	EMPLEADOS DOMÉSTICOS	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA	TAMAÑO GLOBAL	ASALARIADAS NO CALIFICADAS EN MICRO-EMPRENDIMIENTOS	EMPLEADAS DOMÉSTICAS	TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA
ARGENTINA	2004	37.7	14.0	6.5	17.2	36.7	17.2	0.2	19.3	38.9	9.5	15.2	14.2
BOLIVIA	2002	62.8	13.2	3.9	45.7	53.6	17.1	0.2	36.3	73.8	8.6	8.3	56.9
BRASIL	2003	41.9	9.8	8.5	23.6	37.0	11.2	0.8	25.0	48.6	7.8	19.1	21.7
CHILE	2003	28.5	7.1	6.5	14.9	25.6	7.6	0.2	17.8	33.2	6.4	16.3	10.5
COLOMBIA	2002	44.4	..	5.9	38.5	39.7	..	0.4	39.3	50.2	..	12.7	37.5
COSTA RICA	2004	31.4	9.9	3.4	18.1	27.4	10.5	0.3	16.6	37.9	9.0	8.4	20.5
ECUADOR	2004	52.4	14.0	4.2	34.2	47.1	17.7	0.5	28.9	60.3	8.5	9.7	42.1
EL SALVADOR	2004	49.6	13.2	3.9	32.5	41.2	17.6	0.5	23.1	59.1	8.4	7.7	43.0
GUATEMALA	2004	54.2	14.4	3.7	36.1	47.4	18.3	0.2	28.9	63.7	8.9	8.6	46.2
HONDURAS	2003	54.3	13.4	4.1	36.8	52.9	18.0	0.5	34.4	57.8	7.5	8.7	41.6
MÉXICO	2004	41.4	17.5	4.9	19.0	37.6	20.8	1.0	15.8	47.1	12.8	10.6	23.7
NICARAGUA	2001	55.5	15.8	4.4	35.3	50.2	21.5	0.1	28.6	62.8	8.0	10.3	44.5
PANAMÁ	2004	34.4	6.6	6.9	20.9	32.3	7.5	1.1	23.7	37.7	5.3	15.7	16.7
PARAGUAY	2000	53.8	13.3	10.4	30.1	45.7	18.0	1.6	26.1	64.2	7.5	21.5	35.2
PERÚ	2003	60.0	12.4	5.6	42.0	52.5	15.9	0.8	35.8	69.3	8.1	11.5	49.7
REP. DOMINICANA	2004	43.0	7.1	5.3	30.6	44.2	7.1	1.1	36.0	41.1	7.2	12.2	21.7
URUGUAY	2004	42.6	11.4	9.4	21.8	38.3	12.3	1.4	24.6	48.4	10.1	20.3	18.0
VENEZUELA	2003	53.9	11.5	2.8	39.6	53.0	14.3	0.2	38.5	55.3	6.9	7.0	41.4
AMÉRICA LATINA		46.8	12.0	5.6	29.8	42.4	14.9	0.6	27.7	52.7	8.3	12.4	32.5

Nota: Los datos son un porcentaje del total de la fuerza laboral urbana, e incluyen trabajadores urbanos sin calificación empleados en firmas con menos de cinco empleados, trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.

Fuente: CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2006), 345-50, tablas 19, 19.1 y 19.2.

TABLA 59. SALUD I: MORTALIDAD INFANTIL (TOTAL, HOMBRES Y MUJERES), 1970-2010.

PAÍS	1970-75			1975-80			1980-85			1985-90		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	48.1	52.2	43.8	39.1	42.7	35.3	32.2	35.5	28.8	27.1	30.0	24.1
BOLIVIA	151.3	161.2	140.9	131.2	140.0	122.0	109.2	116.0	102.0	90.1	96.0	84.0
BRASIL	90.5	103.5	76.9	78.8	91.4	65.5	65.3	72.5	57.7	55.3	62.3	48.0
CHILE	68.6	74.3	62.6	45.2	49.2	40.9	23.7	25.8	21.6	18.4	19.9	16.7
COLOMBIA	73.0	80.3	65.4	56.7	62.6	50.5	48.4	53.4	43.1	41.4	46.2	36.4
COSTA RICA	52.5	58.5	46.3	30.4	33.8	26.9	19.2	21.4	16.9	16.0	17.9	14.0
ECUADOR	95.0	103.5	86.2	82.4	90.1	74.2	68.4	75.5	61.1	57.1	63.5	50.5
EL SALVADOR	105.0	112.5	97.1	95.0	101.9	87.7	77.0	82.7	71.0	54.0	59.9	47.9
GUATEMALA	102.5	108.4	96.2	90.9	95.9	85.8	78.8	83.1	74.4	65.0	69.6	60.2
HONDURAS	103.7	112.2	94.8	81.0	88.6	73.1	65.5	72.2	58.3	53.3	59.2	47.1
MÉXICO	69.0	77.2	60.3	56.8	64.4	49.0	47.0	52.9	40.9	39.5	43.0	35.9
NICARAGUA	97.9	105.7	89.6	90.1	98.1	81.8	79.8	87.5	71.7	65.0	71.8	57.8
PANAMÁ	43.4	47.5	39.0	35.4	38.4	32.3	30.4	32.8	28.0	28.4	30.6	26.1
PARAGUAY	53.1	59.2	46.7	51.0	57.0	44.8	48.9	54.7	42.7	46.7	52.5	40.6
PERÚ	110.3	116.1	104.2	99.1	104.6	93.3	81.6	87.9	75.1	68.0	74.7	61.0
REP. DOMINICANA	93.5	100.9	85.8	84.3	90.8	77.4	63.9	72.3	55.0	54.6	62.2	46.8
URUGUAY	46.3	51.3	41.1	42.4	47.1	37.5	33.5	36.9	30.0	22.6	25.0	20.0
VENEZUELA	48.7	53.4	43.7	39.3	43.7	34.8	33.6	37.6	29.4	26.9	30.3	23.4
AMÉRICA LATINA	80.69	87.66	73.37	68.28	74.46	61.82	55.91	61.15	50.43	46.08	50.81	41.14

PAÍS	1990-95			1995-2000			2000-2005			2005-2010		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	24.4	27.0	21.6	21.8	24.2	19.4	15.0	17.0	13.0	13.4	15.0	11.8
BOLIVIA	75.1	79.2	70.8	66.7	70.3	62.8	55.6	60.0	51.0	45.6	50.0	41.0
BRASIL	42.5	48.3	36.5	34.1	38.6	29.4	27.3	31.0	23.5	23.6	27.0	20.0
CHILE	14.1	15.3	12.9	11.5	12.6	10.3	8.0	9.0	7.0	7.2	8.1	6.3
COLOMBIA	35.2	39.5	30.6	30.0	34.0	25.8	25.6	29.2	21.8	22.0	25.3	18.6
COSTA RICA	14.5	16.4	12.6	11.8	13.3	10.3	10.5	11.8	9.1	9.9	11.2	8.5
ECUADOR	44.2	49.6	38.6	33.3	37.4	28.9	24.9	28.8	20.8	21.1	24.0	18.0
EL SALVADOR	40.2	43.9	36.3	32.0	34.9	29.0	26.4	28.6	24.1	21.5	23.2	19.8
GUATEMALA	54.8	59.6	49.8	45.5	50.7	40.1	38.6	44.0	33.0	30.1	35.0	25.0
HONDURAS	43.0	48.2	37.6	35.0	39.7	30.2	31.2	35.5	26.7	27.8	31.8	23.6
MÉXICO	34.0	36.2	31.6	31.0	33.0	28.9	28.2	30.0	26.3	25.7	27.3	23.9
NICARAGUA	48.0	53.8	41.9	35.0	39.5	30.2	30.1	33.8	26.2	26.1	29.3	22.8
PANAMÁ	27.0	31.1	22.7	23.7	27.6	19.7	20.6	24.1	17.0	18.2	21.2	15.0
PARAGUAY	43.3	48.6	37.8	39.2	43.8	34.4	37.0	41.9	31.8	34.0	38.7	29.0
PERÚ	55.5	61.8	48.8	42.1	50.1	39.6	33.4	41.7	32.9	28.7	35.1	27.7
REP. DOMINICANA	46.5	53.3	39.4	40.0	46.0	33.7	34.4	39.6	28.9	29.4	34.0	24.7
URUGUAY	20.1	22.5	17.5	17.5	20.5	14.4	13.1	15.5	10.5	12.0	14.1	9.8
VENEZUELA	23.1	25.9	20.3	20.7	22.8	18.5	17.5	19.0	16.0	15.8	17.0	14.5
AMÉRICA LATINA	38.08	42.23	33.74	31.72	35.50	28.09	26.52	30.03	23.31	22.89	25.96	20.00

Nota: La mortalidad infantil se mide en términos de la probabilidad de muerte entre el nacimiento y exactamente un año de edad, expresada en muertes por cada 1.000 nacimientos. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects: The 2000 Revision* (Nueva York: Naciones Unidas, 2001); CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 67, tabla 1.4.2.

TABLA 60. SALUD II: EXPECTATIVA DE VIDA (TOTAL, HOMBRES Y MUJERES), 1970-2010.

PAÍS	1970-75			1975-80			1980-85			1985-90		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	67.1	64.1	70.8	68.5	65.4	72.2	70.0	66.8	73.7	70.8	67.6	74.6
BOLIVIA	46.7	44.6	49.0	50.0	48.0	52.2	53.7	51.9	55.6	56.8	55.1	58.6
BRASIL	59.5	57.6	62.0	61.5	59.5	64.0	63.1	60.1	66.5	64.6	61.3	68.4
CHILE	63.4	60.5	66.8	67.1	63.9	70.6	70.6	67.4	74.2	72.5	69.6	75.9
COLOMBIA	61.6	59.7	63.9	63.8	61.8	66.3	66.6	63.6	70.2	67.6	64.2	71.7
COSTA RICA	67.9	66.1	70.2	70.8	68.9	73.3	73.5	71.6	76.1	74.5	72.6	77.2
ECUADOR	58.8	57.4	60.5	61.3	59.7	63.2	64.3	62.5	66.7	66.8	64.7	69.5
EL SALVADOR	58.2	56.1	60.6	56.7	52.2	62.2	56.6	50.8	63.8	63.2	59.0	68.0
GUATEMALA	53.7	52.4	55.4	56.0	54.4	58.0	58.0	56.0	60.4	59.6	57.3	62.2
HONDURAS	53.8	51.9	55.9	57.3	55.4	59.5	60.9	59.0	63.2	64.3	62.3	66.7
MÉXICO	62.4	60.1	65.2	65.1	62.2	68.6	67.5	64.4	71.2	69.6	66.8	73.0
NICARAGUA	55.1	53.7	56.8	57.5	55.3	60.0	59.3	56.5	62.6	62.0	59.0	65.5
PANAMÁ	66.2	65.0	68.0	68.8	67.2	71.1	70.5	68.6	73.1	71.4	69.4	74.2
PARAGUAY	65.9	63.8	68.1	66.5	64.4	68.7	67.1	64.9	69.3	67.6	65.4	69.9
PERÚ	55.4	53.9	57.3	58.4	56.7	60.5	61.4	59.5	63.8	64.1	62.1	66.8
REP. DOMINICANA	59.7	58.1	61.7	61.8	60.2	63.8	62.8	61.2	64.8	64.7	63.0	66.8
URUGUAY	68.7	65.6	72.2	69.5	66.3	73.1	70.8	67.6	74.5	71.9	68.6	75.8
VENEZUELA	65.7	63.3	68.9	67.5	64.8	70.7	68.6	65.9	71.8	70.3	67.7	73.5
AMÉRICA LATINA	60.54	58.55	62.961	62.67	60.35	65.444	64.74	62.13	67.86	66.79	64.21	69.91

PAÍS	1990-95			1995-2000			2000-2005			2005-2010		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	72.1	68.6	75.8	73.2	69.7	77.0	74.3	70.6	78.1	75.2	71.6	79.1
BOLIVIA	60.0	58.3	61.8	62.0	60.1	64.0	63.8	61.8	66.0	65.5	63.4	67.7
BRASIL	67.5	63.7	71.5	69.4	65.7	73.3	71.0	67.3	74.9	72.4	68.9	76.1
CHILE	74.3	71.5	77.4	75.7	72.8	78.8	77.7	74.8	80.8	78.5	75.5	81.5
COLOMBIA	68.6	64.3	73.0	70.7	67.3	74.3	72.2	69.2	75.3	73.2	70.3	76.3
COSTA RICA	76.2	74.0	78.6	77.3	75.0	79.7	78.1	75.8	80.6	78.8	76.5	81.2
ECUADOR	70.0	67.6	72.6	72.3	67.9	75.1	74.2	71.3	77.2	75.0	72.1	78.0
EL SALVADOR	67.1	63.3	71.1	69.4	66.5	72.5	70.6	67.7	73.7	71.8	68.8	74.9
GUATEMALA	63.6	60.5	66.8	66.3	62.9	70.0	68.9	65.5	72.5	70.2	66.7	73.8
HONDURAS	67.7	65.4	70.1	69.8	67.5	72.3	71.0	68.6	73.4	72.1	69.7	74.5
MÉXICO	71.5	68.5	74.5	72.4	69.5	75.5	73.4	70.4	76.4	74.3	71.3	77.3
NICARAGUA	66.1	63.5	68.7	68.0	65.7	70.4	69.5	67.2	71.9	71.0	68.7	73.5
PANAMÁ	72.9	70.2	75.7	73.8	71.3	76.4	74.7	72.3	77.4	75.6	73.0	78.2
PARAGUAY	68.5	66.3	70.8	69.7	67.5	72.0	70.8	68.6	73.1	71.9	69.7	74.2
PERÚ	66.7	64.4	69.2	68.3	65.9	70.9	69.8	67.3	72.4	71.2	68.7	73.9
REP. DOMINICANA	67.0	65.0	69.0	68.6	66.5	70.8	70.1	67.8	72.4	71.4	69.0	73.9
URUGUAY	73.0	69.2	76.9	74.1	70.5	78.0	75.2	71.6	78.9	76.1	72.7	79.8
VENEZUELA	71.5	68.7	74.5	72.2	69.3	75.2	72.8	69.9	75.8	73.8	70.9	76.8
AMÉRICA LATINA	69.13	66.28	72.11	70.73	67.87	73.68	72.12	69.32	75.04	73.22	70.42	76.15

Nota: El indicador mide la expectativa de vida en años al nacimiento. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Population Prospects: The 2000 Revision (Nueva York: Naciones Unidas, 2001); CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 32, tabla 1.1.10.

TABLA 61. SALUD III: DESNUTRICIÓN INFANTIL (TOTAL, HOMBRES Y MUJERES, URBANA Y RURAL), 1980S-2004.

PAÍS	ÚLTIMO AÑO		TENDENCIA RECIENTE		RURAL VS URBANA (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)	MUJERES VS HOMBRES (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)
	AÑO	PORCENTAJE	AÑOS DE COMPARACIÓN	PORCENTAJE DE CAMBIO		
ARGENTINA	1995/96	12.4	1994-95/96	7.7	..	-0.4
BOLIVIA	2003/04	26.7	1989-2004	-11.0	18.4	-0.1
BRASIL	1996	10.5	1989-96	-15.4	11.2	-2.1
CHILE	2004	1.4	1986-2004	-8.2	..	..
COLOMBIA	2000	13.5	1989-2000	-3.1	8.6	0.0
COSTA RICA	1996	6.1	1989-96	-3.1	7.9	-2.6
ECUADOR	1998	26.4	1986-98	-7.6	14.9	..
EL SALVADOR	2002/03	18.9	1993-2002/03	-4.2	14.6	1.3
GUATEMALA	2002	49.3	1987-2002	-8.4	19.0	1.4
HONDURAS	2001	29.6	1991/92-2001	-7.1	18.8	-1.3
MÉXICO	1999	17.7	1988-99	-5.1	20.1	-1.0
NICARAGUA	2001	20.2	1993-2001	-2.3	16.7	-0.2
PANAMÁ	2000	21.9	1985-2000	3.1	12.6	-5.7
PARAGUAY	1990	13.9	..	..	9.0	-0.8
PERÚ	2000	25.4	1991/92-00	-6.4	26.8	0.4
REP. DOMINICANA	2002	8.9	1991-2002	-1.8	2.9	2.4
URUGUAY	1992/93	9.5	1987-92/93	-6.4	..	-1.5
VENEZUELA	2000	12.8	1990-00	-1.0	4.1	-2.2
AMÉRICA LATINA		18.1		-4.7	13.7	-0.8

Nota: Los datos registran el predominio del crecimiento atrofiado (baja estatura respecto a la edad) en porcentajes. El crecimiento atrofiado, que mide la altura del niño de acuerdo a su edad en relación con el valor medio de una población de referencia, es un indicador que refleja un crecimiento deficiente acumulado, o constituye una marca para un crecimiento defectuoso anterior. Está asociado con una serie de factores de largo plazo, que incluyen insuficiencias alimentarias crónicas, infecciones frecuentes, continuas prácticas alimenticias incorrectas y un bajo nivel socioeconómico familiar. En las comparaciones rural/urbano y mujeres/hombres las cifras positivas indican una situación peor para habitantes rurales y mujeres, respectivamente. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

Fuente: Calculado en base a los datos tomados de OMS (Organización Mundial de la Salud) Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo, WHO Global Database on Child Growth and Malnutrition (Ginebra: OMS, 2006). [http://www.who.int/nutgrowthdb]. Consultado 22 de noviembre, 2006.

TABLA 62. SALUD IV: SUMINISTRO DE AGUA E INSTALACIONES SANITARIAS (TOTAL, URBANA Y RURAL), 1990-2002.

PAÍS	SUMINISTRO DE AGUA						INSTALACIONES SANITARIAS					
	1990			2002			1990			2002		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
ARGENTINA	94	97	73	..	97	..	82	87	47	..	..	..
BOLIVIA	72	91	48	85	95	68	33	49	13	45	58	23
BRASIL	83	93	55	89	96	58	70	82	37	75	83	35
CHILE	90	98	49	95	100	59	85	91	52	92	96	64
COLOMBIA	92	98	78	92	99	71	82	95	52	86	96	54
COSTA RICA	..	100	..	97	100	92	..	..	97	92	89	97
ECUADOR	69	81	54	86	92	77	56	73	36	72	80	59
EL SALVADOR	67	88	47	82	91	68	51	70	33	63	78	40
GUATEMALA	77	88	69	95	99	92	50	71	35	61	72	52
HONDURAS	83	89	78	90	99	82	49	77	31	68	89	52
MÉXICO	80	90	54	91	97	72	66	84	20	77	90	39
NICARAGUA	69	92	42	81	93	65	47	64	27	66	78	51
PANAMÁ	..	99	..	91	99	79	..	..	..	72	89	51
PARAGUAY	62	80	46	83	100	62	58	71	46	78	94	58
PERÚ	74	88	42	81	87	66	52	68	15	62	72	33
REP. DOMINICANA	86	97	72	93	98	85	48	60	33	57	67	43
URUGUAY	..	98	..	98	98	93	..	95	..	94	95	85
VENEZUELA	..	..	..	83	85	70	..	..	..	68	71	48
AMÉRICA LATINA	78	92	58	89	96	74	59	76	38	72	82	52

Nota: Los datos son los porcentajes de la población total con acceso al suministro de agua segura y a instalaciones sanitarias adecuadas. "Agua segura" se refiere al acceso a una cantidad adecuada de agua potable segura en una vivienda o localizada a una distancia conveniente de la vivienda de los usuarios. Incluye a poblaciones urbanas abastecidas por conexiones domiciliarias, poblaciones urbanas sin conexiones domiciliarias pero con acceso razonable a puestos públicos, y poblaciones rurales con acceso razonable al agua segura. "Instalaciones sanitarias adecuadas" se refiere al acceso a instalaciones sanitarias para la eliminación de excrementos humanos en la vivienda o en las cercanías. Una instalación sanitaria es una unidad para la eliminación de excrementos humanos que aísla las heces del contacto con personas, animales, cultivos y fuentes de agua. Las instalaciones adecuadas van desde simples letrinas de pozo protegidas hasta retretes con alcantarillado. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

Fuentes: OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF, Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Mid-Term Assessment of Progress (2004), 24-31. [http://www.unicef.org/wes/index_statistics.html]

TABLA 63. SALUD V: GASTO PÚBLICO, 1980-2004.

PAÍS	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	1.6	1.6	4.4	4.8	4.3	4.0	..	..	5.0	5.1	4.4	4.3	..
BOLIVIA	1.7	..	0.4	1.3	2.3	1.7	2.0	2.1	1.3	1.3	1.5	1.6	1.4
BRASIL	1.3	2.1	2.9	3.6	3.0	3.0	..	3.4	3.1	3.3	3.5	3.5	..
CHILE	2.1	2.7	2.0	2.4	2.5	2.5	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	2.8
COLOMBIA	1.2	..	1.3	4.7	5.1	..	..	..	..	..	..	..	..
COSTA RICA	7.2	5.0	7.2	7.1	9.8	7.3	4.8	5.4	5.6	5.7	6.1	6.1	5.8
ECUADOR	1.8	1.1	1.6	1.8	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	..	..	..	..
EL SALVADOR	1.5	1.3	1.0	1.3	7.6	8.1	8.3	8.0	8.3	8.0	8.0	8.0	8.0
GUATEMALA	..	..	0.9	0.9	0.8	1.0	..	1.0	1.0	1.0	1.0	..	..
HONDURAS	2.2	2.0	2.7	3.1	..	..	..	..	..	..	2.5	..	..
MÉXICO	0.4	0.3	2.9	2.4	2.3	2.3	2.5	2.7	2.6	2.7	2.7	2.8	3.0
NICARAGUA	4.4	5.0	5.1	4.7	4.4	4.1	3.8	5.4	5.1	5.5	4.3	..	..
PANAMÁ	1.6	1.8	1.6	2.0	1.9	2.1	2.1	1.9	1.8	2.4	2.3	..	..
PARAGUAY	0.4	0.7	0.3	1.3	1.2	2.5	3.0	3.3	3.4	2.9	..	..	..
PERÚ	0.8	1.0	1.0	1.0	..	1.2	0.9	1.6	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1
REP. DOMINICANA	1.9	1.3	1.0	..	1.9	1.4	1.5	..	2.3	2.4	2.4	1.6	1.1
URUGUAY	1.0	1.0	3.1	3.7	3.8	3.6	..	..	3.1	3.0	3.0	2.8	..
VENEZUELA	1.3	1.8	1.5	1.0	0.8	1.4	..	..	1.3	1.5	1.6	1.5	1.7
AMÉRICA LATINA	1.9	1.9	2.3	2.8	3.3	3.0	3.0	3.2	3.1	3.3	3.2	3.3	3.1

Nota: Los datos son una medida de los gastos del gobierno central consolidado como porcentaje del producto bruto interno, a precios corrientes. Los datos para Argentina (1990-97), Bolivia (1990-99), Brasil (1990-2001), Costa Rica (1990-99), Panamá (1990-2002), Paraguay (1990-96), y República Dominicana (1990-98) excluyen los gastos extra-presupuestarios. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

Fuentes: Los datos de 1980 y 1985 son de CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002), 56, tabla 46; los demás datos son de CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 70, tabla 1.4.5.

TABLA 64. EDUCACIÓN I: ANALFABETISMO ADULTO (TOTAL, HOMBRES Y MUJERES), 1970-2005.

PAÍS	1970			1980			1990			2000			2005		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	7.0	6.4	7.7	5.6	5.3	6.0	4.3	4.1	4.4	3.2	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0
BOLIVIA	42.3	29.8	54.3	31.2	20.2	41.6	21.8	13.1	30.1	14.5	8.0	20.7	11.7	6.2	17.0
BRASIL	31.9	28.1	35.5	24.5	22.5	26.5	19.1	18.4	19.8	14.8	14.9	14.6	11.1	11.3	11.0
CHILE	12.2	10.3	13.9	8.5	7.4	9.4	5.9	5.4	6.4	4.2	4.0	4.4	3.5	3.4	3.6
COLOMBIA	22.1	20.5	23.6	15.9	15.0	16.7	11.5	11.1	11.8	8.3	8.3	8.3	7.1	7.2	6.9
COSTA RICA	11.8	11.3	12.3	8.3	8.1	8.5	6.1	6.0	6.2	4.4	4.5	4.3	3.8	3.9	3.7
ECUADOR	25.7	19.9	31.5	18.1	14.1	22.0	12.3	9.7	14.9	8.4	6.7	10.0	7.0	5.6	8.3
EL SALVADOR	42.0	36.4	47.6	34.1	29.3	38.7	27.5	23.9	30.9	21.3	18.4	23.9	18.9	16.4	21.2
GUATEMALA	54.8	47.1	62.7	46.9	38.9	55.1	38.9	31.1	46.8	31.4	23.9	38.8	28.2	20.9	35.4
HONDURAS	46.7	43.8	49.6	38.6	36.8	40.3	31.5	30.7	32.3	25.4	25.3	25.5	22.0	22.4	21.7
MÉXICO	25.1	18.4	31.6	17.7	13.1	22.2	12.1	9.2	15.0	8.6	6.6	10.5	7.4	5.7	9.1
NICARAGUA	45.5	44.9	46.1	41.2	40.9	41.4	37.2	37.3	37.2	33.5	33.7	33.2	31.9	32.2	31.6
PANAMÁ	20.8	20.0	21.6	15.2	14.4	16.0	11.0	10.3	11.6	8.1	7.5	8.7	7.0	6.4	7.6
PARAGUAY	20.2	14.6	25.5	14.1	10.5	17.6	9.7	7.6	11.7	6.7	5.6	7.8	5.6	4.8	6.4
PERÚ	28.5	17.3	39.7	20.5	11.7	29.3	14.5	8.0	20.9	10.1	5.3	14.7	8.4	4.4	12.3
REP. DOMINICANA	32.8	30.6	35.1	26.1	25.0	27.2	20.6	20.2	21.0	16.4	16.4	16.4	14.5	14.7	14.4
URUGUAY	7.0	7.3	6.7	5.1	5.4	4.7	3.4	3.9	3.0	2.3	2.7	1.9	2.0	2.5	1.6
VENEZUELA	23.6	20.2	27.1	16.0	13.9	18.2	11.0	9.9	12.2	7.4	6.9	7.9	6.0	5.8	6.2
AMÉRICA LATINA	27.8	23.7	31.8	21.5	18.5	24.5	16.6	14.4	18.7	12.7	11.2	14.2	11.1	9.8	12.3

Nota: Los datos son el porcentaje de la población adulta analfabeta. El analfabetismo adulto se refiere a la población de 15 años o mayor incapaz tanto de leer como de escribir un breve enunciado simple sobre su vida cotidiana. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: Los datos de 2005 son de CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 57, tabla 1.3.1; los demás datos son de UNESCO, Instituto de Estadísticas, Literacy and Non Formal Education Sector, Estimates and Projections of Adult Illiteracy for Population Aged 15 Years Old and Above, by Country and by Gender 1970-2010, January 2002 assessment (Paris: UNESCO, 2002).

TABLA 65. EDUCACIÓN II: MATRICULACIÓN EN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO, C. 2004.

PAÍS	PRIMARIA (TASA DE MATRÍCULA NETA)			SECUNDARIA (TASA DE MATRÍCULA NETA)			TERCIARIA (TASA DE MATRÍCULA NETA)		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	98.8	99.2	98.4	79.1	76.3	81.9	63.9	51.0	77.0
BOLIVIA	95.2	94.8	95.7	73.6	74.1	73.1	40.6	-	-
BRASIL	92.9	..	..	75.7	73.3	78.1	22.3	19.2	25.4
CHILE	..	..	..	..	..	..	43.0	44.1	41.9
COLOMBIA	83.2	82.7	83.7	54.9	52.1	57.9	26.9	25.8	28.0
COSTA RICA	..	..	..	..	..	..	25.3	22.5	28.3
ECUADOR	97.7	97.2	98.2	52.2	51.8	52.5	-	-	-
EL SALVADOR	92.3	92.1	92.5	48.1	47.3	48.7	18.5	16.7	20.4
GUATEMALA	93.0	95.4	90.5	33.7	35.1	32.4	9.6	11.2	8.1
HONDURAS	90.5	89.7	91.5	..	..	..	16.4	13.4	19.6
MÉXICO	97.8	97.8	97.8	63.8	62.7	64.8	23.4	23.6	23.2
NICARAGUA	87.9	88.5	87.4	40.7	38.3	43.3	17.9	16.9	18.8
PANAMÁ	98.2	98.5	98.0	63.7	60.8	66.7	45.3	34.2	56.8
PARAGUAY	..	..	..	..	..	..	24.4	20.6	28.3
PERÚ	97.1	96.9	97.2	68.8	69.0	68.7	33.4	32.9	33.8
REP. DOMINICANA	86.0	85.3	86.8	49.3	44.6	54.1	32.9	25.0	41.0
URUGUAY	..	..	..	..	..	..	39.3	26.0	53.1
VENEZUELA	92.0	91.8	92.3	61.2	56.9	65.7	39.3	37.9	40.7
AMÉRICA LATINA	93.0	93.1	93.1	58.8	57.1	60.6	30.7	26.3	34.0

Nota: La tasa de matrícula neta para la educación primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición dada por cada país) efectivamente matriculados en la escuela. La tasa de matrícula neta no está disponible para la educación terciaria. Las cifras para Argentina y Brasil (en todas las categorías) y Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, y Venezuela (secundaria) se basan en datos de 2003; el resto de los datos se basa en 2004. Las cifras para Bolivia y Ecuador (en todas las categorías), El Salvador (primaria y secudaria), y Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Republica Dominicana, Uruguay, y Venezuela (terciaria) son estimados. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos.

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas, UNESCO Education statistics (2006). [http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201]

TABLA 66. EDUCACIÓN III: GASTO PÚBLICO, 1980-2002.

PAÍS	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ARGENTINA	1.9	1.6	1.1	3.3	3.5	..	4.1	4.6	4.7	5.0	4.3
BOLIVIA	3.8	2.4	2.5	5.9	4.9	..	5.6	5.8	5.6	6.1	6.5
BRASIL	0.7	2.7	..	5.1	..	..	5.3	..	4.4	4.4	..
CHILE	4.1	3.3	2.7	3.1	3.4	3.6	3.8	3.9	4.1	..	4.4
COLOMBIA	2.5	2.7	2.6	4.0	4.4	..	4.0	4.6	4.4	4.6	5.4
COSTA RICA	6.2	5.1	4.6	4.6	5.4	..	..	5.5	4.8	4.9	5.2
ECUADOR	5.3	3.7	3.1	3.4	3.5	..	2.7	2.0	1.5	1.1	..
EL SALVADOR	3.4	2.7	2.0	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	2.6	2.5	2.9
GUATEMALA	1.8	1.2	1.4	1.7	1.7	..	1.4	1.6	1.7	..	..
HONDURAS	3.0	4.7	..	3.6	..	..	4.2	..	..	..	..
MÉXICO	3.1	4.2	3.7	4.9	..	..	4.3	4.5	..	5.3	5.4
NICARAGUA	3.5	6.6	3.4	3.7	3.6	3.9	3.0	4.0	4.1	3.9	3.2
PANAMÁ	4.5	4.9	4.9	5.2	5.3	5.1	5.3	5.1	5.3	4.6	4.6
PARAGUAY	1.3	1.2	1.1	3.4	3.9	4.0	4.5	4.8	4.9	4.7	4.4
PERÚ	2.5	3.0	2.3	..	2.9	..	3.3	3.5	..	3.0	3.1
REP. DOMINICANA	2.1	1.5	..	1.9	2.0	2.3	2.6	..	..	2.4	2.4
URUGUAY	1.9	1.6	3.1	2.8	3.3	..	2.6	2.8	2.8	3.2	2.6
VENEZUELA	4.1	4.7	3.1	..	..	..	..	..	..	..	..
AMÉRICA LATINA	3.1	3.2	2.8	3.7	3.6	3.6	3.7	3.9	3.9	4.0	4.2

Nota: Los datos son una medida de los gastos del gobierno central consolidado como porcentaje del producto bruto interno, a precios corrientes. Los datos para Argentina (2000), Ecuador (2001), El Salvador (1999, 2001), Honduras (1998), Nicaragua (2001), Panamá (1998), y República Dominicana (1998) son estimados. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

Fuentes: Los datos de 1980 y 1985 son de CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002), 49, tabla 41; los demás datos son de CEPAL, *Anuario* estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), 65, tabla 1.3.9.

TABLA 67. INGRESOS I: INGRESO BRUTO NACIONAL (IBN) E IBN PER CAPITA, 2005.

PAÍS	INGRESO BRUTO NACIONAL (IBN)		INGRESO BRUTO NACIONAL PER CÁPITA (IBN PER CAPITA)	
	MILES DE MILLONES DE US$	PPA EN MILES DE MILLONES DE US$	US$	PPA US$
ARGENTINA	173.0	558.8	4470.0	13920.0
BOLIVIA	9.3	26.2	1010.0	2740.0
BRASIL	644.1	1627.3	3460.0	8230.0
CHILE	95.6	205.9	5870.0	11470.0
COLOMBIA	104.5	354.3	2290.0	7420.0
COSTA RICA	19.9	43.2	4590.0	9680.0
ECUADOR	34.8	56.5	2630.0	4070.0
EL SALVADOR	16.8	36.5	2450.0	5120.0
GUATEMALA	30.3	56.3	2400.0	4410.0
HONDURAS	8.6	20.1	1190.0	2900.0
MÉXICO	753.4	1052.4	7310.0	10030.0
NICARAGUA	5.0	20.2	910.0	3650.0
PANAMÁ	15.0	25.5	4630.0	7310.0
PARAGUAY	7.9	30.5	1280.0	4970.0
PERÚ	73.0	174.1	2610.0	5830.0
REP. DOMINICANA	21.0	67.4	2370.0	7150.0
URUGUAY	15.1	35.2	4360.0	9810.0
VENEZUELA	127.8	173.6	4810.0	6440.0
AMÉRICA LATINA	119.7	253.6	3257.8	6952.8

Nota: El Ingreso Bruto Nacional (IBN) es la suma de valor agregado por todos los productores locales, sumado a cualquier impuesto al producto (restados los subsidios) que no esté incluido en el valor del resultado, sumado al resultado neto de lo recibido del exterior como ingreso primario (compensación de empleados e ingreso por propiedad). La tasa de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) proporciona una medida estándar que permite comparar los niveles de precios reales entre países. Las cifras de PPA per capita para Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Republica Dominicana son estimadas. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 (Washington DC: Banco Mundial, 2006).

TABLA 68. INGRESOS II: CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI), 1951-2006.

PAÍS	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1990-00	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	2.8	4.3	2.8	-1.9	4.1	8.1	3.9	-3.4	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5
BOLIVIA	0.4	5.6	4.0	0.5	3.8	5.0	5.0	0.4	2.5	1.7	2.5	2.9	3.9	4.1	4.5
BRASIL	6.8	6.1	8.6	1.6	2.6	3.3	0.1	0.8	4.4	1.3	1.9	0.5	4.9	2.3	2.8
CHILE	4.0	4.2	2.5	2.4	5.9	6.6	3.2	-0.8	4.5	3.4	2.2	3.9	6.2	6.3	4.4
COLOMBIA	4.6	5.2	5.7	5.3	2.5	3.4	0.6	-4.2	2.9	1.5	1.9	3.9	4.9	5.2	6.0
COSTA RICA	7.1	6.8	5.5	4.4	5.0	5.6	8.4	8.2	1.8	1.1	2.9	6.4	4.1	5.9	6.8
ECUADOR	4.9	4.7	8.9	1.8	1.8	4.1	2.1	-6.3	2.8	5.3	4.2	3.6	7.9	4.7	4.9
EL SALVADOR	4.7	5.6	2.6	-0.9	4.4	4.2	3.7	3.4	2.2	1.7	2.3	2.3	1.8	2.8	3.8
GUATEMALA	3.8	5.5	5.7	0.9	4.2	4.4	5.0	3.8	3.6	2.3	2.2	2.1	2.7	3.2	4.6
HONDURAS	3.1	5.0	5.6	2.3	3.2	5.0	2.9	-1.9	5.7	2.6	2.7	3.5	5.0	4.1	5.6
MÉXICO	6.1	7.0	6.7	1.7	3.5	6.8	5.0	3.8	6.6	0.0	0.8	1.4	4.2	3.0	4.8
NICARAGUA	5.3	6.9	0.2	-1.2	3.7	4.0	3.7	7.0	4.1	3.0	0.8	2.5	5.1	4.0	3.7
PANAMÁ	4.8	8.0	5.3	0.9	4.5	6.4	7.4	4.0	2.7	0.6	2.2	4.2	7.5	6.9	7.5
PARAGUAY	2.7	4.7	8.7	3.1	1.8	3.0	0.6	-1.5	-3.3	2.1	0.0	3.8	4.1	2.9	4.0
PERÚ	5.5	5.0	3.9	-2.1	4.0	6.9	-0.7	0.9	3.0	0.2	5.2	3.9	5.2	6.4	7.2
REP. DOMINICANA	5.7	5.1	7.0	4.7	5.8	8.1	8.3	6.1	7.9	2.3	5.0	-0.4	2.7	9.2	10.0
URUGUAY	2.1	1.5	3.0	0.4	2.9	5.0	4.5	-2.8	-1.4	-3.4	-11.0	2.2	11.8	6.6	7.3
VENEZUELA	7.6	6.0	1.8	0.4	2.4	6.4	0.3	-6.0	3.7	3.4	-8.9	-7.7	17.9	9.3	10.0
AMÉRICA LATINA	5.0	5.6	5.9	1.1	3.2	5.5	2.5	0.3	4.0	0.3	-0.8	1.9	6.0	4.5	5.3

Nota: Las cifras para 2006 son estimados preliminares. Las cifras regionales son promedios ponderados de todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), anexo, tabla 2.A, y datos proporcionados por CEPAL, División de Estadística.

TABLA 69. INGRESOS III: CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) PER CAPITA, 1980-2006.

PAÍS	1980-90	1991-95	1996-2000	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	-2.1	4.3	1.4	6.9	2.7	-4.4	-1.8	-5.4	-11.7	7.8	8.0	8.1	7.4
BOLIVIA	-1.9	1.8	0.9	2.5	2.5	-1.9	0.1	-0.6	0.2	0.7	1.6	1.8	2.3
BRASIL	-0.4	1.5	0.6	1.7	-1.4	-0.7	2.8	-0.2	0.5	-0.9	3.4	0.9	1.4
CHILE	1.4	5.9	2.8	5.1	1.9	-2.0	3.2	2.2	1.0	2.8	5.0	5.2	3.3
COLOMBIA	1.6	2.3	-1.0	1.5	-1.3	-6.0	1.1	-0.3	0.2	2.1	3.2	3.5	4.3
COSTA RICA	-0.7	2.6	2.3	2.9	5.7	5.7	-0.5	-1.0	0.9	4.4	2.2	4.1	4.9
ECUADOR	-0.9	1.2	-0.5	2.4	0.6	-7.6	1.3	3.8	2.8	2.1	6.4	3.3	3.4
EL SALVADOR	-1.5	3.6	0.9	2.1	1.6	1.4	0.2	-0.2	0.4	0.5	0.0	1.0	2.1
GUATEMALA	-1.6	2.0	1.6	2.0	2.6	1.5	1.2	-0.1	-0.2	-0.4	0.2	0.6	2.0
HONDURAS	-0.8	0.4	0.4	2.1	0.1	-4.5	3.0	0.0	0.1	0.9	2.5	1.6	3.2
MÉXICO	-0.2	-0.3	3.8	5.0	3.3	2.1	5.0	-1.5	-0.7	0.0	2.7	1.6	3.4
NICARAGUA	-4.1	-0.7	2.9	1.9	1.7	4.9	2.0	0.9	-1.3	0.5	3.1	1.9	1.7
PANAMÁ	-0.7	3.3	2.8	4.3	5.3	2.0	0.8	1.3	0.4	2.3	5.8	5.1	5.7
PARAGUAY	0.0	-0.1	-2.7	0.3	-2.0	-4.0	-5.8	-0.5	-2.5	1.3	1.6	0.5	1.6
PERÚ	-3.3	3.7	0.7	5.0	-2.3	-0.8	1.3	-1.3	3.6	2.4	3.7	4.9	5.7
REP. DOMINICANA	0.2	2.4	5.9	6.3	6.4	4.3	6.1	0.6	3.3	-2.0	1.1	7.6	8.3
URUGUAY	-0.6	3.3	1.1	4.3	3.8	-3.6	-2.2	-4.1	-11.7	1.5	11.0	5.9	6.6
VENEZUELA	-3.2	1.5	-1.0	4.3	-1.6	-7.8	1.8	1.5	-10.5	-9.3	15.8	7.5	8.2
AMÉRICA LATINA	-0.9	1.4	1.4	3.8	0.9	-1.2	2.3	-1.3	-2.3	0.4	4.4	3.0	3.8

Nota: Las cifras para 2006 son estimados preliminares. Las cifras regionales son promedios ponderados de todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003), 69, tabla 55; CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005), 469, tabla A-2; y CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), anexo, tabla 3-A.

TABLA 70. INFLACIÓN: VARIACIÓN ANUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC), 1980-2006.

PAÍS	1980-89	1990-99	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	437.6	145.8	1,343.9	84.0	17.5	7.4	3.9	1.6	0.1	0.3	0.7	-1.8	-0.7	-1.5	41.0	3.7	6.1	12.3	10.0
BOLIVIA	222.7	9.6	18.0	14.5	10.5	9.3	8.5	12.6	7.9	6.7	4.4	3.1	3.4	0.9	2.4	3.9	4.6	4.9	4.7
BRASIL	330.2	665.1	1,584.2	475.8	1,149.1	2,477.2	916.5	22.4	9.6	5.2	1.7	8.9	6.0	7.7	12.5	9.3	7.6	5.7	3.0
CHILE	20.3	10.8	27.3	18.7	12.7	12.2	8.9	8.2	6.6	6.0	4.7	2.3	4.5	2.6	2.8	1.1	2.4	3.7	2.1
COLOMBIA	23.7	21.4	32.4	26.8	25.1	22.6	22.6	19.5	21.6	17.7	16.7	9.2	8.8	7.6	7.0	6.5	5.5	4.9	4.3
COSTA RICA	25.6	16.9	27.3	25.3	17.0	9.0	19.9	22.6	13.9	11.2	12.4	10.1	10.2	11.0	9.7	9.9	13.1	14.1	9.4
ECUADOR	36.4	39.8	49.5	49.0	60.2	31.0	25.3	22.8	25.6	30.6	43.4	60.7	91.0	22.4	9.3	6.1	1.9	3.1	3.2
EL SALVADOR	19.0	9.4	19.3	9.8	20.0	12.1	8.9	11.4	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3	1.4	2.8	2.5	5.4	4.3	3.9
GUATEMALA	13.9	14.6	60.6	9.2	14.2	11.6	11.6	8.6	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1	8.9	6.3	5.9	9.2	8.6	4.4
HONDURAS	7.8	19.8	36.4	21.4	6.5	13.0	28.9	26.8	25.3	12.8	15.7	10.9	10.1	8.8	8.1	6.8	9.2	7.7	4.9
MÉXICO	65.1	20.2	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1	52.0	27.7	15.7	18.6	12.3	9.0	4.4	5.7	4.0	5.2	3.3	4.1
NICARAGUA	618.8	1,435.7	13,490.2	775.4	3.5	19.5	12.4	11.1	12.1	7.3	18.5	7.2	9.9	4.7	4.0	6.6	8.9	9.6	7.5
PANAMÁ	1.8	1.1	0.8	1.1	1.6	0.9	1.4	0.8	2.3	-0.5	1.4	1.5	0.7	0.0	1.9	1.5	1.5	3.4	1.3
PARAGUAY	21.7	15.7	44.1	11.8	17.8	20.4	18.3	10.5	8.2	6.2	14.6	5.4	8.6	8.4	14.6	9.3	2.8	9.9	8.9
PERÚ	332.1	793.9	7,649.7	139.2	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8	6.5	6.0	3.7	3.7	-0.1	1.5	2.5	3.5	1.5	1.5
REP. DOMINICANA	22.1	14.5	79.9	7.9	5.2	2.8	14.3	9.2	4.0	8.4	7.8	5.1	9.0	4.4	10.5	42.7	28.7	7.4	3.7
URUGUAY	60.6	45.4	129.0	81.5	59.0	52.9	44.1	35.4	24.3	15.2	8.6	4.2	5.1	3.6	25.9	10.2	7.6	4.9	6.2
VENEZUELA	23.3	46.4	36.5	31.0	31.9	45.9	70.8	56.6	103.2	37.6	29.9	20.0	13.4	12.3	31.2	27.1	19.2	14.4	15.8
AMÉRICA LATINA	126.8	184.8	1,369.9	100.1	84.5	155.3	68.8	19.0	17.9	10.9	12.0	9.3	11.2	6.0	11.0	8.9	7.9	6.9	5.5

Nota: Se mide la variación de precios de diciembre a diciembre. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Síntesis. Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1996-1997 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997), 28, tabla A.7; CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002), 110, tabla A4; y CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), anexo, tabla A-23.

TABLA 71. SECTOR EXTERNO I: IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PBI, 1980-2004.

PAÍS	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	6.5	6.3	4.6	6.1	8.1	9.3	10.6	10.1	11.1	12.8	12.9	11.5	11.5	10.2	12.8	14.2	18.1
BOLIVIA	22.3	22.8	23.9	27.0	29.1	28.4	27.2	27.2	27.3	29.4	32.6	27.3	27.3	25.3	27.6	26.3	26.4
BRASIL	11.3	7.1	7.0	7.9	8.4	9.1	9.2	9.5	9.2	10.1	9.9	11.8	12.2	14.2	13.4	12.8	13.4
CHILE	27.0	25.7	31.4	28.7	29.3	29.9	28.0	28.7	30.9	26.9	27.2	26.5	29.1	35.4	31.0	32.1	29.6
COLOMBIA	15.6	12.5	14.8	13.9	15.8	18.8	20.9	21.0	20.8	20.8	20.9	17.8	19.4	20.8	20.6	22.7	22.3
COSTA RICA	36.8	32.5	41.4	37.1	39.8	42.2	41.1	40.4	42.8	44.6	50.1	45.9	45.8	44.5	47.6	48.6	49.3
ECUADOR	27.1	23.2	32.0	32.0	31.2	26.7	26.4	28.3	24.1	25.7	28.4	25.0	31.0	31.4	31.4	28.8	28.7
EL SALVADOR	33.2	29.9	31.2	30.5	32.4	34.1	35.2	37.8	33.9	37.6	37.1	37.3	42.4	41.6	41.1	43.0	44.2
GUATEMALA	24.9	13.0	24.8	21.6	27.3	26.1	24.9	25.4	22.6	23.6	26.3	27.4	29.0	29.0	28.5	27.7	31.8
HONDURAS	44.1	29.9	39.8	37.7	36.8	43.1	46.4	48.3	52.1	52.0	54.3	56.2	55.2	54.7	52.9	54.1	..
MÉXICO	13.0	10.3	19.7	19.3	20.3	19.2	21.6	27.7	30.0	30.4	32.8	32.4	32.9	29.8	28.6	29.5	31.9
NICARAGUA	43.3	21.8	46.3	52.5	53.3	47.9	32.2	34.7	39.2	47.9	46.7	54.6	51.1	48.3	48.7	50.9	53.8
PANAMÁ	88.8	59.5	78.6	92.9	96.2	92.6	95.0	98.1	82.2	85.7	81.1	67.7	69.8	65.9	62.3	58.0	64.8
PARAGUAY	28.7	26.3	39.5	38.2	38.6	47.9	52.8	51.2	45.0	43.4	45.1	36.7	34.2	33.9	43.6	46.7	37.2
PERÚ	19.4	16.5	13.8	14.5	15.5	16.3	16.2	18.2	18.1	18.6	18.7	17.2	18.0	17.7	17.3	17.7	18.3
REP. DOMINICANA	28.9	37.1	43.7	35.4	37.8	37.7	36.9	34.3	35.5	51.5	56.0	53.3	55.0	46.5	46.7	54.4	48.6
URUGUAY	20.6	21.1	18.1	17.9	19.6	19.6	20.4	19.1	19.9	20.5	20.6	19.3	21.0	20.0	20.0	23.2	27.9
VENEZUELA	21.8	18.1	20.2	26.2	28.9	27.2	22.3	21.8	21.3	22.0	22.7	19.2	18.1	19.4	18.1	17.0	20.1
AMÉRICA LATINA	28.5	23.0	29.5	30.0	31.6	32.0	31.5	32.3	31.4	33.5	34.6	32.6	33.5	32.7	32.9	33.8	33.3

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 (Washington DC: Banco Mundial, 2006).

TABLA 72. SECTOR EXTERNO II: EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PBI, 1980-2004.

PAÍS	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	5.1	11.7	10.4	7.7	6.6	6.9	7.5	9.6	10.4	10.5	10.4	9.8	10.9	11.5	27.7	25.0	25.3
BOLIVIA	24.5	19.0	22.8	21.5	20.0	19.1	21.7	22.6	22.6	21.1	19.7	16.9	18.3	20.0	21.6	25.5	30.7
BRASIL	9.1	12.2	8.2	8.7	10.9	10.5	9.5	7.7	7.1	7.5	7.3	10.3	10.7	13.2	15.5	16.4	18.0
CHILE	22.8	28.1	34.6	33.2	30.7	27.5	29.3	30.5	28.7	25.1	23.9	27.7	28.2	34.9	39.9	31.5	36.3
COLOMBIA	16.2	13.8	20.6	21.3	17.7	16.4	15.0	14.5	15.2	14.8	15.0	18.3	21.5	20.4	19.0	20.4	20.8
COSTA RICA	26.5	30.7	34.6	33.6	35.2	35.8	35.6	37.6	39.3	40.7	47.5	51.7	48.6	41.5	42.4	46.8	46.5
ECUADOR	25.0	28.5	33.0	35.4	36.0	25.1	24.6	25.7	26.4	25.6	21.5	31.5	37.1	26.7	24.0	23.8	26.5
EL SALVADOR	34.2	22.3	18.6	17.2	16.1	19.4	20.0	21.6	21.1	25.9	24.8	24.9	27.4	25.8	26.4	26.7	27.2
GUATEMALA	22.2	11.9	21.0	18.0	18.1	17.7	17.5	19.3	17.8	18.0	18.2	19.0	20.2	18.8	16.3	16.2	17.7
HONDURAS	36.2	24.3	36.4	33.0	29.8	31.1	35.7	43.8	46.9	46.1	46.6	41.2	41.3	38.0	37.2	36.7	..
MÉXICO	10.7	15.4	18.6	16.4	15.2	15.2	16.8	30.4	32.1	30.3	30.7	30.7	31.0	27.5	26.8	27.8	30.1
NICARAGUA	24.2	14.8	24.9	21.8	17.3	20.4	15.6	19.1	20.0	23.1	23.0	22.0	23.9	22.6	22.4	24.3	26.3
PANAMÁ	98.2	68.6	86.8	96.8	100.0	97.0	99.8	100.7	83.4	90.1	79.2	66.5	72.6	72.7	67.5	64.0	62.7
PARAGUAY	15.3	22.1	33.2	30.2	28.1	36.9	34.2	34.8	28.8	27.2	28.2	23.0	20.8	19.5	30.7	32.3	36.0
PERÚ	22.4	23.0	15.8	12.2	12.5	12.5	12.8	12.5	13.1	14.2	13.3	14.9	16.1	15.9	16.5	17.7	20.9
REP. DOMINICANA	19.2	28.2	33.8	28.2	26.2	30.2	31.5	30.9	30.7	46.8	47.0	45.9	45.0	38.5	37.8	51.9	49.6
URUGUAY	15.0	26.8	23.5	20.7	20.4	19.1	19.8	19.0	19.7	20.5	19.9	18.0	19.3	18.3	22.0	25.6	29.6
VENEZUELA	28.8	24.1	39.5	31.4	26.4	27.0	30.9	27.1	36.5	29.3	20.9	22.9	29.7	22.7	30.4	33.8	36.2
AMÉRICA LATINA	25.3	23.6	28.7	27.1	26.0	26.0	26.5	28.2	27.8	28.7	27.6	27.5	29.0	27.1	29.1	30.3	31.8

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 (Washington DC: Banco Mundial, 2006).

TABLA 73. SECTOR EXTERNO III: BALANCE EXPORTACIONES-IMPORTACIONES, 1980-2004.

PAÍS	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ARGENTINA	-1.4	5.5	5.7	1.6	-1.5	-2.4	-3.1	-0.4	-0.7	-2.2	-2.5	-1.7	-0.6	1.3	14.9	10.8	7.1
BOLIVIA	2.2	-3.8	-1.1	-5.5	-9.0	-9.3	-5.5	-4.6	-4.7	-8.2	-12.9	-10.4	-9.0	-5.3	-6.1	-0.9	4.3
BRASIL	-2.3	5.2	1.2	0.8	2.5	1.4	0.4	-1.8	-2.1	-2.6	-2.6	-1.5	-1.5	-1.0	2.1	3.6	4.7
CHILE	-4.2	2.4	3.3	4.5	1.4	-2.4	1.3	1.8	-2.2	-1.8	-3.3	1.2	-0.9	-0.5	8.8	-0.6	6.7
COLOMBIA	0.6	1.3	5.7	7.4	2.0	-2.3	-5.9	-6.4	-5.6	-5.9	-5.9	0.5	2.1	-0.4	-1.6	-2.3	-1.4
COSTA RICA	-10.3	-1.8	-6.8	-3.6	-4.6	-6.5	-5.6	-2.8	-3.5	-3.8	-2.6	5.8	2.9	-3.0	-5.2	-1.8	-2.9
ECUADOR	-2.1	5.2	1.0	3.4	4.8	-1.6	-1.7	-2.5	2.3	-0.1	-6.9	6.6	6.1	-4.7	-7.5	-5.1	-2.1
EL SALVADOR	0.9	-7.6	-12.7	-13.3	-16.3	-14.8	-15.2	-16.1	-12.9	-11.7	-12.3	-12.3	-15.0	-15.8	-14.8	-16.4	-16.9
GUATEMALA	-2.7	-1.0	-3.8	-3.6	-9.2	-8.4	-7.3	-6.2	-4.8	-5.6	-8.1	-8.4	-8.8	-10.2	-12.2	-11.5	-14.1
HONDURAS	-7.8	-5.6	-3.4	-4.7	-6.9	-11.9	-10.7	-4.5	-5.2	-5.9	-7.7	-15.0	-13.9	-16.7	-15.7	-17.4	..
MÉXICO	-2.3	5.1	-1.1	-2.9	-5.0	-3.9	-4.8	2.7	2.1	-0.1	-2.1	-1.6	-1.9	-2.3	-1.9	-1.6	-1.9
NICARAGUA	-19.0	-7.1	-21.4	-30.7	-36.0	-27.4	-16.6	-15.6	-19.2	-24.8	-23.8	-32.6	-27.2	-25.7	-26.3	-26.6	-27.5
PANAMÁ	9.4	9.1	8.2	3.9	3.8	4.4	4.8	2.6	1.3	4.4	-1.9	-1.2	2.8	6.8	5.2	6.0	-2.1
PARAGUAY	-13.4	-4.2	-6.2	-8.0	-10.5	-10.9	-18.6	-16.4	-16.2	-16.2	-16.9	-13.7	-13.4	-14.5	-12.9	-14.5	-1.2
PERÚ	3.0	6.5	1.9	-2.3	-3.0	-3.9	-3.4	-5.7	-5.0	-4.4	-5.4	-2.3	-1.9	-1.7	-0.8	0.0	2.6
REP. DOMINICANA	-9.8	-9.0	-9.9	-7.2	-11.7	-7.5	-5.4	-3.3	-4.9	-4.8	-9.0	-7.5	-10.0	-7.9	-8.9	-2.5	1.0
URUGUAY	-5.6	5.7	5.4	2.8	0.8	-0.4	-0.6	-0.1	-0.2	0.0	-0.7	-1.3	-1.7	-1.7	2.0	2.4	1.7
VENEZUELA	7.0	6.1	19.3	5.1	-2.6	-0.2	8.6	5.3	15.2	7.3	-1.8	3.8	11.6	3.3	12.3	16.8	16.1
AMÉRICA LATINA	-3.2	0.7	-0.8	-2.9	-5.6	-6.0	-5.0	-4.1	-3.7	-4.8	-7.0	-5.1	-4.5	-5.6	-3.8	-3.4	-1.5

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 (Washington DC: Banco Mundial, 2006).

TABLA 74. SECTOR EXTERNO IV: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA, 1991-2006.

PAÍS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	2,439	3,218	2,089	2,622	4,112	5,348	5,507	4,965	22,257	9,517	2,005	2,776	878	3,832	3,579	869
BOLIVIA	50	91	125	147	391	472	728	947	1,008	734	703	674	195	63	-280	100
BRASIL	89	1,924	801	2,035	3,475	11,667	18,608	29,192	26,886	30,498	24,715	14,108	9,894	8,339	12,550	-6,858
CHILE	697	538	600	1,672	2,205	3,681	3,809	3,144	6,203	873	2,590	2,207	2,701	5,646	4,764	6,600
COLOMBIA	433	679	719	1,298	712	2,784	4,753	2,033	1,392	2,069	2,509	1,283	820	2,975	5,751	3,949
COSTA RICA	173	222	243	292	331	421	404	608	614	400	451	625	548	733	904	1,611
ECUADOR	160	178	474	576	453	500	724	870	648	720	1,330	1,275	1,555	1,160	1,646	2,899
EL SALVADOR	25	15	16	0	38	-7	59	1,103	162	178	289	496	123	430	300	222
GUATEMALA	91	94	143	65	75	77	84	673	155	230	456	111	131	155	208	325
HONDURAS	52	48	52	42	50	91	122	99	237	282	193	176	247	325	272	299
MÉXICO	4,742	4,393	4,389	10,973	9,526	9,186	12,831	12,409	13,631	17,588	21,800	18,154	14,003	14,509	12,460	17,300
NICARAGUA	42	42	40	40	89	120	203	218	337	267	150	204	201	250	241	290
PANAMÁ	109	145	156	411	223	416	1,299	1,203	864	624	467	99	771	1,004	1,027	2,500
PARAGUAY	84	118	75	138	98	144	230	336	89	98	78	12	22	38	58	90
PERÚ	-7	150	687	3,108	2,549	3,488	2,054	1,582	1,812	810	1,070	2,156	1,275	1,589	2,579	3,500
REP. DOMINICANA	145	180	189	207	414	97	421	700	1,338	953	1,079	917	613	909	1,023	1,050
URUGUAY	..	0	102	155	157	137	113	155	238	274	291	180	401	315	715	1,193
VENEZUELA	1,728	473	-514	455	894	1,676	5,645	3,942	2,018	4,180	3,479	-244	722	864	1,400	2,500
AMÉRICA LATINA	11,052	12,508	10,386	24,236	25,792	40,298	57,594	64,179	79,889	70,295	63,655	45,207	35,101	43,136	49,197	38,439

Nota: Los datos están en millones de dólares. Las cifras para 2006 son estimados preliminares. Las cifras regionales son el total de todos los casos.
Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004), anexo 11; y CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), anexo, tabla A-16.

TABLA 75. SECTOR EXTERNO V: FINANCIAMIENTO EXTERNO COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN INTERNA BRUTA, 1980-2003.

PAÍS	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ARGENTINA	12.2	4.3	-20.0	11.8	23.8	27.5	26.6	17.3	5.0	-55.5	-34.3
BOLIVIA	0.8	40.3	22.9	26.7	33.6	44.5	40.8	42.5	26.4	21.9	-4.1
BRASIL	13.1	0.4	4.2	13.4	20.1	22.3	18.2	16.3	15.4	4.0	-1.7
CHILE	50.2	41.7	5.5	6.5	17.0	19.1	-0.4	4.5	6.1	5.4	3.1
COLOMBIA	3.3	28.5	-1.0	28.3	36.6	35.8	-4.9	-8.5	6.4	9.4	8.4
COSTA RICA	42.6	27.4	34.0	19.7	25.3	24.7	31.3	27.0	33.5	31.5	27.1
ECUADOR	19.8	-3.1	80.5	22.3	5.5	49.8	14.7	-28.5	13.9	24.5	17.9
EL SALVADOR	-6.7	38.8	10.2	11.0	-0.3	5.5	12.0	20.3	7.9	17.2	29.6
GUATEMALA	15.9	32.8	18.0	25.9	29.7	35.8	35.6	33.9	42.9	38.5	35.1
HONDURAS	46.0	48.6	7.5	12.6	10.8	8.0	12.1	16.6	15.3	11.8	12.7
MÉXICO	18.8	-1.5	12.3	2.5	6.9	15.3	12.9	16.9	17.8	13.7	9.1
NICARAGUA	96.6	111.0	88.7	104.2	155.5	106.2	122.6	60.7	74.5	67.9	67.9
PANAMÁ	34.4	-13.8	-51.9	3.6	31.9	31.5	32.0	2.1	-14.0	-26.7	-7.3
PARAGUAY	29.8	29.2	27.6	33.2	68.3	67.3	47.5	43.1	47.4	23.5	14.6
PERÚ	1.2	-1.9	21.1	34.7	21.4	24.9	13.0	10.1	7.2	6.4	4.9
REP. DOMINICANA	64.1	11.1	15.7	8.4	5.8	10.0	11.6	31.4	28.3	28.7	-22.6
URUGUAY	30.6	10.5	-14.3	7.8	9.9	15.4	18.6	18.5	19.5	-37.5	-17.0
VENEZUELA	-40.2	-46.0	-152.7	-15.7	-23.5	22.2	-28.9	-96.6	-18.4	-101.5	-278.7
AMÉRICA LATINA	24.0	19.9	6.0	21.9	29.5	32.0	26.1	19.1	20.8	10.9	8.4

Nota: Los datos son una medida de la contribución del financiamiento externo neto a la inversión bruta interna. Las cifras para 1980-90 se basan en precios constantes a 1990; para años posteriores a 1995, las cifras se basan en precios constantes a 1995. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003), 166, tabla 119; y CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005), 176, tabla 106.

TABLA 76. SECTOR EXTERNO VI: DEUDA EXTERNA TOTAL, 1997-2006.

PAÍS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	129,964	147,634	152,563	155,015	166,272	156,748	164,645	171,115	113,518	106,812
BOLIVIA	4,532	4,659	4,574	4,460	4,497	4,400	5,142	5,045	4,942	4,673
BRASIL	199,998	223,792	225,610	216,921	209934	210,711	214,930	201,373	169,450	156,661
CHILE	29,034	32,591	34,758	37,177	38,527	40,504	43,067	43,517	45,014	47,604
COLOMBIA	34,409	36,681	36,733	36,130	39,101	37,329	38,012	39,445	38,250	37,209
COSTA RICA	2,640	2,872	3,057	3,151	3,175	3,281	3,733	3,884	3,626	3,611
ECUADOR	15,015	16,221	15,902	13,216	14,376	16,236	16,756	17,211	17,237	16,900
EL SALVADOR	2,689	2,646	2,789	2,831	3,148	3,987	4,717	4,778	4,976	5,418
GUATEMALA	2,136	2,368	2,631	2,644	2,925	3,119	3,467	3,844	3,723	4,063
HONDURAS	4,073	4,369	4,691	4,711	4,757	4,922	5,242	5,912	5,082	4,912
MÉXICO	149,028	160,258	166,381	148,662	144,526	134,979	132,271	130,922	127,089	130,946
NICARAGUA	6,001	6,287	6,549	6,660	6,374	6,363	6,596	5,391	5,348	5,336
PANAMÁ	5,051	5,349	5,568	5,604	6,263	6,349	6,504	7,219	7,580	7,914
PARAGUAY	2,029	2,235	2,741	2,869	2,653	2,900	2,952	2,894	2,761	..
PERÚ	28,864	30,142	28,586	27,981	27,196	27,873	29,587	31,117	28,606	27,933
REP. DOMINICANA	3,572	3,546	3,661	3,682	4,177	4,536	5,987	6,380	6,756	7,021
URUGUAY	4,945	5,467	8,261	8,895	8,937	10,548	11,013	11,593	11,441	11,464
VENEZUELA	37,242	35,087	37,016	36,437	35,398	35,460	39,672	44,546	47,233	43,120
AMÉRICA LATINA	661,222	722,204	742,071	717,046	722,236	710,245	734,293	736,186	642,632	621,597

Nota: Las cifras para 2006 son estimados preliminares. Las cifras regionales son el total de todos los casos.
Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), anexo, tabla A-18.

TABLA 77. ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN I. TOTAL, HOMBRES Y MUJERES, 1985-2005.

PAÍS	1985			1990			1995			2000			2005		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ARGENTINA	49.0	69.0	30.0	50.5	66.5	35.4	51.4	66.8	36.7	52.6	67.7	38.4	53.4	68.0	39.6
BOLIVIA	47.0	69.0	26.0	48.9	68.1	30.5	50.1	67.8	32.9	51.3	67.7	35.4	52.7	68.2	37.6
BRASIL	55.8	76.4	35.6	56.2	76.1	36.8	56.8	75.5	38.7	57.9	75.5	41.0	58.6	74.8	43.0
CHILE	43.2	64.2	23.0	44.9	65.1	25.4	47.0	66.0	28.7	48.3	65.8	31.4	49.6	65.7	33.9
COLOMBIA	46.5	64.1	29.4	48.4	65.3	32.1	50.1	66.3	34.6	51.7	67.0	37.1	53.0	67.3	39.2
COSTA RICA	47.6	74.0	20.8	48.8	73.7	23.6	49.9	73.2	26.2	51.1	72.9	28.9	52.8	71.8	33.2
ECUADOR	45.3	69.9	20.7	47.6	70.7	24.4	49.4	71.1	27.6	51.5	72.0	31.0	52.7	72.1	33.5
EL SALVADOR	46.9	71.6	23.6	46.2	69.2	24.7	48.4	70.3	28.0	51.0	71.6	31.5	52.7	72.0	34.5
GUATEMALA	43.2	70.7	15.2	44.1	70.0	17.8	45.3	69.8	20.5	46.9	70.2	23.5	47.4	68.5	27.9
HONDURAS	48.2	77.9	18.4	50.0	78.9	21.0	51.1	77.8	24.3	52.4	77.0	27.6	53.6	76.6	30.2
MÉXICO	47.9	70.7	25.7	48.9	71.3	27.1	51.1	72.5	30.4	52.9	73.1	33.5	54.0	72.8	36.3
NICARAGUA	51.4	71.3	32.3	51.9	71.4	33.7	52.3	71.3	34.6	54.0	72.1	37.0	55.2	72.2	38.4
PANAMÁ	45.5	64.6	25.9	47.4	66.5	28.0	49.4	67.6	31.0	51.0	68.1	33.6	52.7	67.9	37.2
PARAGUAY	48.3	76.1	20.6	49.2	74.2	24.0	49.3	73.0	25.3	50.0	72.7	27.0	50.8	73.1	28.3
PERÚ	50.0	68.4	31.6	51.0	68.7	33.5	52.3	69.3	35.7	54.0	70.3	38.3	55.8	71.2	40.4
REP. DOMINICANA	52.5	74.7	29.6	54.3	75.7	32.3	56.0	76.4	34.9	57.2	76.4	37.3	58.1	75.5	40.2
URUGUAY	52.2	66.9	38.5	52.7	66.3	40.0	54.3	67.3	42.4	55.2	67.2	44.1	55.8	67.0	45.4
VENEZUELA	46.5	67.4	25.3	48.1	67.7	28.2	49.6	67.9	31.2	51.1	68.1	34.1	53.0	68.9	37.7
AMÉRICA LATINA	48.2	70.4	26.2	49.4	70.3	28.8	50.8	70.6	31.3	52.2	70.9	33.9	53.4	70.8	36.5

Nota: Las cifras son porcentajes sobre el total de la población mayor a 10 años que sea económicamente activa. Las cifras regionales son el término medio o promedio para todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004), 20-21, tabla 15; y CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), tabla 1.2.2.

TABLA 78. ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN II. DESCOMPOSICIÓN SECTORIAL, 1990-2004.

PAÍS	AGRICULTURA				INDUSTRIA				SERVICIOS			
	1990	1995	2000	2004	1990	1995	2000	2004	1990	1995	2000	2004
ARGENTINA	..	..	..	..	31.6	27.3	22.5	23.1	68.0	72.3	76.9	75.8
BOLIVIA	..	..	36.8	39,5	..	..	19,5	18,8	..	..	43.7	41.7
BRASIL	19,8	24.4	22.8	19.9	23.4	19.8	19.4	21.1	56.8	55.8	57.8	59.0
CHILE	17.0	14.9	13.0	13.1	27.5	26.2	24.5	23.9	55.5	58.9	62.5	62.9
COLOMBIA	25.9	22.1	22.0	20.5	21.6	23.1	19.0	19.9	52.6	54.8	59.0	59.7
COSTA RICA	25.4	21.0	16.9	14.7	25.9	24.3	22.6	22.1	48.7	54.7	60.5	63.2
ECUADOR	..	..	28.5	29.0	..	..	20.1	18.4	..	..	51.4	52.6
EL SALVADOR	..	25.6	20.7	18.4	..	26.7	24.4	23.9	..	47.7	54.0	57.7
GUATEMALA	48.0	37.6	36.5	36.2	18.9	23.2	20.5	20.2	33.2	39.2	43.0	43.7
HONDURAS	42.0	38.2	34.0	36.3	19.7	22.6	22.4	21.8	38.2	39.1	43.6	41.9
MÉXICO	25.3	20.3	17.5	13.7	24.7	25.6	28.3	26.8	49.9	54.1	54.2	59.5
NICARAGUA	30.6	33.7	32.4	..	16.8	16.1	18.3	..	52.6	50.3	49.3	..
PANAMÁ	26.6	20.8	17.0	19.1	14.6	18.1	17.4	17.7	58.8	61.1	65.7	63.2
PARAGUAY	..	37.3	30.8	31.5	..	17.7	17.4	15.8	..	45.0	51.9	52.7
PERÚ	..	31.4	32.0	37.5	..	15.8	14.0	13.4	..	52.8	54.0	49.1
REP. DOMINICANA	20.2	15.9	15.9	14.8	21.5	24.3	23.8	23.2	58.4	59.8	60.2	61.9
URUGUAY	..	..	..	..	29.2	26.7	24.6	21.7	67.5	68.6	71.5	73.3
VENEZUELA	13.1	13.4	10.6	10.7	24.6	23.2	22.8	19.8	62.3	63.4	66.6	69.5
AMÉRICA LATINA	27.4	25.5	24.2	22.5	23.1	22.5	21.3	20.8	54.0	54.9	57.0	58.1

Nota: Las cifras son porcentajes del total de la población económicamente activa (PEA) mayor a 15 años ocupada en actividades en cada sector. Las cifras regionales son el término medio o promedio para todos los casos. Los datos para Argentina y Uruguay se refieren sólo a áreas urbanas.

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), tabla 1.2.5.

TABLA 79. MEDIO AMBIENTE I: ÍNDICES E INDICADORES DE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL, 2005.

PAÍS	ÍNDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL	SALUD AMBIENTAL	BIODIVERSIDAD Y HABITAT	ENERGÍA SOSTENIBLE	RECURSOS DE AGUA	CALIDAD DE AIRE	ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PRODUCTIVOS
ARGENTINA	77.7	86.7	49.8	77.8	71.4	63.1	81.0
BOLIVIA	63.4	53.6	66.6	63.7	96.6	39.0	100.0
BRASIL	77.0	79.3	50.5	80.6	97.7	64.0	80.9
CHILE	78.9	87.2	68.4	74.6	83.7	63.7	63.0
COLOMBIA	80.4	82.4	60.3	82.4	97.4	69.4	82.8
COSTA RICA	81.6	81.1	80.3	86.0	100.0	60.6	83.1
ECUADOR	75.5	78.2	64.5	66.4	82.3	78.3	72.2
EL SALVADOR	63.0	64.1	18.9	82.5	99.8	42.5	66.1
GUATEMALA	68.9	64.4	69.1	82.1	99.9	32.6	83.3
HONDURAS	70.8	66.1	78.1	73.2	97.8	39.5	88.8
MÉXICO	64.8	80.6	48.5	67.6	21.2	34.6	72.4
NICARAGUA	69.2	62.5	69.4	71.3	99.9	50.5	88.9
PANAMÁ	76.5	75.6	83.2	69.5	97.6	58.6	77.8
PARAGUAY	66.4	63.7	43.8	69.9	78.3	53.9	100.0
PERÚ	65.4	64.8	57.4	83.5	83.8	57.8	47.3
REP. DOMINICANA	69.5	69.2	70.9	69.3	80.8	45.2	83.3
URUGUAY		84.1		84.5	99.7	38.3	
VENEZUELA	74.1	81.8	88.0	32.1	91.0	76.9	44.4
AMÉRICA LATINA	71.9	73.6	62.8	73.2	87.7	53.8	77.4

Fuente: Centro Yale para Ley y Políticas Ambientales, Universidad de Yale, y Centro y Red Internacional para Información sobre Ciencias de la Tierra, Universidad de Columbia, Pilot 2006 Environmental Performance Index (2006) [http://www.yale.edu/epi/].

TABLA 80. MEDIO AMBIENTE II: EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO, 1990-2002.

PAÍS	EMISIONES DE CO2 (KG POR 2000 $ DE GDP, EN PPC)					EMISIONES DE CO2 (TONELADAS MÉTRICAS PER CÁPITA)				
	1990	1995	2000	2001	2002	1990	1995	2000	2001	2002
ARGENTINA	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	3.4	3.4	3.7	3.7	3.5
BOLIVIA	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.8	1.1	1.0	1.0	1.2
BRASIL	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.4	1.5	1.8	1.8	1.8
CHILE	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	2.7	3.1	3.9	3.5	3.6
COLOMBIA	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	1.6	1.5	1.4	1.4	1.3
COSTA RICA	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.9	1.4	1.4	1.5	1.4
ECUADOR	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	1.6	2.0	1.7	1.9	2.0
EL SALVADOR	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.9	1.0	0.9	1.0
GUATEMALA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.7	0.9	0.8	0.9
HONDURAS	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.7	0.8	0.9	0.9
MÉXICO	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	4.5	4.0	3.9	3.9	3.8
NICARAGUA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.7	0.6	0.8	0.8	0.7
PANAMÁ	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	1.3	1.3	2.1	2.7	2.0
PARAGUAY	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.5	0.8	0.7	0.6	0.7
PERÚ	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	1.0	1.1	0.9	1.0
REP. DOMINICANA	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	1.3	2.1	2.5	2.5	2.5
URUGUAY	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.3	1.4	1.7	1.3	1.2
VENEZUELA	1.0	1.1	1.2	1.0	0.8	5.9	6.7	6.6	5.9	4.3
AMÉRICA LATINA	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.7	1.9	2.1	2.0	1.9

Nota: Las cifras regionales son el promedio o término medio de todos los casos. PPC = Paridad de Poder de Compra
Fuente: Banco Mundial, Medio ambiente datos y estadísticas (2006) [www.worldbank.org/environment/data].

TABLA 81. MEDIO AMBIENTE III: BIODIVERSIDAD, 2004.

PAÍS	SUPERFICIE NACIONAL PROTEGIDA (% DE LA SUPERFICIE TERRESTRE)	ESPECIES DE MAMÍFEROS		ESPECIES DE AVES	
		TOTAL CONOCIDO	AMENAZADAS	TOTAL CONOCIDO	AMENAZADAS
ARGENTINA	6.6	375	32	1038	55
BOLIVIA	13.4	361	26	1414	30
BRASIL	6.7	578	74	1712	120
CHILE	18.9	159	22	445	32
COLOMBIA	10.2	467	39	1821	86
COSTA RICA	23.0	232	13	838	18
ECUADOR	18.3	341	34	1515	69
EL SALVADOR	0.4	137	2	434	3
GUATEMALA	20.0	193	7	684	10
HONDURAS	6.4	201	10	699	6
MÉXICO	10.2	544	72	1026	57
NICARAGUA	17.8	181	6	632	8
PANAMÁ	21.7	241	17	904	20
PARAGUAY	3.5	168	11	696	27
PERÚ	6.1	441	46	1781	94
REP. DOMINICANA	51.9	36	5	224	16
URUGUAY	0.3	118	6	414	24
VENEZUELA	63.8	353	26	1392	25
AMÉRICA LATINA	16.6	285	25	982	39

Nota: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos para los que existen datos.
Fuente: Banco Mundial, Medio ambiente datos y estadísticas (2006) [www.worldbank.org/environment/data].

TABLA 82. POBLACIÓN. POBLACIÓN TOTAL Y CRECIMIENTO DE POBLACIÓN, 1990-2005.

PAÍS	POBLACIÓN TOTAL	CRECIMIENTO DE POBLACIÓN TOTAL (%)		
		1990-95	1995-00	2000-05
ARGENTINA	38,592	1.3	1.1	1.0
BOLIVIA	9,427	2.3	2.4	2.2
BRASIL	187,597	1.6	1.5	1.4
CHILE	16,267	1.8	1.4	1.1
COLOMBIA	46,039	2.0	1.9	1.7
COSTA RICA	4,322	2.4	2.4	1.9
ECUADOR	13,215	2.1	1.5	1.4
EL SALVADOR	6,875	2.1	2.0	1.8
GUATEMALA	12,700	2.3	2.3	2.5
HONDURAS	7,347	3.0	2.8	2.5
MÉXICO	106,147	1.8	1.6	1.4
NICARAGUA	5,483	2.5	2.0	2.0
PANAMÁ	3,228	2.1	2.0	1.8
PARAGUAY	6,216	2.7	2.6	2.5
PERÚ	27,947	1.8	1.7	1.5
REP. DOMINICANA	9,100	1.7	1.7	1.6
URUGUAY	3,455	0.7	0.7	0.7
VENEZUELA	26,577	2.2	2.0	1.8
AMÉRICA LATINA	530,534	1.8	1.6	1.5

Nota: Las cifras de población total están en miles de personas. Las cifras regionales de "Población total" son la suma de todos los casos. Las cifras regionales de "Crecimiento de población total (%)" son el promedio ponderado de todos los casos (e incluye también a Cuba y Haiti).

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), tablas 1.1.1 y 1.1.2.

TABLA 83. URBANIZACIÓN: TOTAL DE POBLACIÓN URBANA Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, 1990-2005.

PAÍS	TOTAL POBLACIÓN URBANA (%)	CRECIMIENTO DE POBLACIÓN URBANA TOTAL (%)		
		1990-95	1995-00	2000-05
ARGENTINA	91.8	1.55	1.43	1.18
BOLIVIA	64.2	3.74	3.30	2.73
BRASIL	83.4	2.37	2.10	2.13
CHILE	86.6	1.89	1.69	1.50
COLOMBIA	76.6	2.89	2.57	2.00
COSTA RICA	62.6	4.04	3.40	2.83
ECUADOR	62.8	4.00	2.86	2.25
EL SALVADOR	57.8	3.91	4.26	2.29
GUATEMALA	50.0	2.89	3.18	3.31
HONDURAS	47.9	5.43	4.73	3.23
MÉXICO	76.5	2.08	1.88	1.69
NICARAGUA	56.9	3.44	3.33	2.66
PANAMÁ	65.8	2.32	2.09	3.29
PARAGUAY	58.4	4.17	3.90	3.48
PERÚ	72.6	2.30	2.26	1.78
REP. DOMINICANA	65.6	2.93	2.72	2.81
URUGUAY	91.9	1.06	1.02	0.85
VENEZUELA	92.8	2.63	2.35	2.33
AMÉRICA LATINA	77.8	2.98	2.73	2.35

Nota: Las cifras regionales del "Total población urbana (%)" son el promedio ponderado de todos los casos (e incluye también a Cuba y Haiti). Las otras cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), tabla 1.1.11; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision (2005) [http://www.un.org/esa/population/unpop.htm].

TABLA 84. ESTRUCTURA ETARIA: COEFICIENTE DE DEPENDENCIA, 1990-2010.

PAÍS	1990	2000	2010
ARGENTINA	65.8	60.8	54.8
BOLIVIA	80.8	77.7	67.8
BRASIL	65.8	53.9	50.2
CHILE	56.2	53.8	45.6
COLOMBIA	67.6	59.9	52.2
COSTA RICA	68.9	58.9	47.2
ECUADOR	75.8	65.3	57.8
EL SALVADOR	81.8	68.3	59.8
GUATEMALA	95.0	92.6	84.8
HONDURAS	93.0	82.1	66.9
MÉXICO	74.0	61.0	52.4
NICARAGUA	97.6	82.1	65.6
PANAMÁ	67.0	59.6	55.6
PARAGUAY	84.1	75.5	65.4
PERÚ	72.9	64.6	54.9
REP. DOMINICANA	71.7	60.7	53.4
URUGUAY	60.2	60.5	57.9
VENEZUELA	71.6	62.0	54.0
AMÉRICA LATINA	69.5	59.7	53.5

Nota: El indicador es una medida de la cantidad de personas en una sociedad que dependen de aquellos en edad de trabajar (de 15 a 64 años de edad). La proporción de la población en edad de trabajar en relación con los jóvenes y ancianos se presenta como el número de personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar. Las cifras regionales son el promedio ponderado de todos los casos (e incluye también a Cuba y Haiti).

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006), tabla 1.1.5.

TABLA 85. DIVERSIDAD ÉTNICA I. PUEBLOS INDÍGENAS, C. 2000.

PAÍS	AÑO	POBLACIÓN ESTIMADA	% ESTIMADO DE LA POBLACIÓN TOTAL
ARGENTINA	2002	800,000	2
BOLIVIA	2001	5,800,000	55-70
BRASIL	2000	347,000	0.22
CHILE	2000	1,700,000	7-13
COLOMBIA	1997	701,860	1.5
COSTA RICA	2000	63,876	1.7
ECUADOR	2000	4,200,000	35
EL SALVADOR	1999	732,000	12
GUATEMALA	1994	4,945,000	48
HONDURAS	1999	500,000	12.8
MÉXICO	2000	12,700,000	13
NICARAGUA	1999	414,757	9.5
PANAMÁ	2000	285,231	10
PARAGUAY	2001	85,674	2
PERÚ	2000	9,300,000	47
REP. DOMINICANA	..	..	..
URUGUAY	..	-	-
VENEZUELA	1992	316,000	1.8
AMÉRICA LATINA		42,891,398	APPROX. 10

Fuente: Cletus Gregor Barié, Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama 2da. edición (Bolivia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Gobierno de México, Abya Yala, Banco Mundial, 2003), 45, tabla 8.

TABLA 86. DIVERSIDAD ÉTNICA II. POBLACIÓN NEGRA Y MULATA, C. 1993.

PAÍS	AÑO	POBLACIÓN NEGRA, % ESTIMADO DE LA POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN MULATA, % ESTIMADO DE LA POBLACIÓN TOTAL
ARGENTINA	..	-	-
BOLIVIA	..	-	-
BRASIL	1995	5.0	40.1
CHILE	..	-	-
COLOMBIA	1991	5.0	71.0
COSTA RICA	..	-	-
ECUADOR	..	-	-
EL SALVADOR	..	-	-
GUATEMALA	..	-	-
HONDURAS	..	-	-
MÉXICO	..	-	
NICARAGUA	..	-	
PANAMÁ	..	-	
PARAGUAY	..	-	
PERÚ	..	-	
REP. DOMINICANA	1991	11.0	73.0
URUGUAY	..	-	
VENEZUELA	1991	10.0	65.0

Fuente: Álvaro Bello y Marta Rangel, "Equity and Exclusion in Latin America and the Caribbean: The Case of Indigenous and Afro-descendant Peoples," CEPAL Review 76 (2002): 35-53, 49, tabla 1.