

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Jesús Sebastián

Vocales:

Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Edmundo Jarquín, Tomás Mallo,
Mercedes Molina, Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:

Alfonso Gamo

UNA NUEVA AGENDA DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

LUDOLFO PARAMIO
MARISA REVILLA (eds.)

 FUNDACIÓN CAROLINA

SIGLO




España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, abril de 2006

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 84-323-1256-8

Depósito legal: M-17.025-2006

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>Rosa Conde</i>	VII
INTRODUCCIÓN	1
AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS, <i>José Déniz</i>	5
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO, <i>Pilar Domingo</i>	23
CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y POPULISMO, <i>Ludolfo Paramio</i>	47
BRECHAS DE DESARROLLO Y REFORMA INSTITU- CIONAL EN AMÉRICA LATINA, <i>Joan Prats</i>	67
UNA DEMOCRACIA DE POBRES ES UNA POBRE DE- MOCRACIA, <i>Fernando Carrillo</i>	113
MOVIMIENTOS SOCIALES Y NUEVAS PROTESTAS: BOLIVIA, <i>Teresa Ossio</i>	143
LAS ÉLITES FRENTE A LA CRISIS DEL SISTEMA PO- LÍTICO, <i>Manuel Alcántara</i>	163
LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS, 1978-2005, <i>Daniel Zovatto</i>	185

ÍNDICE

AMÉRICA LATINA ENTRE LA ANGUSTIA Y LA ESPERANZA, <i>Salvador Samayoa</i>	219
LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA, <i>Aurora Díaz-Rato</i>	243
RELACIÓN DE AUTORES	263

PRESENTACIÓN

ROSA CONDE

Directora de la Fundación Carolina

Es para mí un placer presentarles este libro como resultado del Curso de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), que tuvo lugar en agosto de 2005 bajo la dirección de Ludolfo Paramio, amigo, compañero y, en estos momentos, director del Departamento de Estudios y Análisis del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Pero mi satisfacción es mayor porque este libro es una muestra más de la nueva etapa que está asumiendo la Fundación Carolina, en la que además de desarrollar sus programas de cooperación universitaria, está contribuyendo de forma activa al debate abierto sobre distintas iniciativas de interés para la cooperación española y la política exterior española hacia América Latina.

Baste señalar que durante 2005 la Fundación Carolina, en coordinación con la Presidencia del Gobierno y con los ministerios implicados, organizó en mayo un taller internacional de alto nivel para ayudar a concretar la iniciativa de canje de deuda por educación, y participó activamente en la organización y desarrollo del I Encuentro Cívico Iberoamericano que tuvo lugar los días previos a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca y cuyas conclusiones se trasladaron a los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la misma.

Éstas son algunas muestras de la nueva etapa que ha iniciado la Fundación Carolina, uno de cuyos exponentes es su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), que ha desarrollado, en su corta existencia, importantes actividades de investigación, de formación y de comunicación.

Creo que con esta publicación se nos brinda la oportunidad de abordar las crisis políticas acaecidas en distintos países de América

Latina en los últimos tiempos. Crisis que han sido, sin duda, producto de la insatisfacción social ante los escasos resultados conseguidos por las sucesivas reformas económicas y financieras. Insatisfacción en lo que se refiere a la seguridad física y jurídica de los ciudadanos, que pone en cuestionamiento el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas.

Ante las mismas, debemos intentar señalar cuáles son las reformas necesarias para modernizar y mejorar el funcionamiento del Estado y para lograr el apoyo de la sociedad civil, los medios de comunicación y los intelectuales. Es obligado reflexionar y debatir sobre los consensos y acuerdos nacionales necesarios para abrir los cauces a una democracia más incluyente y participativa, dado que los países latinoamericanos, para ocupar el puesto que les corresponde en el concierto mundial, deben lograr el crecimiento económico sostenido que les permita redistribuir la riqueza e igualar las oportunidades.

La región lo tiene todo para pasar de la situación actual a otra, de incorporación al desarrollo, con una mejor distribución de la renta y con una mayor capacidad para competir en la economía internacional. Así pues, colaboremos, en la medida de nuestras posibilidades, a conseguir esta finalidad.

INTRODUCCIÓN

La primera mitad de la década de los noventa estuvo dominada, en América Latina, por la agenda del Consenso de Washington. La tarea urgente e ineludible era abrir las economías, superando las barreras que habían acompañado el modelo de desarrollo hacia adentro característico de la posguerra; favorecer la operación y el desarrollo de los mercados, frente al anterior intervencionismo estatal; reducir el peso del sector público e incentivar las exportaciones como motor de la economía.

Estas reformas no sólo buscaban crear una nueva dinámica de crecimiento, sino sobre todo poner fin a las causas de la dinámica inflacionaria, que en muchos casos había derivado en hiperinflación, equilibrar las cuentas públicas para alcanzar la estabilidad financiera y monetaria sin la cual era difícil imaginar un crecimiento sostenido. En este sentido no sólo reflejaban las nuevas ideas dominantes en la economía mundial, sino que respondían a un diagnóstico sobre las causas de la crisis de los ochenta, la *década perdida*. Si la crisis tenía raíces estructurales, la respuesta debían ser reformas estructurales.

Independientemente de lo que se piense sobre los planteamientos neoliberales, no se puede negar que las reformas tenían sentido en bastantes aspectos. Y ante la perspectiva que ofrecieron de las grandes economías latinoamericanas como *mercados emergentes*, con excelentes posibilidades de negocio sobre todo en el caso de las privatizaciones, durante varios años se produjo un notable crecimiento y una euforia acompañada de alta inversión extranjera directa. Hasta 1997 se podía pensar que el milagro se había producido al fin y que América Latina había entrado ya en la vía del desarrollo económico.

Por desgracia, a partir de ese año se vino a descubrir la gran vulnerabilidad del nuevo modelo económico ante los choques exóge-

nos. Primero la crisis asiática, después la crisis rusa y, por último, el derrumbe de las bolsas mundiales, al desvanecerse el espejismo de la nueva economía con la crisis de las empresas de telecomunicaciones e Internet, pusieron fin a la euforia inversora a la vez que se reducía fuertemente la demanda de exportaciones latinoamericanas. Comenzó así lo que el entonces secretario general de la CEPAL, José Antonio Ocampo, denominó el *lustro perdido*.

Las características de este nuevo período de crisis provocaron una reconsideración de la agenda anterior, y se comenzó a hablar de una *segunda generación de reformas*. El hincapié pasó de la economía a las instituciones, lo que tiene fuerte lógica si se admite que los mercados no operan en el vacío sino en un marco institucional que, desde la estabilidad de los gobiernos a la fiabilidad de la justicia, desde la transparencia y solidez de la banca a los servicios públicos, condiciona fuertemente el funcionamiento de la economía.

La preocupación por la construcción y reforma de las instituciones continúa hoy en vigor, porque se trata de cuestiones que exigen un plazo duradero para lograrse, y por tanto de una voluntad sostenida de los gobiernos, más allá de sus restantes prioridades, para darles solución. Entre las instituciones cuya reforma es más necesaria se encuentran las propias de la democracia representativa. En años recientes la gobernabilidad se ha complicado crecientemente en varios países de la región, especialmente en el área andina, y es lógico pensar que serían necesarias algunas reformas institucionales para facilitar la formación de gobiernos estables y mayoritarios.

Pero la agenda de las reformas institucionales no incluye lo que quizá es el punto clave de los problemas de gobernabilidad y fragilidad institucional en la región: la desigualdad. En los años noventa se confió en que el crecimiento económico, que se creía asegurado, restañaría los daños de la crisis de la deuda y compensaría a los perdedores de las reformas estructurales. La interrupción del crecimiento acabó con esas ilusiones, y el problema de la pobreza y de la desigualdad se ha ido haciendo más insoportable.

El informe *La democracia en América Latina* del PNUD (2004) planteó el problema de forma directa: ¿se puede hablar de democracia cuando la mayoría de los ciudadanos, o parte sustancial de ellos, carecen de los recursos necesarios para ejercer sus derechos

de ciudadanía? Lo que parece indiscutible es que en esta situación las instituciones de la democracia funcionarán mal, y que ésa puede ser una de las claves de la desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos, y de las no infrecuentes crisis de gobernabilidad.

En este horizonte de problemas se planteó el seminario *Una nueva agenda de reforma política para América Latina*, organizado conjuntamente por la Fundación Carolina y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, que se desarrolló en el Palacio de la Magdalena en Santander del 1 al 5 de agosto de 2005. Se trataba de analizar la situación de la región después de las reformas estructurales, de enumerar y analizar los grandes problemas pendientes, tanto en el plano institucional como en el plano social. A la hora de hablar de los protagonistas se prestó especial atención al caso boliviano, que en tantos aspectos condensa los problemas aludidos.

Madrid, diciembre de 2005

AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS

JOSÉ DÉNIZ ESPINÓS

Yo soy de los que creo que no es que el mundo esté cambiando, es que hay que cambiarlo.

DANIEL BARENBOIM *

INTRODUCCIÓN

El agotamiento de los viejos modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe fue haciendo posible que otros modelos fueran emergiendo y que uno de ellos se convirtiera en el predominante. Así es como una forma de economía de mercado adquirió tal condición, la basada en el llamado Consenso de Washington, término acuñado por Williamson en 1990 para caracterizar las políticas de liberalización económica promovidas por instituciones internacionales, especialmente las financieras, como parte de una estrategia de reformas estructurales que, trascendiendo la propia intención de su autor, se convirtió en sinónimo de neoliberalismo.

Lo cierto es que, en todo caso, ambas expresiones se refieren al conjunto de reformas tendentes a extender el papel de las fuerzas del mercado a través de un conjunto de políticas económicas que se adoptaron ampliamente en los años recientes, pero con variaciones en las distintas economías.

Las medidas que se tomaron fueron, fundamentalmente, la apertura comercial, la liberalización financiera y las privatizaciones, que cambiaron radicalmente las reglas del juego de acuerdo con las cuales venían operando los diferentes actores económicos, sociales y políticos, aunque sin afectar la naturaleza del sistema, sino que, por lo contrario, buscando que éste funcionara mejor en función de los objetivos que se buscaban.

No cabe duda que la región latinoamericana se convirtió en uno de los espacios destacados para la instrumentación de dichas políti-

* Entrevista en el diario *El País*, edición Madrid, 28 de julio de 2005, p. 33.

cas, puesto que se adoptó con entusiasmo el proceso de liberalización económica. Algunos países lo hicieron antes, pero la gran mayoría de ellos lo hizo desde mediados de la década de 1980. Para algunos, constituyó la transformación económica más importante realizada desde la segunda guerra mundial.

Transcurridos estos años, el impacto de las reformas económicas emprendidas por los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas se encuentra en el centro del debate sobre las políticas económicas de la región. La discusión es sobre cuáles han sido sus resultados y cuáles son las perspectivas que se presentan en la actual agenda del desarrollo.

Pero la evaluación de los efectos de las reformas en variables tales como el crecimiento económico, el empleo y la equidad va, en consecuencia, mucho más allá de los intereses teóricos o académicos, puesto que tanto los actores políticos como los sociales han demandado evaluaciones más a fondo de los resultados, con el fin de formular o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan sus efectos no deseados o, directamente, se reformen las reformas.

Se coincide metodológicamente con estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ cuando se afirma que, «para avanzar en la comprensión del impacto de las reformas, es necesario *desagregar* el nivel regional y estudiar las *diferencias* entre los países y el comportamiento microeconómico de las empresas, agrupadas por sector, tamaño y características de su propiedad» [cursivas nuestras], pues es ahí donde se encuentra la mayor evidencia de los efectos de las reformas.

Con ello se quiere hacer hincapié en la importancia de la interacción entre los procesos macro y microeconómico y en el hecho de que los diferentes países y grupos de empresas se ven afectados de manera distinta por las políticas gubernamentales, incluidas las reformas estructurales.

¹ Quien participó activamente en este proceso con un proyecto dirigido por B. Stallings, que culminó en un conjunto de trabajos publicados en el año 2000 (véase bibliografía). Buena parte de las publicaciones aquí utilizadas tienen también esta fuente.

En tal caso, lo que permite diseñar medidas de políticas económicas más ajustadas a la compleja realidad es lo que subyace y se recoge en la suma de los distintos comportamientos que se expresan en las tendencias agregadas.

No obstante lo dicho, por la necesaria brevedad de este texto, aquí sólo se dejarán señaladas las tendencias agregadas más generales sin hacer diferenciaciones entre las dimensiones que se señalan.

En este trabajo lo que se sostiene, desde una perspectiva crítica de las reformas y de sus fundamentos, es que hoy se hace evidente lo incompleto de la agenda y las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica, que trajo como resultado costosos errores y un sentimiento de frustración con respecto a dichas reformas.

INSERCIÓN EXTERNA Y ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Lo señalado anteriormente no es óbice para reconocer que las políticas aplicadas partieron, en muchos casos, de acertados abordajes de diversos problemas reales y que, incluso, tuvieron en algunos casos resultados positivos. Sobresalen, sin duda, los avances en el control de la inflación (con tasas de un dígito) y en la reducción de los déficit fiscales (por una mayor disciplina presupuestaria). Pero también ha sido muy relevante durante la década de los noventa el crecimiento del volumen de las exportaciones y el de los flujos de inversión extranjera directa, aunque, en ambos casos, se produjo una fuerte disminución en los primeros años del nuevo siglo.

Entre otros atributos de estas políticas cabe citar los impactos producidos en la inserción externa y en la organización de la producción de los países de América Latina, que estimuló alteraciones en las economías regionales.

Las reformas fueron acompañadas de cambios (a veces como consecuencia de su aplicación y en otros casos como medio) en la *inserción de las economías latinoamericanas* en la economía mundial que consolidó las disparidades entre los países de la región mediante los siguientes y diferentes tres patrones básicos:

- el de los países que se articularon en los flujos verticales de comercio de manufacturas característicos de los «sistemas internacionales de producción integrada» (SIPI), concentrando sus exportaciones hacia el mercado de Estados Unidos (es el caso de México y de varios países de América Central y el Caribe);
- el de los países que se vincularon fundamentalmente a redes horizontales de producción y comercialización, principalmente de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales, y que tienen un comercio intrarregional muy diversificado y una menor concentración de los mercados de destino (corresponde especialmente a los países de América del Sur); y
- un tercer patrón se basó en la exportación de servicios, sobre todo de turismo, pero también financieros, de transporte y de energía (predomina en algunos países del Caribe, Panamá y Paraguay).

Por otra parte, a partir de los resultados obtenidos, se hizo claro que en América Latina se fueron consolidando dos grandes modelos de *organización de la producción* (Katz, 2000):

- por una parte, el que caracteriza a los países del Cono Sur de la región (Argentina, Chile, Brasil, Uruguay), en los que fueron acrecentando su participación relativa las industrias procesadoras de recursos naturales, productoras de bienes primarios (*commodities*) industriales (como hierro y acero, celulosa y papel o aceites comestibles); y
- por otra parte, tanto en México como en varios de los países más pequeños de América Central, ha ido tomando forma un modelo diferente, en el que el nuevo patrón de especialización productiva y de comercio acentúa la presencia relativa de las industrias maquiladoras (que producen equipos de computación, aparatos de televisión y de vídeo, indumentaria, etc.), esencialmente con destino al mercado norteamericano.

En ambos casos también ha aumentado el peso relativo de los sectores productores de bienes y servicios no comerciables con el exterior (telecomunicaciones, energía, transporte) y la industria automotriz, a la que en todos los países la autoridad económica ha otorgado un tratamiento preferencial.

Como contrapartida, han perdido peso relativo en la estructura productiva los sectores con alta densidad de mano de obra no cualificada; los productores de bienes no durables (como calzado y manufacturas del cuero, muebles o textiles); y las ramas industriales con uso intensivo de servicios de ingeniería y conocimientos tecnológicos (como son las que producen, por ejemplo, bienes de capital, equipamiento agrícola o materias primas farmacéuticas).

Asimismo, también se observa que en las actividades productivas y las ramas industriales que mejoraron su posición relativa, crece la participación de las subsidiarias locales de firmas transnacionales y la de los grandes grupos corporativos de capital nacional, en tanto que pierden terreno muchas de las pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar.

En resumen, las transformaciones en la conformación de la inserción externa y en la organización de la producción de los países latinoamericanos indujo un manifiesto aumento del grado de heterogeneidad estructural que hoy prevalece en y entre las economías de la región.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, MERCADOS LABORALES Y EQUIDAD

Además de los resultados señalados, los hechos demuestran que las reformas practicadas en América Latina tuvieron, al decir de Stallings y Peres (2000), «un efecto sorprendentemente pequeño (a nivel agregado)» o, según otros enfoques, manifiestamente negativo, en lo que tiene que ver con el crecimiento, el empleo y la equidad, tres variables fundamentales para evaluar resultados económicos.

Con respecto al *crecimiento económico* se comprueba, como afirma Ocampo (2005: 10) en un estudio reciente, que, a pesar del éxito obtenido en la mayor participación en los mercados mundiales y

en la atracción de IED, ello no se reflejó en un crecimiento más rápido del producto interior bruto (PIB) o de la productividad.

La tasa² de crecimiento promedio entre 1990-2003 ha sido de 2,6% por año, inferior a la mitad de aquella obtenida en el período de industrialización dirigida por el Estado (el llamado convencionalmente modelo de «industrialización por sustitución de importaciones»), que fue de 5,5% entre 1950 y 1980. Incluso durante los años en los cuales las nuevas políticas funcionaron mejor (entre 1990 y 1997) el ritmo de crecimiento fue de 3,7% por año.

Pero, además, entre 1990-1997 las tasas de inversión permanecieron por debajo de los niveles alcanzados durante los años setenta. A lo que hay que añadir que dichas tasas han caído notablemente a partir de la crisis asiática.

Por su parte, el índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño se elevó apenas 0,2% por año entre 1990 y 2002 (1,1% entre 1990 y 1997), mientras que creció 2,1% entre 1950 y 1980.

Como ha sido dicho por el propio Ocampo (2005: 10), «una de las razones fundamentales del mediocre desempeño económico reciente es el deterioro *estructural* de los vínculos entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial o, lo que es en gran medida equivalente, entre crecimiento y las transferencias netas de recursos externos».

Coincidiendo con otros análisis, para el actual Secretario General Adjunto de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, este deterioro acumulativo es el resultado de una serie de tendencias adversas en la estructura productiva, que revelan el rumbo de las reformas que se han seguido:

- i. las *actividades de sustitución de importaciones han declinado*, sin que esto haya sido contrarrestado por un crecimiento suficientemente rápido de las exportaciones;
- ii. la elevada demanda de los sectores dinámicos de bienes intermedios y de capital importados (un rasgo de los SIPI —sis-

² Se reconoce la dificultad de comparar tasas para períodos históricos distintos utilizando estadísticas no necesariamente homogéneas, pero sí se puede apreciar que las diferencias porcentuales existen en esta dirección.

temas internacionales de producción integrada—), junto con el factor anterior, han *debilitado los encadenamientos productivos*; y

- iii. El *debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación* heredados de la fase de desarrollo precedente, debido a que las funciones técnicas y la investigación y desarrollo (I + D) que solían ser efectuadas por empresas locales, se transfirieron, en gran medida fuera de la región. La difusión de la «tecnología de la información y la comunicación» (TIC) ha tenido en la práctica un efecto más débil para contrarrestar esta tendencia.

En suma, los efectos multiplicadores y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades de alto crecimiento asociadas a las exportaciones y a la inversión extranjera directa han sido débiles, puesto que, en cierto sentido, las nuevas actividades dinámicas han funcionado como «*enclaves*» de *redes globalizadas de producción*, es decir, participan activamente en las transacciones internacionales, pero mucho menos en la generación de valor añadido interno. Por este motivo, no han podido integrarse plenamente en las economías en donde se localizan y no han inducido, en consecuencia, un rápido crecimiento del PIB.

Este crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos se han traducido en unos mercados laborales débiles, donde la generación de *empleo* ha sido particularmente escasa en los países de América del Sur, mientras que el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores cualificados y no cualificados y la heterogeneidad estructural cada vez más marcada son tendencias de carácter regional.

En efecto, como dice J. Weller (2000), las citadas diferencias en el impacto de las reformas también se observan en los mercados de trabajo. Para el análisis de la evolución de los mercados laborales de la región se debe tomar en cuenta la profunda heterogeneidad de este mercado que, en parte, proviene de su funcionamiento especial, el cual se refleja en la presencia de segmentos determinados por la demanda y la oferta laboral, respectivamente. De esta manera, el análisis que aquí se plantea se diferencia de enfoques que par-

ten de identificar mercados de trabajo homogéneos o que plantean que la segmentación proviene de distorsiones introducidas políticamente y que no logran captar las dinámicas inherentes a los mercados de trabajo de la región. Por lo contrario, se sostiene que las reformas económicas y un buen funcionamiento de las instituciones laborales no necesariamente conllevan a un equilibrio en el mercado de trabajo.

Debido a que se puede esperar que los principales impactos de las reformas se dieron en el segmento determinado por la demanda laboral, autores como el citado Weller se concentran en el estudio del empleo asalariado, sin dejar de lado la evolución de la oferta y de otras categorías de ocupación. Además, se plantea que para entender la dinámica en los mercados laborales no basta investigar las tendencias a nivel agregado sino que precisa estudiar los cambios a nivel sectorial, lo que permite una visión dinámica del uso de los factores de producción, específicamente la fuerza laboral, con lo que se explicaría por qué no se cumplieron las expectativas puestas en las reformas económicas respecto a la generación de empleo.

Es en este marco en el que se defiende que no se puede hablar de un crecimiento sin empleo, como frecuentemente ocurre, pero que sí existen sectores con importantes reducciones de su intensidad laboral. En efecto, la reestructuración productiva incentivada por las reformas influyó no sólo en la generación de empleo, sino marcadamente también en su composición. Específicamente los cambios dentro y entre los sectores crearon un sesgo de la demanda laboral en favor de la fuerza laboral de mayores niveles de educación, lo que tiende a profundizar la segmentación del mercado de trabajo. Esta situación deja claramente establecida la magnitud del reto que la región enfrenta en términos de generación de empleo en cantidad y calidad.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la *equidad*, la situación en la que se encuentra la región latinoamericana es la siguiente con respecto a la pobreza, la distribución del ingreso y el gasto público social, donde quedan reflejados el detrimento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población (Déniz, 2004).

En lo que tiene que ver con la *pobreza*, estas tendencias se ven también expresadas en el deterioro estructural que experimentó el

vínculo entre la misma y el crecimiento económico. Así, en 1997 las tasas de pobreza seguían estando por encima de los niveles de 1980, pese a que la disminución del PIB por habitante (que caracterizó los años ochenta) ya había sido revertida, puesto que con la disminución adicional de los ingresos por habitante promedio durante la «media década perdida» de los noventa, la incidencia de la pobreza se amplió.

En los primeros años del 2000, el 44% de la población latinoamericana se encuentra bajo los umbrales de pobreza (de los cuales la mitad son indigentes), con unos índices muy altos entre las mujeres y la población infantil. La inseguridad alimentaria se ha agudizado en algunos países con las correspondientes graves consecuencias sobre la salud. Sin embargo, la gran mayoría de los países de la región producen alimentos en cuantía suficiente o tienen capacidad para importarlos, por lo que más que en la falta de comida el problema radica en la insuficiencia de acceso a los alimentos, como resultado de los bajos ingresos.

En lo referente a la *distribución del ingreso* la región sigue siendo considerada el lugar del mundo donde ésta es más desigual con una fuerte concentración del ingreso en los quintiles superiores, registrándose en la década de los noventa en la mayoría de los países una retracción en la proporción de ingresos captados por los grupos de menores recursos y un incremento en la participación del decil más rico.

Dicho de otra manera, para Ocampo (2005: 12), el citado debilitamiento del vínculo entre pobreza y crecimiento «denota el hecho de que aproximadamente la mitad de los países de la región sufrieron un deterioro de la distribución del ingreso durante los años noventa, y sólo muy pocos experimentaron una mejoría».

Por añadidura, este alto funcionario de Naciones Unidas deja explícitas las grandes diferencias existentes en la fuente y la utilización de las estadísticas y, por lo tanto, en su interpretación, cuando expone que «pese a esta tendencia general, el Banco Mundial (2004) ha afirmado que se registró una leve mejoría general en la distribución regional del ingreso debido a las mejoras en Brasil, un país en que, de acuerdo con los cálculos de la CEPAL (2004), no se ha verificado dicha mejoría».

En cuanto al *gasto público social*, estas tendencias adversas anularon los efectos positivos del incremento del gasto público social, que pasó del 10,1% del PIB en 1990-1991 al 13,8 en 2000-2001, uno de los resultados más favorables del retorno a la democracia en la región.

Dichas tendencias neutralizaron también las importantes innovaciones en la política social, particularmente la creciente focalización de los recursos hacia los sectores más pobres. Asimismo esto repercute directamente sobre la cualificación y la salud de la mano de obra, puesto que los dos aspectos influirían positivamente en su eficiencia laboral y facilitarían una mayor inclusión social.

Estos resultados indican que las políticas sociales, relativamente activas, fueron insuficientes para contrarrestar los patrones sociales adversos inducidos por las transformaciones económicas.

VALORACIONES DE LAS REFORMAS

Entre las valoraciones de las reformas, con diferentes componentes críticos en su balance, existe un abanico de posiciones que van desde el cuestionamiento de la aplicación de algunas de sus políticas hasta aquellos que optan por controvertir los propios principios o supuestos de partida.

Autores representativos de esta última posición aseguran que «el frustrante desempeño económico y social que caracterizó el período de reformas muestra que tres supuestos básicos de los impulsores de dichas reformas resultaron enteramente equivocados» (Ocampo, 2005: 13), como son:

- el postulado de que una baja inflación y un mejor control de los déficit presupuestarios asegurarían un acceso estable a los mercados de capital internacionales y un crecimiento económico dinámico (circunstancias que, como se vio, no ocurrieron);
- el supuesto de que la integración en el comercio mundial y en los flujos de inversión generarían externalidades positivas (de

- hecho, debido a la naturaleza de los procesos de integración inducidos por la liberación comercial, estas externalidades pueden haber sido negativas en términos netos); y
- el supuesto de que una mayor productividad de las empresas y sectores más dinámicos se difundiría automáticamente en toda la economía, dando como resultado una amplia aceleración del crecimiento económico (sin embargo, los factores de producción desplazados de las actividades no competitivas no fueron absorbidos plenamente por los sectores competitivos en expansión).

Se podría añadir un cuarto postulado, característico de los defensores de una «segunda generación de reformas», según el cual las políticas sociales activas podrían por sí solas contrarrestar los efectos sociales adversos de las transformaciones económicas, que es igualmente cuestionable y que, en el mejor de los casos, habría que esperar a aplicar esas políticas.

Por su parte, otros análisis (R. French-Davis, 1999: 1) constatan que con estas reformas, además, «se estaban desarrollando tres tipos de problemas significativos»:

- Algunos equilibrios se alcanzaban a expensas de desequilibrios en otras variables macroeconómicas (sobre todo en el sector externo) o bien descuidando aspectos esenciales para lograr la equidad o la competitividad sistémica (como la inversión en el capital humano), repercutiendo negativamente en un crecimiento vigoroso y sostenible.
- Como la coyuntura económica de la región había evolucionado entre fines de los años ochenta (en los que dominaban una restricción externa agobiante y la consiguiente enorme brecha entre la utilización de la capacidad productiva y el PIB potencial) y los años noventa (con abundantes entradas de capital y una brecha que se estrechaba), la política macroeconómica debió haberse desplazado hacia la búsqueda activa de una convergencia entre las trayectorias de la demanda efectiva y la capacidad productiva, de modo que la convergencia se hubiese alcanzado cuando la brecha original de

subutilización terminara de cerrarse. La diversidad de velocidades sugería la emergencia de nuevos desequilibrios insostenibles.

- La despreocupación por lograr un adecuado equilibrio en el tratamiento de los distintos objetivos de la sociedad se tradujo en una creciente insatisfacción de amplios sectores de la población en cuanto a las políticas públicas vigentes y a la resultante disparidad en la distribución de los ingresos y oportunidades y del poder.

Estos problemas guardan relación con el diseño y estilo de la ejecución de las reformas en marcha, lo que le permite a Stiglitz (2003: 7) identificar deficiencias tales como que las reformas aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin aumentar su capacidad para enfrentarlo; que las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas; y que las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero no dieron suficiente importancia al mejoramiento del sector público. En su artículo el premio Nobel de Economía 2001 reafirma lo que se viene recogiendo en estas páginas, explicando que «la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza»³, lo que le lleva a afirmar que las «fallas eran más esenciales», pues «no ponía el énfasis en lo que debía ponerlo; se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno».

Con más matizaciones y moderación, pero coincidiendo en los aspectos deficitarios de las reformas, Stallings y Peres (2000) consideran que, aunque hay señales claras de recuperación con respecto a la década de 1980, los cambios en las políticas económicas no estimularon el desempeño en la forma en que sus defensores habían precedido pues, si bien la mayoría de los países ha logrado bajar las tasas de inflación, las reformas «pueden» haber empeorado los problemas en otras áreas, especialmente en el empleo.

³ Véanse los datos estadísticos correspondientes (Stiglitz, 2003: 8 y ss.).

Estos autores añaden otras dimensiones al análisis, cuando intentan explicar por qué el desempeño de las reformas no fue mejor. Entre las razones que citan están las siguientes:

- las condiciones iniciales en los países de la región eran distintas y afectaron la profundidad con que las reformas se adoptaron;
- los gobiernos habitualmente introdujeron reformas que eran inconsistentes con sus políticas macroeconómicas y sociales;
- el impacto de las reformas en el nivel macroeconómico fue lento debido a la incertidumbre que generaron y, sobre todo, cuando se combinaron con la inestabilidad económica;
- la respuesta de los actores económicos (y de los países) fue despareja;
- las tendencias desfavorables de la economía internacional repercutieron sobre los efectos positivos de las reformas; y
- las reformas fueron incompletas al carecer del apropiado apoyo institucional para su mejor funcionamiento.

Sin duda que estas argumentaciones son tan discutibles como otras que aquí se han aportado y la única manera de comprobar su utilidad y vigencia es con investigaciones más profundas de la realidad latinoamericana. En cualquier caso, para una adecuada evaluación de las reformas, es importante tener en cuenta elementos tales como las condiciones iniciales de los países, la consistencia entre las políticas macroeconómicas y sociales, el comportamiento de los actores y de las instituciones y, sin duda, considerando el enorme grado de dependencia de América Latina, la situación de la economía mundial, la conducta de las organizaciones multilaterales y de los gobiernos con más influencia en la región.

A lo anterior hay que añadir el papel que cumplen las grandes empresas transnacionales que, en estos años, se pusieron a la cabeza de las inversiones y que son en el presente quienes inciden grandemente en las decisiones económicas a través de sus prácticas y su peso en el financiamiento, la tecnología, la producción y la comercialización, incluyendo el comercio exterior.

Es precisamente en el ámbito sectorial y microeconómico donde las reformas tuvieron sus impactos más considerables, dado que la

liberalización comercial y las privatizaciones fueron decisivas en cuanto a fomentar la reestructuración de los mercados, lo que se tradujo en el ingreso de nuevos actores y en nuevas inversiones, en ambos casos especialmente de origen extranjero, lo que trajo aparejado una competencia más fuerte en el mercado interior, pero también una mayor heterogeneidad y polarización entre los actores modernos y los tradicionales, debido a que los primeros trajeron el cambio tecnológico (por ejemplo en las telecomunicaciones) e impulsaron la especialización y la eficiencia (por ejemplo en determinadas ramas agrarias e industriales) respondiendo a las pautas vigentes en la modernización globalizadora. Así es como las empresas transnacionales son las protagonistas de lo primero y las empresas medianas y pequeñas de capital nacional, con un desempeño muy heterogéneo, quedaron abocadas al mercado interior y sufriendo más directamente los vaivenes macroeconómicos.

Si bien es cierto que el conjunto de la economía latinoamericana es vulnerable a las tendencias de los flujos financieros, esta problemática adquirió especial relevancia en el contexto del notable peso de estos mercados internacionales, cuyos flujos demostraron ser muy inestables, provocando daños cuando cambiaron de dirección, como ocurrió en 1994-1995 y en 1998-1999. Estos hechos tuvieron un mayor impacto en el mediano y pequeño empresario local, con menores posibilidades de responder a estas circunstancias.

CONCLUSIONES

De todo lo anterior, la conclusión principal que se extrae es la necesidad urgente de reformar las actuales reformas (como ha sido señalado gráficamente) para mejorar el desempeño económico y que estas reformas se ubiquen dentro de un contexto más amplio de transformación que responda, a su vez, a un enfoque más integral y con perspectiva de medio y largo plazo.

Esto último tiene su importancia, si se aprecia el excesivo cortoplacismo del enfoque de las reformas, donde el diseño de las políticas macroeconómicas está muy influido por una visión ideológica

muy marcada por la coyuntura y por posiciones extremas que subestimaron el papel que puede cumplir estratégicamente el Estado con su política económica⁴ y que, a la vez, convirtieron a las reformas en un fin en sí mismas, cuando son un medio para alcanzar unos determinados objetivos de desarrollo que son, en definitiva, lo que permite evaluarlas en su éxito o fracaso, como se vio con anterioridad.

En este sentido, hay que reconocer las diversas dimensiones y actores de la heterogeneidad estructural de América Latina, la necesidad de las negociaciones y acuerdos que recojan estas realidades y a partir de estos supuestos la necesidad de la presencia de un Estado eficiente que establezca líneas económicas y políticas a más largo plazo, en vez de que como recuerda R. Ffrench-Davis (2003), «las políticas nacionales queden cautivas de la opinión de inversionistas de corto plazo o volátiles, que representan menos del 5% de todo lo que invierte cada año América Latina». Posiblemente, entonces, con un Estado a cuyo frente exista un gobierno que haga política pública y que asuma la representatividad de los intereses de todos, pero prioritariamente de la mayoría de la población, que no responda con un intervencionismo arbitrario a la liberalización indiscriminada, será posible, entre otras cosas, regular los movimientos de capitales, impulsar políticas de desarrollo productivo y mesoeconómicas (capacitación, conocimiento tecnológico, etc.), aplicar reformas fiscales, etc., que se orienten hacia una mayor equidad social y un mayor fortalecimiento de la democracia, con más creación de empleo y mejor distribución del ingreso.

Pero en la América Latina del siglo XXI no solamente hay que aprender de las experiencias que se han vivido, sino que es necesario introducir nuevas circunstancias (que no corresponde ahora ni enumerar y menos analizar) que hace poco no tenían igual importancia, ni en el panorama internacional ni en el regional, y que hay que evaluar para actuar preventivamente en consecuencia. Entre otras, cabe citar cambios notables en la economía mundial, como es

⁴ Esta visión contraria a la intervención del Estado no impidió que grupos de poder lo utilizaran como plataforma para lograr unas políticas económicas que les favoreciera en sus intereses privados pero, en este caso, en nombre del mercado.

la consolidación y el cada vez más relevante protagonismo en la producción y el comercio de países emergentes como China e India, que además conjuntamente representan algo más de un tercio de la población mundial, que a la vez que abren mercados para los productos latinoamericanos se convierten también en competidores internacionales de algunas de sus exportaciones. Estos dos países, junto a Brasil y Rusia (el *grupo de BRIC*, como sigla), son los gigantes económicos previstos para los próximos años y nuevos centros de poder.

Por otro lado, entre los flujos financieros internacionales con destino a América Latina que van adquiriendo mayor peso están las remesas de los inmigrantes que, para algunos países de la región, son ya una de las primeras fuentes, mientras que prácticamente se cierra el gran ciclo privatizador que, con sus recursos, hizo posible disminuir déficits y equilibrar presupuestos públicos, requisitos que se consideraron necesarios para las políticas que se aplicaron con el respaldo de organismos multilaterales y gobiernos de países centrales.

Simultáneamente, en todas las agendas del desarrollo y en los programas gubernamentales que privilegian la inclusión, como respuesta a los resultados excluyentes del modelo actual, aparecen como objetivos centrales a lograr en un relativo corto-medio plazo el de la disminución de las grandes desigualdades sociales y territoriales, como son patentes en la distribución del ingreso, en las tasas de pobreza, en la generación y calidad del empleo, en las instituciones, en el medio ambiente, etcétera, sin olvidar los problemas del pago de la deuda externa y los desequilibrios regionales, además de la considerable corrupción existente a distintos niveles de la economía, la política y la sociedad.

Al día de hoy no se cuenta con una alternativa elaborada y con propuestas concretas para resolver todos y cada uno de los problemas señalados. La crisis de los paradigmas es una evidencia histórica y parecería que también la conciencia de que no hay un retorno al pasado. También parecería que se extiende el rechazo a que determinadas modificaciones económicas y políticas que, por muy aconsejables que puedan ser, no deben basarse en la ineficiencia y la inequidad. En cambio cada vez más se avanza en *nuevas agendas* de desarrollo económico que tienden a convertirse en referentes de

componentes de políticas económicas que ofrecen recomendaciones para lograr un crecimiento económico que, en su propia naturaleza, posea los elementos que contribuyan a reducir las desigualdades y a lograr cotas mayores de desarrollo humano sostenible. A la par que estas agendas están las agendas políticas y sociales, que confluirán seguramente en nuevas agendas de *desarrollo*, aportando cada una sus propias dimensiones.

En esta tarea parece que se está. Es en este terreno donde hay que considerar a los movimientos políticos y nuevos gobiernos de la región, que declaran querer que los beneficios y la consolidación de la democracia abarque en el ejercicio del protagonismo de la ciudadanía a la inmensa mayoría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Déniz, J. (2004), *Los déficits sociales en América Latina*, ponencia, Madrid, UCM.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGrawHill.
- (2003), «Reformar las reformas en América Latina», *Chile hoy*, Periódico digital, Santiago de Chile, 6 de agosto [www.chile-hoy.de/econtrab/110700].
- Iglesias, E. V. (2003), «Las lecciones de dos crisis», *Desarrollo*, Revista de la SID, núm. 32, Madrid, pp. 3-5.
- Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL.
- Moguillansky, G. y Bielschowsky, R. (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL.
- Morley, S. (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL.
- Ocampo, J. A. (2003), «Globalización y desarrollo», *Desarrollo*, Revista de la SID, núm. 32, Madrid, pp. 6-20.
- (2005), *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y perspectivas 26, México, Naciones Unidas-CEPAL.
- Ranis, G. y Stewart, F. (2002), «Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 78, Santiago de Chile, CEPAL.

- Stallings, B. y Peres, W. (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL.
- Stiglitz, J. E. (2003), «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile, CEPAL, agosto, pp. 7-40.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

PILAR DOMINGO¹

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene tres objetivos fundamentales. A partir del debate abierto por O'Donnell (2004) sobre *la calidad de la democracia* (que a su vez recoge debates existentes en otros espacios de teoría política y de la ciencia política), el trabajo desarrollará algunas reflexiones sobre la experiencia de los procesos democráticos recientemente en América Latina. Esto conlleva explorar el concepto de ciudadanía. Aquí sobre todo abarcaremos el concepto desde la perspectiva de los derechos que constituyen la ciudadanía. Veremos que en realidad se trata de un concepto complejo y acerca del cual no existe un consenso consolidado ni sobre qué derechos del ciudadano son fundamentales, como tampoco sobre cuáles son los mecanismos institucionales más apropiados para protegerlos y hacerlos efectivos. La tercera parte del capítulo sitúa a la ciudadanía dentro de las relaciones (de poder) que se estructuran entre la sociedad (compuesta por ciudadanos) y el Estado, a partir fundamentalmente del funcionamiento del Estado democrático de derecho. El ejercicio de la ciudadanía requiere necesariamente —y a la vez forma parte de— el entramado de reglas e instituciones a partir de las cuales se delega el poder político en ciertas personas (democracia representativa), pero se trata de una delegación condicional y limitada. Esta limitación se logra con la realización efectiva de un Estado de derecho democrático que impone mecanismos de control sobre

¹ Investigadora Ramón y Cajal en el Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

la legalidad y la constitucionalidad de los actos de quienes ocupan cargo de poder político y público. Lo que no es tan evidente es cómo lograr que quienes gobiernan no solo acepten estas limitaciones, sino incluso que aprueben reformas que refuercen estos mecanismos de control.

Los temas que aquí se tratan requieren una revisión de algunos de los supuestos teóricos y metodológicos de la *transitología*, que en sus primeras lecturas del desafío democrático de América Latina resultaron en algunos casos demasiado optimistas, y otros pecaron de una excesiva confianza en los arreglos institucionales formales. Un mérito importante del análisis planteado por O'Donnell es el de retomar abiertamente el reto normativo para construir su marco de análisis de la *calidad de la democracia*. Tanto para comprender como para hacer frente a los fracasos de los intentos democráticos de los últimos veinte años en América Latina, es necesario asumir una lupa normativa que de cierta manera la ciencia política ha evitado hasta hace poco.

Cabe definir brevemente los conceptos de ciudadanía y Estado de derecho por cuanto se destacan en este trabajo como dos de los aspectos más frágiles de los procesos democráticos en América Latina, y en gran medida determinan la *calidad de la democracia*.

El *Estado de derecho* tiene dos dimensiones. Por una parte se trata de limitar el poder político y público de tal manera que éste esté subordinado a un ordenamiento jurídico constitucional. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, el Estado de derecho tiene que ver con la forma en que se constituyen en la práctica las relaciones entre Estado y sociedad a partir de la protección de los derechos del ciudadano y de los derechos humanos. Por su parte, *la ciudadanía* se desarrolla precisamente a partir de este conjunto de derechos y obligaciones que ordenan la relación entre Estado y sociedad y entre miembros de la sociedad. Pues son estos derechos los que harán posible la realización plena del potencial humano de todo ciudadano.

El debate en torno a *la calidad de la democracia* se ha planteado en el contexto de los informes de desarrollo humano del PNUD. Las reflexiones desarrolladas responden a dos inquietudes que cada vez están más presentes en el debate político y académico. ¿Cómo

construir un ordenamiento político y social ampliamente aceptado por la sociedad en general, y por los actores políticos, sociales y económicos más relevantes del país? ¿Y, cómo lograr que esto vaya de la mano de un proyecto político y económico viable, basado en la participación, en la representación, y en la capacidad del régimen de transformación de preferencias ciudadanas en políticas públicas que a su vez se implementen efectivamente?

Actualmente, por lo general observamos que en América Latina, en gran medida, no se dan estas condiciones. Evidentemente es importante destacar que existen grandes diferencias entre países en la región con respecto a la capacidad del Estado de avanzar en la dirección de una democracia legítima con altos niveles de aceptación social, y también de gobernabilidad.

El trabajo ofrece algunas reflexiones acerca de los conceptos de ciudadanía y Estado de derecho en el contexto del debate de la calidad de la democracia planteado a partir del trabajo de O'Donnell en el Informe del PNUD. Se empezará con una revisión de algunos de los puntos analíticos elaborados por O'Donnell. En segundo lugar se observará la experiencia de construcción de ciudadanía en América Latina desde un repaso de cómo se dan en la realidad los distintos tipos de derechos. En tercer lugar se plantearán algunos de los problemas que supone el reto de fortalecer el Estado de derecho.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El Informe del PNUD, *La Democracia en América Latina* (2004), impulsa el debate teórico sobre la calidad de la democracia, abriendo algunas nuevas pautas sobre cómo evaluar los procesos de democratización, con el objetivo de calificar la *calidad* de la democracia. La pregunta fundamental que se hace en el Informe, planteada sobre todo a raíz de las reflexiones teóricas de O'Donnell, va en el sentido de considerar a la luz de la experiencia de las últimas dos décadas, qué tipo de nación y sociedad son deseables, y por lo tanto, qué tipo de Estado es necesario para avanzar en esa dirección (O'Donnell, 2004: 48).

Lo que encontramos en América Latina son sociedades con las siguientes características:

1. Se trata de sociedades heterogéneas, con altos niveles de fragmentación y fractura social.
2. Los procesos políticos en las últimas dos décadas se han desarrollado con un trasfondo de altos niveles de pobreza y desigualdad. El número de pobres ha aumentado en los años noventa, como también el porcentaje de población que está en la indigencia. Y los índices de desigualdad han empeorado.
3. En algunos casos la heterogeneidad étnica y cultural además plantea la compleja problemática de cómo compatibilizar distintas visiones de poder y de organización social y económica.

Estas características conforman el panorama estructural con el que se cuenta en el proceso de construcción democrática, y que inevitablemente complica la calidad de la relación entre Estado (democrático) y sociedad.

A esta situación se suman una serie de factores que han dificultado la consolidación de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía democrática plenamente desarrollada —en detrimento de la calidad de la democracia—. En primer lugar, la *corrupción e impunidad* a todos los niveles del sistema político contribuyen al deterioro de la imagen pública de las instituciones políticas. El desarrollo del Estado democrático se ha visto limitado por la visión excluyente de los grupos de poder políticos y económicos que continúan actuando con impunidad, y de manera anti-sistémica. (Se habla mucho del carácter anti-sistémico de partidos como el MAS en Bolivia. En realidad quienes de manera más sistemática han atentado contra el Estado de derecho son precisamente aquellos partidos que han infringido las leyes *desde el poder*, y quienes han sido cómplices de prácticas autoritarias e ilícitas desde arriba. Esto ha redituado en la grave crisis de legitimidad que sufren muchos de los países de la región, atentando contra la estabilidad y durabilidad de la democracia.)

En segundo lugar, en casi toda la región (con distintos grados de intensidad o gravedad en términos de la estabilidad del régimen) existe un problema de «déficit» democrático de las instituciones de representación política (es decir los partidos políticos, el congreso, etc., carecen de credibilidad y/o aceptación societal). Esto también contribuye a la percepción de una creciente *crisis de legitimidad* de las nuevas democracias de la región.

En tercer lugar, *el modelo de economía de mercado*, y la problemática inserción de las economías latinoamericanas (tomando en cuenta las diferencias importantes entre los países de la región) en la economía mundial, tiene por su parte consecuencias problemáticas para el desarrollo de la democracia. Esto tiene que ver con la limitación importante que plantea la globalización económica sobre el ejercicio de la democracia, en la medida en que inevitablemente limita la agenda de políticas públicas que puede ser sometida al debate y a la deliberación pública. Los procesos de toma de decisión con respecto a algunas áreas importantes de política económica en realidad no pasan por la vía de representación democrática —se deciden en otros niveles—. Como O'Donnell ha destacado en otros estudios, se trata de «democracias delegativas», donde las políticas económicas (finalmente aquellas de las que depende la asignación de recursos en una sociedad) se deciden a puerta cerrada. En gran medida, la restricción de la agenda pública en materia de políticas económicas es un fenómeno global, pero la sensación de frustración se hace más patente en sociedades donde los problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad son más acuciantes. Por lo tanto aumenta la percepción de que los gobernantes elegidos no tienen mucho margen de acción, lo cual a su vez contribuye a la creciente desazón con la democracia representativa que se manifiesta en muchas sociedades de la región.

Un cuarto problema recurrente que afecta la calidad de la democracia es el de la *inseguridad*. Esto se manifiesta de diversas maneras. En primer lugar, ha aumentado de manera significativa la percepción (y la realidad) de mayores niveles de delincuencia e inseguridad pública. Los niveles crecientes de violencia, de ataques contra la persona y contra la propiedad privada, propician la sensación de que el Estado no logra cumplir con su función de proteger

a sus ciudadanos e imponer el orden público, debilitando por tanto la conexión entre Estado y sociedad. En segundo lugar, las crisis económicas recurrentes generan altos niveles de inseguridad económica y precariedad laboral (crecientes niveles de desempleo, y ampliación del sector informal en la actividad económica), fortaleciendo la sensación de sociedades cada vez más atomizadas y fragmentadas. Esto inevitablemente dificulta la construcción de una relación positiva entre Estado y sociedad.

En este contexto estructural se generan tendencias contradictorias que dificultan el desarrollo de un Estado democrático suficientemente arraigado y con mínimos niveles de aceptación societal. Existe por una parte una grave crisis de representatividad que se agudiza en la medida en que las tendencias de la globalización apuntan más bien a reducir la centralidad del Estado. Por otra parte, la legitimidad y la credibilidad de la democracia pasa cada vez más por la capacidad del Estado de constituirse en un proceso político incluyente —es decir que tengamos *un Estado para el ciudadano y controlado por el ciudadano*, y no *un Estado que actúe por encima del ciudadano*—. El reto de las democracias jóvenes de América Latina es cómo construir un Estado donde el ciudadano sea el punto de referencia central. Y esto forma el eje normativo del debate en torno a la calidad de la democracia.

En su aporte al debate teórico sobre la calidad de la democracia, O'Donnell revisa de manera innovadora tres literaturas que por lo general han estado poco vinculadas teóricamente hasta hace poco. Su marco analítico de cierta forma representa un intento por interrelacionar estas tres perspectivas sobre el desarrollo político y económico de las sociedades, con el fin de adecuar nuestro concepto de la democracia a lo que ha sido la experiencia de ésta en América Latina, y con respecto concretamente a la experiencia de los ciudadanos.

En primer lugar, *la teoría democrática* a lo largo del siglo XX ha estado dominada por la corriente liberal, y en términos de su uso desde la ciencia política, se ha abocado a la aceptación de una definición minimalista y procedimental de la democracia. Hablamos aquí de la *poliarquía* de Roberto Dahl. En este modelo se entiende la democracia como un régimen cuya centralidad reside en la com-

petencia electoral para acceder al poder político. Los derechos políticos forman el núcleo de esta definición, y la democracia se constituye a partir del conjunto de instituciones que garantiza las elecciones libres y competitivas. También se incorpora cierta preocupación por los derechos civiles clásicos de liberalismo como condiciones necesarias para la democracia política.

La segunda corriente teórica que toma en cuenta O'Donnell es la literatura proveniente del *desarrollo humano*, en la que se insertan los enfoques de análisis del PNUD en los últimos años. Este enfoque está liderado intelectualmente por los aportes del premio Nobel de Economía, Amartya Sen. Aquí de lo que se trata es de tomar en cuenta las variables sociales y económicas que constituyen el trasfondo de estructuras de oportunidad para la realización de la ciudadanía. Sin ciertas condiciones mínimas de bienestar social y económico, la ciudadanía democrática no es posible, se plantea aquí. La innovación de Sen que destaca O'Donnell, sobre todo para desarrollar su concepto de «agencia», tiene que ver con la noción de «capacidad». El bienestar social y económico no es únicamente un fin en sí mismo sino una condición necesaria para que el ciudadano pueda desarrollarse plenamente como tal. De lo que se trata es de maximizar la capacidad del ciudadano para desarrollarse plenamente en términos individuales, sociales y políticos, y de dignidad humana.

Finalmente O'Donnell destaca también los enfoques de análisis sobre *derechos humanos*. Durante la segunda mitad del siglo XX, concretamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, pero que adquiere mayor preeminencia a partir de la movilización social por proteger los derechos humanos fundamentales, primero por organizaciones como AI, pero de manera creciente por otras voces institucionales tanto públicas como societales, la preocupación a este respecto va adquiriendo cada vez más una presencia normativa y moral en el discurso político de la democracia. La legitimidad política cada vez está más ligada al tema del respeto de los derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, y a la capacidad del Estado de velar por estos derechos. El elemento a destacar aquí es el de la *universalidad* de los derechos. La dignidad humana es un concepto universalmente aplicable, y

que se realiza sobre la base de un marco normativo de derechos que forman el eje del concepto de ciudadanía.

A partir de estas perspectivas O'Donnell desarrolla una serie de reflexiones sobre los criterios institucionales, estructurales y normativos necesarios para analizar y evaluar la calidad de la democracia. Lo importante a destacar aquí es que las tres perspectivas teóricas (teoría de la democracia, desarrollo humano y derechos humanos) se mueven en el mismo ámbito moral —que tiene que ver con la aspiración ética de mejorar la experiencia vital de los seres humanos—. El eje conceptual sobre el que se centra la discusión normativa y moral es el ciudadano —como ser humano—. La experiencia vital del ser humano es lo que debiera ser el eje central de cualquier proyecto político, económico y social.

Se reconoce al ciudadano como *agente*. La democracia está concebida como un modelo institucional cuyo objetivo fundamental es facilitar u otorgar las condiciones para que el ciudadano maximice su potencial como agente de su destino tanto a nivel individual como colectivo. Se trata de asegurar las condiciones necesarias para facilitar que el ciudadano esté facultado para desarrollarse plenamente, y con autonomía y responsabilidad.

El concepto de agencia es central en el trabajo de O'Donnell: «un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos [...] para los cuales es el mejor juez» (O'Donnell, 2004: 28). En términos de democracia «la presunción de agencia [...] constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos subjetivos. La persona legal elige opciones, y se le asigna responsabilidad por ello, porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable [...]» (O'Donnell, 2004: 28). Se trata por lo tanto sobre todo del ciudadano como *agente*, que elige a sus gobernantes, y que vigila el proceso político, y su entorno político y social, desde la plena facultad de sus derechos democráticos, es, y debe ser el centro de cualquier proyecto democrático.

La realización de *agencia* en este sentido supone los siguientes principios: universalidad e igualdad jurídica. La democracia se sustenta en estos principios, y (entre otras cosas) se justifica por ellos.

Se trata por lo tanto de una apuesta institucional (como plantea el análisis de las transiciones a la democracia), pero también de una apuesta normativa. Y, en gran medida, uno de los aportes fundamentales del análisis de O'Donnell es precisamente el de asumir abiertamente el reto normativo como aspecto no sólo inevitable sino necesario para la observación y evaluación de los procesos democráticos.

Por lo tanto, la apuesta política de la democracia es una aspiración normativa, que se estructura en base a diversos arreglos institucionales que pueden ser más o menos discutibles en términos de su efectividad. Pero además, en realidad aquí se plantea también que nuestra concepción de la democracia no puede ser una concepción cerrada, como destacan varios autores recientemente (Whitehead, 1994 y 2002; Carothers, 2002). Por ejemplo, si nos adentramos en el debate sobre los derechos esenciales para la ciudadanía democrática observamos en realidad que no existe de ninguna manera un consenso teórico. Whitehead destaca precisamente, además, el carácter cambiante del concepto de la democracia a lo largo de las décadas (y de los siglos), tanto con respecto a sus significados normativos como también a su desarrollo efectivo. Desde una observación contextual, la democracia también es fruto de lo posible y de lo viable.

DERECHOS Y CIUDADANÍA

Los derechos que forman parte del concepto moderno de ciudadanía pueden agruparse temáticamente o secuencialmente. Se habla por ejemplo de las distintas generaciones de derechos (civiles y políticos; sociales y económicos; culturales y colectivos), un poco siguiendo la secuencia de Marshall (1977) como también de derechos positivos y negativos, inspirados en el ensayo de Berlin (2002). Desde distintas perspectivas se privilegian algunos derechos sobre otros, y se consideran algunos derechos más esenciales para la democracia que otros. Por otra parte, el concepto de derechos humanos universales que va adquiriendo fuerza se presenta como una lis-

ta indivisible de derechos inalienables, cada uno de los cuales es esencial para facilitar el desarrollo humano y la profundización de la democracia (Donnelly, 1989).

En todo caso, los derechos del ciudadano son una construcción social e históricamente definida, y por lo mismo, se trata de un concepto susceptible a futuras (y presentes) transformaciones, fruto de conflictos y acomodos sociales y políticos. Y posiblemente, además, la secuencia de cómo van insertándose los derechos en el ordenamiento político de determinados contextos nacionales también sea relevante para comprender mejor el desarrollo de procesos políticos —como también, tal vez, las perspectivas para el fortalecimiento de regímenes democráticos.

1. *Derechos civiles y políticos*

En la tradición democrática-liberal primero aparecen los *derechos civiles*. Estos se consideran absolutamente necesarios tanto para efectuar la ciudadanía política como para llevar una vida digna. Con respecto al desarrollo político de América Latina, es significativo que, a diferencia de las democracias originarias (O'Donnell, 2004; Whitehead, 1994), los derechos civiles siguen siendo particularmente frágiles. Pues en las democracias originarias, los derechos civiles se conquistaron con bastante anterioridad a los derechos políticos, creando así una textura social propicia para la democracia política que llegaría después. Es posible que en aquellos casos donde los derechos civiles sean frágiles, sea más difícil construir una institucionalidad democrática arraigada en la sociedad.

Los *derechos políticos* constituyen el segundo componente de la familia de derechos liberales más tradicionales, y se fueron expandiendo con los procesos de democratización a lo largo sobre todo del siglo XX. En la segunda mitad del siglo XX se consolidó el principio del sufragio universal. Se consideran derechos fundamentales para la democracia en la medida de que es a partir de la participación política que el ciudadano elige a sus gobernantes (o participa como actor político), e influye sobre su entorno político y social. La democracia se define a partir de procesos electorales que ofrezcan

diversidad de opciones políticas que a su vez reflejen las preferencias de la sociedad con respecto a la formulación de políticas públicas. En América Latina es sólo con la última ola democratizadora cuando realmente se conquistan de manera sustantiva los derechos políticos de la democracia. En gran medida son los derechos más logrados en la actualidad, y esto representa uno de los avances tal vez más importantes de las últimas dos décadas.

2. *Derechos sociales y económicos*

El segundo ámbito de derechos del ciudadano son aquellos que se denominan sociales y económicos. Por lo general la democracia liberal ha sido más reticente a otorgarles la misma importancia o prioridad que a los derechos civiles y políticos, por cuanto suponen en principio una intrusión del Estado en el ámbito privado del ciudadano. Se trata de los derechos «positivos» en la terminología de Berlin, en la medida en que requieren que el Estado actúe propositivamente para dotar a la sociedad de servicios públicos.

Las objeciones a los derechos sociales y económicos son varias desde el liberalismo. Por una parte se los considera derechos caros que no necesariamente son realistas de acuerdo con los recursos públicos disponibles. (Cabe destacar que los derechos civiles y políticos también requieren de recursos: el aparato de seguridad pública para garantizar la propiedad privada supone una proporción importante del presupuesto estatal; llevar a cabo una contienda electoral también supone un gasto importante de recursos públicos.) Ligado a este punto, una segunda objeción tiene que ver con cuán apropiado sea que los jueces puedan decidir sobre el gasto público, en la medida en que los derechos sociales y económicos sean justiciables. Los jueces no están capacitados para decidir sobre asuntos de orden fiscal y económico. Y la tercera objeción tiene que ver con la intuición de que otorgarles tanto poder a los jueces de decidir sobre la asignación de recursos públicos puede atentar contra la democracia, al tratarse en principio de actores institucionales potencialmente contra-mayoritarios. El problema con estas objeciones es que podrían aplicarse a *todos* los derechos del ciudadano.

Lo interesante es observar cómo en tiempos (relativamente) recientes, los derechos sociales y económicos forman parte del bagaje normativo que acompaña los enfoques del desarrollo humano, y también de la preocupación por la calidad de la democracia (de alguna manera arraigada, aun cuando sea de manera indirecta, en la tradición socialdemócrata). Los derechos sociales y económicos se reconocen como importantes, según el enfoque del desarrollo humano, pues sin ellos no pueden darse las condiciones necesarias para que los seres humanos puedan realizar su potencial como ciudadanos con plenas facultades de ciudadanía (salud y educación, y bienestar mínimo).

Cabe señalar que en la medida en que aumenta «déficit democrático» de las instituciones representativas, se observa una judicialización también de temas económicos y sociales. Esto se manifiesta en parte a partir de la apropiación del discurso de derechos desde abajo. El derecho y los derechos adquieren relevancia como herramientas de poder para el ciudadano que empieza a exigir que se le respeten sus derechos —incluyendo aquellos de bienestar económico y social.

Esta judicialización de los derechos sociales y económicos se observa aun en democracias frágiles y/o pobres. La corte constitucional colombiana, la cuarta sala constitucional de Costa Rica e incluso el tribunal constitucional de Bolivia son ejemplos de cortes que han fallado a favor de obligar al Estado a cumplir con sus obligaciones en derechos sociales y económicos. Por otra parte, en América Latina los derechos sociales y económicos son particularmente precarios y para grandes sectores de la sociedad inexistentes. Esto, en el marco del análisis de calidad de la democracia que plantea O'Donnell, inevitablemente genera una ciudadanía poco capacitada y de baja intensidad.

3. *Derechos culturales*

Finalmente, un tercer elemento en cuanto a la ciudadanía tiene que ver con el reconocimiento de los derechos culturales —un tema menos tratado en el debate de la calidad de la democracia, pero que

forma parte del panorama de conflictos políticos y sociales que caracteriza sobre todo aquellas sociedades con altos porcentajes de población indígena.

La modernidad va acompañada del multiculturalismo (como se observa tanto en democracias jóvenes como en las más antiguas). Y la democracia ya no puede hacer caso omiso a la necesidad de encontrar mecanismos para facilitar la convivencia de la diversidad cultural y étnica. El entorno internacional es cada vez más favorable a la articulación de demandas políticas que reclaman el reconocimiento de los derechos culturales y de la justicia comunitaria. El convenio 169 de la OIT de 1989 marca un hito importante en la institucionalización de herramientas de derecho que protegen las premisas multiculturales y su reconocimiento en las constituciones democráticas (Sieder, 2002).

Estos derechos son muy nuevos, y su impacto en las estructuras de poder y en el desarrollo de la democracia no es evidente. Al igual que los derechos sociales y económicos, aunque por distintos motivos, también entran en tensión con las premisas del liberalismo más tradicional. En todo caso, no cabe duda de que representa un reto importante para el modelo democrático moderno basado en conceptos de universalidad e igualdad jurídica.

Lo importante a destacar de lo anteriormente expuesto es que atravesamos un periodo en la historia del desarrollo político, social y económico en el que los derechos del ciudadano constituyen el eje normativo principal. La idea de *«rights-based development»* o desarrollo (político y económico) basado en derechos va adquiriendo fuerza en el discurso de legitimación de las democracias modernas. Pues es desde los derechos desde donde se dota al ciudadano de la capacidad para ser agente autónomo y en control de su entorno.

Por otra parte, este discurso de potenciar al ciudadano desde sus derechos entra inevitablemente en tensión con las premisas del modelo de economía global de mercado. Los ciudadanos dotados de todos sus derechos no necesariamente elegirán en función de lo que sea mejor para el desarrollo de una economía de mercado. Y a su vez, los imperativos de la economía global le restan capacidad de decisión al ciudadano (a través de su representante político electo), por ejemplo, sobre política económica.

Este «descubrimiento» del ciudadano y de sus derechos constituye un avance importante en el análisis de los procesos democráticos modernos. Sin embargo, es importante destacar que si bien resulta particularmente refrescante que el análisis político y social se abra a estas consideraciones normativas sin miedo, debemos a la vez ser conscientes de lo que hacemos. Al adentrarse en el riesgoso camino de adoptar posturas normativas más explícitas —con las cuales se establecen criterios más sustantivos de medición de la calidad de la democracia—, estas posturas son inevitablemente subjetivas y debatibles. El minimalismo de las definiciones procedimentales de la democracia tenía el mérito de facilitar la labor de análisis, por ejemplo, comparativo. Pero nos dejaba con una evaluación pobre de procesos democráticos complejos (y en algunos casos al borde del fracaso). La realidad es que las posturas normativas abren todo tipo de dilemas y problemas no resueltos.

Por ejemplo, ya vimos que no existe realmente un consenso claro sobre cuáles deben de ser los derechos fundamentales del ciudadano moderno. ¿Cómo conciliamos las tensiones entre distintos tipos de derechos? ¿Cómo conciliamos la tensión entre los derechos del ciudadano y la capacidad real de estados democráticos con pocos recursos y al borde del colapso fiscal de poder cumplir con sus obligaciones frente a la sociedad? ¿A quién le corresponde resolver este conflicto? ¿Al juez, en base a las promesas constitucionales, o al legislador? ¿Y todas las «justicias» tienen el mismo rango, o algunos sistemas de justicia (el occidental, por ejemplo) deben prevalecer sobre otras (comunitarias, por ejemplo)?

El análisis normativo es necesario y deseable para mejorar nuestra capacidad de observación y evaluación de los procesos democráticos en América Latina. Pero seamos conscientes de que se trata de un empeño complejo y en la realidad poco consensuado —tanto a nivel teórico como entre los distintos actores políticos, sociales y económicos.

Tomando en cuenta estos matices normativos, la ciudadanía democrática, para su pleno desarrollo, requiere del funcionamiento de otros varios aspectos. En primer lugar, la democracia necesita que se ejerzan efectivamente los límites al poder político. Estos límites al poder, así como también la vigilancia y la protección de los dere-

chos del ciudadano, presuponen la existencia de un *Estado de derecho* con presencia legal e institucional en todo el territorio nacional, y con mínimos niveles de aceptación social. Finalmente, la democracia supone la existencia de un marco institucional —definido por principios normativos— que regule el funcionamiento de la relación entre Estado y sociedad, y que facilite la realización de la ciudadanía. Es importante destacar que el marco institucional de la democracia no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como medio para facilitar los anteriores criterios en aras del desarrollo de una ciudadanía democrática. Es decir, la calidad de la democracia se determina en gran medida a partir de cuan efectivamente las instituciones democráticas sirvan para facilitar el desarrollo del ciudadano.

ESTADO DE DERECHO

La debilidad del Estado de derecho es uno de los elementos más inquietantes de la crisis de legitimidad que se vive en gran parte de América Latina.

Desde una perspectiva jurídica, el Estado de derecho implica hacer valer la ley. Pero nuestra concepción del Estado de derecho tiene que ir más allá de una visión formal-descriptiva. El Estado democrático de derecho implica en un sentido más normativo limitar el poder político en dos sentidos.

1. En primer lugar, se trata de los mecanismos de control y límites al poder político y público de manera que ninguno que ocupe un cargo público pueda actuar por encima de la ley y de los principios constitucionales. En este sentido, el Estado de derecho tiene que ver con los mecanismos de «accountability», o control sobre los políticos, y de rendición de cuentas.
2. Una segunda dimensión del Estado de derecho, y que se deriva de lo anterior, tiene que ver con los principios que norman la relación entre Estado y sociedad, es decir los dere-

chos (y obligaciones) del ciudadano. El Estado de derecho supone la vigencia y la protección de los derechos del ciudadano.

Podemos hablar de tres dimensiones con respecto a cómo se ejerce el control sobre el poder político.

Por una parte, el «*accountability* horizontal» tiene que ver con distintas formas de control entre agencias del Estado (ligado al principio de la separación de poderes) (O'Donnell, 2003). Estos poderes, en principio, se controlan mutuamente en lo que debieran de ser relaciones horizontales dentro del Estado. En la tradición de la separación de poderes el poder judicial representa uno de los mecanismos principales de control de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos de las demás instancias políticas y públicas. Pero también se van creando nuevos tipos de agencias públicas de control, como los ombudsmen, las agencias de lucha contra la corrupción o las contralorías públicas. A esto se suma el surgimiento —aún incipiente por lo general— de mecanismos de control regional o internacional que también vigilan al Estado, como son el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el Tribunal Internacional Penal o el funcionamiento de paneles de arbitraje comercial.

En segundo lugar, el «*accountability* vertical» es aquel que se ejerce desde la sociedad. La expresión más importante de este tipo de control sobre el poder es el voto —a partir del cual se premia o se castiga al político que no ha cumplido sus promesas.

Finalmente podemos hablar del «*accountability* societal» (a nivel individual o de grupo), que tiene que ver con otras formas de control sobre el poder que se ejercen también desde la sociedad pero de manera más difusa y menos estructurada (Smulovitz, 2002 y 2003). Esto incluye tantas formas de denuncia, por ejemplo vía los medios de comunicación, como estrategias de movilización jurídica desde la sociedad civil para promover ciertos derechos o denunciar abusos de poder. El *accountability* societal también se manifiesta transnacionalmente desde la presencia cada vez más importante de redes transnacionales de movilización societal (Sikkink, 2002; Keck y Sikkink, 1998).

Independientemente de cómo se constituyen las formas (tanto formales como informales) de control sobre el poder político, el Estado de derecho como aspiración normativa se logra o se consagra a través de ciertos arreglos institucionales (entre los cuales encontramos bastante diversidad). Sin embargo, es importante destacar que el Estado de derecho se logra sobre todo a partir del momento en que los actores políticos, económicos y sociales dominantes aceptan someterse a la lógica de estar sujetos a la norma constitucional.

Como se observa en gran número de países de América Latina, es posible que sobre el papel se den todas las condiciones institucionales para fortalecer el Estado de derecho, pero los grupos de poder dominantes no aceptan en lo fundamental el principio de autolimitarse en base a las normas constitucionales. Están por encima de la ley y actúan con impunidad, porque las instituciones no operan efectivamente de manera que el espíritu de la ley no logra plasmarse en la práctica de las relaciones de poder.

Es importante destacar que el Estado de derecho es un principio complejo, y por lo mismo su realización se da de manera diferenciada e irregular. Debemos pensar en el Estado de derecho como un *continuum*, sobre el que se mueve un Estado y un régimen. En este sentido, el Estado de derecho es variable tanto a lo largo del tiempo (con avances y retrocesos) como con respecto a los distintos ámbitos o distintos niveles en el que opera. Cabe resaltar que toda democracia tiene lagunas y huecos en cuanto a la vigencia del Estado de derecho. Por lo general coexisten diversos niveles y distintas calidades de Estado de derecho dentro de un mismo contexto nacional. El aparato jurídico, por ejemplo, puede tener una presencia más eficaz en algunos temas o áreas de resolución de conflicto (por ejemplo temas comerciales), pero a la vez estar prácticamente ausente de manera física de algunas regiones del país y de algunos tipos de conflictos sociales (por ejemplo, zonas rurales aisladas en amazonía o andinas). A esto se suma que desde el poder siempre existe la tentación de atentar contra el Estado de derecho. Este riesgo está presente en toda democracia, y de lo que se trata es de mantener una vigilancia permanente.

Es evidente, además, que no se trata únicamente de un problema de voluntad política, sino de un problema de *capacidad* y de

presencia del Estado. En algunos países de la región, el Estado, como aparato legal o jurídico, tiene una presencia precaria en el territorio nacional. Se trata de una presencia del Estado de derecho, pues, parcial, truncada y diferenciada. Esto da lugar a que distintos sectores de la sociedad experimenten de manera muy diferenciada y desigual la relación con el Estado dando paso a distintas calidades y texturas de ciudadanía dentro de un mismo contexto nacional.

Esto se agrava a partir de problemas de acceso geográfico, por ejemplo a los juzgados. Además existe un problema de recursos, tanto por parte del ciudadano (acceder a la justicia es caro, lo cual supone una exclusión inevitable de gran parte de la población de poder recurrir a la justicia formal para defender sus derechos) como por parte del Estado en la medida en que hablamos de países en muchos casos con graves carencias fiscales.

A estos problemas se suma el hecho de que existen barreras culturales importantes y gran desconfianza por parte de importantes sectores de la sociedad con respecto al aparato judicial. La imagen del poder judicial en casi toda la región es muy negativa. Por lo general la intuición que prevalece es que más bien hay que evitar sobre todo tener contacto con las instituciones judiciales.

En países con características multiculturales o pluriétnicas, y donde la presencia del aparato jurídico es precaria, en algunos casos opera (normalmente de forma *de facto*) la justicia comunitaria, y probablemente con mayores niveles de legitimidad, credibilidad y accesibilidad para su comunidad que la justicia formal. Sin embargo, algunos tipos de conflicto (por ejemplo los que son con el Estado) requieren de mayor accesibilidad y equidad para una población que mayoritariamente está excluida de la ciudadanía legal.

La precaria presencia del aparato legal en el territorio, sumada a su mala reputación, merma en muchos países de la región (tomando en cuenta que en realidad existen diferencias importantes entre países como Uruguay y Costa Rica, por una parte, y Guatemala o Bolivia por otra) la posibilidad de que se desarrolle una conexión positiva entre Estado y sociedad. Es evidente que la fragilidad del Estado de derecho en todos estos sentidos es uno de los elementos que más directamente socava la legitimidad del régimen. Sin Estado

de derecho es difícil que se construya una relación legítima entre Estado y sociedad.

El reto de las democracias de la región, por lo tanto, es el de cómo lograr fortalecer el Estado de derecho. En realidad aquí se trata de dos preguntas separadas. En primer lugar, y tal vez sea la pregunta más difícil, ¿cómo se logra que los diversos actores políticos, económicos y sociales acepten someterse a las reglas del juego constitucional, y por lo tanto al Estado de derecho? ¿Cómo convencer a los diversos grupos de poder que su mejor apuesta es los límites al poder?

La segunda pregunta es más de carácter procedimental e institucional. Tiene que ver con definir qué arreglos institucionales son los más propicios para facilitar el Estado de derecho. Cabe destacar que puede que exista un buen arreglo institucional formal (como observamos en muchos países de la región), a la vez que persiste la debilidad del Estado de derecho. Por lo tanto tener un buen arreglo institucional es condición tal vez necesaria pero de ninguna manera suficiente para garantizar el Estado de derecho.

Volviendo a la primera pregunta, desde la perspectiva analítica de la elección racional, el Estado de derecho surge en el momento en que los grupos gobernantes o dominantes de una sociedad llegan a la conclusión de que el no someterse a las limitaciones sobre sus actos que supone un Estado de derecho constitucional es más costoso que seguir actuando por encima de la ley y con impunidad.

¿Cómo llegan a esta conclusión? Por ejemplo en el momento en que la legitimidad se convierte en un bien apreciado por los gobernantes. Ante la creciente crisis de legitimidad, que puede convertirse en crisis de gobernabilidad, los grupos dominantes pueden llegar a la conclusión de que el caos que esta crisis puede generar se convierte en una situación más costosa para sus intereses que mantenerse en la impunidad.

La movilización desde abajo también puede convertirse en una amenaza suficientemente fuerte para que las clases gobernantes asuman someterse a mayor escrutinio público de sus actos. En Europa la apuesta por la democracia fue consecuencia en parte del miedo a la revolución socialista. Las clases dominantes prefirieron optar por un Estado democrático de derecho y con concesiones materia-

les importantes vía el Estado de bienestar a cambio de la pacificación social.

Desde una perspectiva más weberiana, puede primar también una lógica de eficiencia administrativa. El Estado de derecho facilita la gobernabilidad y la predecibilidad en las relaciones jurídicas. Puede darse que la apuesta al Estado de derecho sea consecuencia del cálculo que la inseguridad jurídica y la impunidad son más costosas que la imparcialidad y predecibilidad que supone el Estado de derecho en la aplicación de la norma.

La aceptación de límites al poder por parte de los grupos dominantes de cualquier sociedad es difícil, e históricamente ha tendido más bien a ser la excepción y no la norma, como señala Stephen Holmes (2003).

La otra pregunta tiene que ver con fortalecer los mecanismos institucionales de control. En este sentido las democracias de América Latina llevan veinte años impulsando reformas institucionales que van dirigidas a fortalecer algunos aspectos del Estado de derecho. Las numerosas reformas judiciales en toda la región en gran medida han sido impulsadas con gran entusiasmo por diversos actores nacionales, societales e internacionales, en principio con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho. Los resultados aún son muy variables, pero no debemos de apresurarnos a desmerecer estos esfuerzos.

Finalmente, el Estado de derecho siempre se ha considerado como territorio de la derecha. Esto ha ido cambiando en tiempos recientes en la medida en que la izquierda, en sus diversas formas en América Latina, parece estar integrando en su discurso político y programático los beneficios de un Estado de derecho que promueva los derechos y los intereses de los grupos sociales más excluidos y marginados.

Esta evolución discursiva no carece de importancia, y se da sobre todo a partir del auge de un lenguaje de derechos humanos. Desde la izquierda se empieza a reconocer la utilidad de aprovechar espacios jurídicos y legales, precisamente para promover la protección de sectores de la población desprotegidos, y no únicamente con respecto a derechos políticos y civiles, sino también de manera creciente con respecto a los derechos sociales y económicos. La movili-

zación jurídica desde la sociedad hoy por hoy se está convirtiendo en una estrategia (a la que empieza a sumarse la izquierda) en la lucha por conquistar nuevos espacios de ciudadanía, y por tanto de poder político.

Es evidente que para esto es necesario que exista un trasfondo institucional de administración de justicia que efectivamente limite al poder, que no actúe en nombre de intereses políticos y económicos concretos, y que aplique la ley de manera igualitaria y accesible.

Por otra parte, es importante destacar que los avances en materia de reforma judicial durante los años noventa no han sido menores, y algunos han servido de manera importante para impulsar algunos aspectos del Estado de derecho. Aún son recientes estas reformas para que exista una evaluación adecuada de su impacto.

CONCLUSIÓN

Es evidente que la agenda normativa de la democracia, con el debate sobre la calidad de la democracia, se ha ido ampliando. Por una parte esto nos permite un acercamiento tal vez más acertado a los problemas de construcción de ciudadanía e institucionalidad democrática. Por otra parte, abre toda una serie de preguntas que en realidad no están necesariamente resueltas o consensuadas con respecto a qué valores o derechos (por ejemplo) deben ser prioritarios en el proceso de construcción democrática.

En segundo lugar, las nuevas pautas discursivas —tanto a nivel teórico como político— en torno a la ciudadanía y a la necesidad de fortalecer el Estado de derecho se observan primero en nuevos patrones de comportamiento en el Estado y en la sociedad. Nos encontramos con sociedades, que si bien por una parte parecen estar más atomizadas y fragmentadas, por otra parte tienen mayor conciencia del lenguaje de derechos humanos, y de las obligaciones del Estado con ellos. Dentro del Estado se observan nuevos patrones, para bien o para mal del activismo judicial. Queda por ver todavía cuán positiva sea la «judicialización de la política» en los procesos democráticos, pero por ahora no cabe duda de que es un nuevo fe-

nómeno de la fisonomía institucional de las democracias modernas (tanto viejas como nuevas).

Finalmente, los procesos de democratización a la vez han traído consigo intentos de reforma del Estado que incluyen, entre otros aspectos, una amplia gama de reformas en el sistema de justicia abocadas a mejorar los mecanismos de «*accountability*» y rendición de cuentas, y promover una cultura política y social de derechos y de legalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berlin, I. (2002 [1969]), «Two Concepts of Liberty», en I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, Londres, Oxford University Press.
- Carothers, Thomas (2002), «The End of the Transition Paradigm», *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 1.
- Donnelly, Jack (1989), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, Cornell University Press.
- Holmes, S. (2003), «Lineages of the Rule of Law», en Jose María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-61.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Marshall, Th. (1977), *Class, Citizenship and Social Development: Essays by T. H. Marshall*, Chicago, University of Chicago Press.
- O'Donnell, Guillermo (2003), «Horizontal Accountability: the Legal Institutionalisation of Mistrust», en Scott Mainwaring y Christopher Welna (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, OUP, pp. 34-54.
- (2004), «Notas sobre la democracia en América Latina», en *El Debate Conceptual sobre la Democracia*, PNUD.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD.
- Sieder, Rachel (2002), «Recognizing Indigenous Law and the Politics of State Formation in Mesoamerica», en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Londres, Palgrave, pp. 184-207.
- Sikkink, Kathryn (2002), «Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules», en Yves Dezalay y Bryant Garth (eds.), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importa-*

- tion of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, Michigan University Press, pp. 37-64.
- Smulovitz, Catalina (2002), «The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case», en Yves Dezalay y Bryant Garth (eds.), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, Michigan University Press, pp. 249-275.
- (2003), «How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms», en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 168-187.
- Whitehead, L. (1994), «A Note on Citizenship», en Leslie Bethell (ed.), *Latin America: Politics and Society since 1930*, Cambridge University Press.
- (2002), *Democratization: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press.

CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y POPULISMO

LUDOLFO PARAMIO *

CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN

Aunque la estabilidad institucional nunca haya sido un rasgo característico de la política en la región, resulta algo alarmante el hecho de que desde 2000 siete presidentes latinoamericanos hayan abandonado el cargo sin haber completado el mandato para el que habían sido elegidos o constitucionalmente designados. No es fácil definir en palabras comunes lo que entendemos por crisis de gobernabilidad, pero gráficamente se podría resumir en la imagen de estos presidentes —con la única excepción de Carlos Mesa, en Bolivia— abandonando las sedes del gobierno con cierta premura, y en medio de una situación de fuerte convulsión social.

Sin embargo, estas crisis se han resuelto sin quebrantamiento de las reglas constitucionales, o al menos haciendo un esfuerzo por salvar las apariencias. Y, pese a la violencia limitada que las ha acompañado, no se han producido enfrentamientos ni actos represivos similares a los que conllevaron las quiebras institucionales de los años sesenta y setenta. Se puede decir por tanto que algo sustancial ha cambiado en la política latinoamericana. Ese cambio sugiere que sería posible y deseable encontrar vías para canalizar las situaciones de pérdida de la legitimidad de ejercicio de los gobernantes sin poner en crisis el orden institucional. Pero, por otro lado, es bastante evidente que esta pérdida de legitimidad revela un problema de fondo.

Este problema podría describirse como *una crisis de representación*. La importancia actual de los enfoques institucionalistas lleva

* Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Madrid.

con frecuencia a entender por tal un problema de las reglas que configuran la representación: la ley electoral, la composición de las cámaras, la legislación sobre partidos y campañas electorales. Lo que se propone entender aquí por crisis de representación es algo mucho más simple: la inadecuación funcional de los partidos —y como consecuencia, de los gobiernos que éstos forman— respecto a lo que los ciudadanos esperan o demandan. Los ciudadanos no se sienten bien representados por los partidos ni bien servidos por los gobiernos.

Este sentimiento es el que afloró en el «Que se vayan todos» argentino de 2002, y con las mismas palabras reapareció en Ecuador en 2005. Es bastante evidente que los orígenes de las correspondientes crisis políticas no se pueden explicar por rasgos en común de los sistemas de partidos o de otras instituciones en Argentina y Ecuador. Lo que sí tienen en común es una creciente desconfianza hacia la élite política, desconfianza que, con cierta simpleza, se puede interpretar como desconfianza hacia las instituciones o la propia democracia representativa. Así, el presidente Alfredo Palacio declaró en octubre de 2005 (Efe, 31 de octubre) que los ecuatorianos reclamaban «una democracia directa», debido a su desencanto general de la llamada clase política.

Sin embargo, las llamadas a la democracia directa no suelen significar, como en este caso, más que proyectos de refundación de las instituciones democráticas a partir de la convocatoria de elecciones a una asamblea constituyente. En el mejor de los casos esto puede dar una nueva legitimidad a las instituciones, pero no es evidente que resuelva el problema de la confianza en los políticos si no se produce paralelamente un cambio significativo en los partidos. Y, por otro lado, puede suceder que un cambio de políticas suponga una nueva confianza en los gobernantes, aunque las instituciones y los políticos sigan siendo más o menos los mismos. Esto es lo que ha venido sucediendo en Argentina desde 2002.

Podemos suponer, entonces, que lo que definimos como crisis de representación es una crisis de adaptación del sistema de partidos a una nueva realidad económica y social, en una fase en la que las reglas del juego han cambiado, a consecuencia de las reformas económicas de los años noventa y de la globalización como contex-

to mundial, y en la que los políticos no aciertan a responder a las demandas sociales bajo estas nuevas reglas de juego. Se puede decir que los actores políticos no encuentran estrategias adecuadas para mantener identidades con las que los electores se puedan identificar, o al menos calcular qué es lo que les conviene, con qué opción pueden ver mejor representados sus intereses.

Los electores no deciden su voto con información perfecta sobre lo que los partidos proponen, y mucho menos sobre las consecuencias futuras de las acciones de los gobiernos. Lo que hacen normalmente es votar la opción que sienten más próxima, por razones ideológicas o de la historia del país, o por simple tradición familiar. Si ese voto da buenos resultados lo repiten en sucesivas convocatorias electorales, y se produce en ellos una identificación partidaria (Converse, 1969). Cuando un alto número de electores está identificado con alguno de los principales partidos, existe estabilidad política, aunque el gobierno pueda cambiar de manos a consecuencia del cambio de voto de los electores no identificados o por la entrada de nuevos votantes. El resultado de las elecciones seguirá siendo incierto, pero la política será pese a ello predecible.

Pero si los resultados de su voto son decepcionantes, los electores lo cambiarán en el futuro o se refugiarán en la abstención. Cuanto mayor sea el número de electores frustrados ante las consecuencias de su voto, menores serán la identificación partidaria y la estabilidad política. En una situación en la que la decepción sea la norma, los electores cambiarán a menudo su voto, tenderán a abstenerse, o votarán sobre todo a las opciones más nuevas, o que perciban como más adecuadas para castigar a los gobernantes que les han defraudado. Si los partidos preexistentes acumulan una sucesión de fracasos, o no aparecen como alternativas creíbles, el descrédito puede extenderse al sistema de partidos y a los políticos como *clase*.

¿Por qué defraudan los políticos a los electores? En una primera aproximación es evidente que los cambios en las reglas de juego hacen mucho más difícil para los gobiernos dar una respuesta satisfactoria a las demandas sociales. A partir de 1997, bajo el impacto primero de la crisis asiática y luego de la rusa, las economías latinoamericanas dejaron de crecer y se vieron frustradas las altas expectativas

que los propios gobiernos habían creado sobre la entrada en una nueva fase de crecimiento estable y duradero. El precio de la resolución de los desequilibrios anteriores era una gran vulnerabilidad ante choques externos, y la percepción de los efectos de esta nueva vulnerabilidad fue muy costosa para los gobiernos.

Pero además la crisis de los años ochenta y los costes de las reformas económicas habían dejado como herencia unas altas tasas de pobreza e indigencia (43,5 y 19,0% en 1997), que cinco años después no sólo no se habían reducido, sino que habían crecido ligeramente, en torno a medio punto (CEPAL, 2004). Paralelamente se produjo un estancamiento de los salarios en la industria, una caída del empleo en el sector público y un fuerte crecimiento del trabajo informal, del 40,2% del empleo urbano en 1980 a un 48,5% en 1999 (Klein y Tokman, 2000: 13). Al frenarse el crecimiento desde 1997 —con un repunte aislado en 2000—, se puso de relieve la incapacidad de los gobiernos para compensar los efectos negativos de la crisis en el plano social. El nuevo modelo venía acompañado de una profunda inseguridad económica y social (Rodrik, 2001).

Por otra parte, las reformas económicas plantearon un problema específico de representación política. Los partidos no se relacionan sólo con los electores como individuos, sino que tienen por interlocutores a grupos sociales o de interés económico, que a su vez funcionan como agentes de movilización electoral o como puntos de referencia para la decisión del voto (un sindicato puede ser decisivo para llevar votos a un partido, pero este apoyo puede conducir a que otros sectores sociales se movilicen a favor del partido contrario).

Ahora bien, la relación entre actores sociales y partidos políticos se basa en una trayectoria histórica de intercambio. Si la modificación de las reglas de juego hace imposible la continuidad de ese intercambio (al imponerse, por ejemplo, la reducción del empleo en el sector público o en las grandes empresas), se crea una fuente adicional de frustración y desidentificación política: los grupos sociales ya no pueden confiar en que los partidos, si llegan al gobierno, les garanticen la resolución de sus demandas.

La acumulación de estos factores basta para explicar la aparición de lo que llamamos una crisis de representación en América

Latina, pero conviene hacer hincapié, además, en las limitaciones subjetivas de los propios partidos políticos. Los cuadros y dirigentes formados bajo las anteriores reglas de juego tienden, en buena lógica, a mantener la vieja agenda política en su oferta a la sociedad. En la medida en que esta agenda es cada vez más difícil de realizar, no se tiende a reformularla o renovarla, sino a sublimarla en un conjunto de grandes promesas abstractas, sin especificar medidas u objetivos concretos que tengan una mínima verosimilitud.

Una clase política anclada en el pasado se combina con la lógica de los nuevos medios audiovisuales para producir campañas electorales (carísimas) basadas en promesas y consignas de índole mágica. Se consigue así unir lo peor del pasado y del presente, con la previsible secuela de que el alto coste de esas campañas dé origen a posteriores escándalos sobre su financiación, acentuando el descrédito de los gobernantes y de la política en general. La vieja corrupción se moderniza y se magnifica no sólo gracias a las oportunidades que ofrecen los cambios económicos —por ejemplo las privatizaciones—, sino también a la vaciedad y el encarecimiento de las campañas.

DE UN POPULISMO A OTRO

¿Qué es el populismo? Esta pregunta tiene demasiadas respuestas, pero a efectos prácticos se puede intentar distinguir entre un fenómeno histórico, el populismo de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, el de Vargas y Perón, y un tipo de discurso político que puede darse en momentos históricos distintos y traducirse en políticas económicas muy diferentes, y no necesariamente redistributivas e inclusivas como las del populismo histórico. En lo que se refiere al populismo como discurso político, probablemente el enfoque más adecuado es el de Laclau (1977). El populismo se caracterizaría por descalificar a una oligarquía —de la que son parte sustancial los políticos de partido—, dirigiéndose a los individuos como miembros de un colectivo, el pueblo, víctima de la oligarquía.

Por supuesto, el populismo es el discurso de un líder que asume la representación del pueblo fuera de los partidos preexistentes y

frente a ellos. El líder populista no se presenta como un político, ni siquiera si tiene una larga trayectoria previa en política, sino como alguien del pueblo, como el verdadero representante de sus intereses frente a la oligarquía. Y todas las organizaciones políticas y sociales que se presenten como un obstáculo a su liderazgo, o no lo acepten, estarán condenadas a ser englobadas dentro de la oligarquía, debiendo ser por tanto reemplazadas por otras realmente *populares*. El populismo histórico no se limitó a coartar la actuación de los partidos anteriores —la oposición conservadora o liberal— sino que con frecuencia reprimió duramente a las organizaciones sindicales y a los grupos de izquierda que no se integraron en el nuevo régimen.

Es bastante evidente que una crisis de representación —tal y como se define aquí— es el contexto más favorable para la aparición de líderes populistas. A su vez, es obvio que la consolidación de un liderazgo populista contribuye a profundizar la crisis de los partidos preexistentes, ya que su discurso fomenta su descrédito, y a menudo sus políticas estarán dirigidas a socavar los mecanismos de funcionamiento de la representación, erosionando sus bases sociales y recortando su papel en las instituciones. En último término, el ataque a la oligarquía política conduce casi inevitablemente a un ataque a las propias instituciones políticas —más allá de los partidos— y al intento de crear una nueva institucionalidad a la medida del régimen populista, lo que puede tener efectos negativos muy duraderos para la vida política democrática, más allá del propio ciclo populista.

Parece razonable vincular la aparición del populismo histórico con la existencia de una crisis de representación en los años treinta del siglo pasado. El largo período de crecimiento exportador había transformado las sociedades latinoamericanas, creando una demanda de ampliación de la representación política en dos sentidos. Por una parte, para dar efectividad al voto, eliminando el fraude y el caciquismo, y permitir así a las clases medias participar en el gobierno y ver representados sus intereses. Por otra, para otorgar el sufragio a los grupos excluidos, en particular obreros y jornaleros, superando las barreras que dejaban sin derechos civiles y políticos a grupos muy extensos.

Esa doble demanda, de inclusión y de representación efectiva, había desencadenado ya en la década de los veinte serias turbulencias, en las que tenían un importante papel los jóvenes oficiales de unos ejércitos ya profesionalizados, y por ello mismo crecientemente diferenciados de la clase propietaria de la tierra. Pero la crisis de 1929 y sus secuelas harían que esa conflictividad se agravara. La crisis no sólo suponía una caída de las rentas de los exportadores y de los sectores que dependían de ellos, sino también un cambio drástico de las reglas que habían regido hasta entonces el crecimiento económico: desaparecían los recursos necesarios para financiar las importaciones de manufacturas y se abría la oportunidad para la producción local de esas manufacturas, bajo la protección automática que conllevaba la devaluación de las monedas locales.

La crisis de representación de los años veinte y el cambio de reglas de juego económicas en los treinta fueron el contexto en el que surgieron y se consolidaron los regímenes populistas de Brasil y Argentina. Esos regímenes expandieron fuertemente la administración y los poderes del Estado, desarrollaron políticas sociales redistributivas y fomentaron una industrialización (sustitutiva de las importaciones) que expandió el empleo urbano y creó las condiciones para la inclusión social de las capas trabajadoras. Esa industrialización se realizó en condiciones de proteccionismo porque, más allá de las ideas dominantes en la época, el proteccionismo era necesario para que la industria cumpliera un papel redistribuidor y socialmente incluyente.

Gracias a esas políticas sociales y económicas, los regímenes populistas lograron crearse una base social propia. Los sindicatos, vinculados e identificados con los líderes populistas, no sólo encuadraban a los trabajadores como tales, sino que también los movilizaban como electores. La crisis de representación, por decirlo así, quedó resuelta con la aparición de los partidos populistas de masas. Este atípico desarrollo, como es muy sabido, tendría secuelas de inestabilidad que en el caso de Argentina llegan al menos hasta 1973, aunque en Brasil el régimen militar (1964-1985) dejara como inesperada herencia una reconfiguración del sistema de partidos con la aparición del PT como alternativa a los partidos herederos del populismo.

Conviene observar que, aun cuando no en todos los países se asentaron regímenes populistas, la crisis de representación fue un fenómeno bastante extendido, como lo fue el discurso populista que se apoyaba en el agotamiento de los partidos preexistentes. Parece lógico pensar que durante una crisis de representación —entendida como crisis de adaptación del sistema de partidos a cambios sustanciales del contexto económico y social— es casi inevitable que surja o reaparezca el discurso populista como estrategia política. Ahora bien, si las circunstancias que provocan la crisis de representación son nuevas, no hay por qué esperar que ese discurso se traduzca en una repetición de las políticas que caracterizaron a los regímenes populistas del pasado.

En su momento se describió como populistas a los gobiernos de Menem y Fujimori, y parece indiscutible que en ambos casos se dieron bastantes rasgos del discurso y la forma de gobernar populistas. (Se podría objetar que Menem venía de un partido tradicional y se limitaba a volver a los orígenes, pero la forma en que se planteó su candidatura, en desafío a la dirección renovadora del partido justicialista, y su propio origen periférico dentro de éste, permitían ver en su emergencia un desafío al sistema de partidos.) Ahora bien, aunque ambos dirigentes fueran populistas, es bastante evidente que sus políticas privatizadoras y liberalizadoras de la economía se alejaban mucho del populismo histórico.

En este contexto neoliberal, su legitimidad social se asentó en haber puesto fin a la pesadilla de la hiperinflación (y, en Perú, a la insurgencia de Sendero Luminoso), durante unos años en su éxito económico, y, finalmente, en una política social clientelar focalizada hacia los sectores marginales de las ciudades o hacia algunas áreas rurales. Este nuevo populismo mostró, con su política económica, que el populismo es un fenómeno *político*, no el fruto de una cierta constelación de clases sociales, ni de un empate de intereses que se resolvería mediante una política de redistribución. Pero sobre todo mostró que resulta bastante equívoco hablar de una economía política del populismo.

En el discurso de las reformas económicas se hizo habitual contraponer la racionalidad de las reformas promercado al populismo económico. Paradójicamente, en la misma fecha en que se formuló

la principal crítica de la macroeconomía del populismo (Dornbusch y Edwards, 1990) comenzaban también los gobiernos de Menem y Fujimori, que serían el mejor ejemplo de gobiernos populistas con políticas económicas neoliberales. Parece necesario por ello hacer una distinción adicional: el populismo político no conlleva necesariamente lo que se entiende por populismo económico.

Si nos atenemos entonces al populismo como fenómeno político, su crítica debe partir de sus rasgos políticos, de las consecuencias que tiene para la democracia y sus instituciones, antes de analizar su política económica e independientemente de que ésta encaje o no en el estereotipo del populismo económico. Por ejemplo, se pueden estudiar las consecuencias de los gobiernos de Menem y Fujimori con independencia de que su política económica fuera neoliberal. Y parece que el balance de ambos gobiernos fue negativo en el sentido de que condujeron al desmantelamiento o la perversión de las instituciones democráticas, y muy en particular de las que cumplen la función de contrapesar o controlar al poder ejecutivo.

Como es sabido, en ambos casos se manipularon las Cortes Supremas y las Cámaras legislativas —en el caso de Perú tras la ruptura institucional de 1992— para lograr que nada pudiera frenar la actuación del ejecutivo. Y, de forma totalmente previsible, en ambos casos esa ausencia de controles vino acompañada de fuertes irregularidades en la gestión y de una corrupción casi generalizada, en buena medida aprovechando las oportunidades creadas por la propia liberalización de la economía, y en particular por las privatizaciones.

Conviene subrayar que el éxito de este vaciamiento de las instituciones (y de las arcas) del Estado vino favorecido por una situación objetiva y por las ideas dominantes en aquel momento. La crisis hiperinflacionaria provocó en las sociedades argentina y peruana una necesidad apremiante de un liderazgo salvador. Lo que O'Donnell (1992) denominó democracia delegativa fue en buena medida fruto de esa necesidad colectiva de encontrar un gobernante capaz de resolver una situación insostenible, y en el que se ponía una confianza no condicionada.

Pero hay que recordar, además, que el programa de las reformas económicas estuvo acompañado en bastantes ocasiones por la reco-

mendación de que el ejecutivo reformista se blindara frente a las presiones populares, para evitar que éstas le llevaran a paralizar las reformas o que éstas derivaran en un nuevo ciclo de economía *populista*. Así, lo que en condiciones normales sería visto como arbitrariedad y autoritarismo, fue considerado una necesidad para proteger las decisiones económicas del gobierno y permitir que éstas se desarrollaran con racionalidad y coherencia. Es bastante evidente, sin embargo, que, si se recomienda privar de poder de control a las instituciones democráticas, no tiene sentido asombrarse después de que proliferen la corrupción y la arbitrariedad.

Mientras que Menem, pese a sus diferencias iniciales con el partido justicialista, se mantuvo dentro de él y lo controló hasta su enfrentamiento con Duhalde en torno a su frustrada segunda reelección, Fujimori prosiguió además una estrategia deliberada para triturar los partidos preexistentes, aprovechando la crisis de sistema que se había producido en torno a las elecciones de 1990. De hecho, llevó su desconfianza hacia los partidos como instituciones políticas mucho más lejos que cualquier otro político populista anterior, creando partidos *ad hoc* para las sucesivas convocatorias electorales y desechándolos después.

La herencia política del populismo, en este sentido, es de una enorme gravedad con total independencia de su balance económico o de las consecuencias de su política social. Porque después del populismo no sólo es preciso recuperar las instituciones democráticas, sino también la confianza de los ciudadanos en las mismas. Si, además, el propio sistema de partidos ha resultado arrasado por el gobierno populista, el problema de la crisis de representación se agrava, y se hace mayor la dificultad de reconstruir identidades partidarias capaces de estabilizar la representación política.

En este punto es necesario señalar que la estabilidad de la representación no es una cuestión normativa, sino una necesidad para lograr el buen funcionamiento de la democracia. Por estabilidad se entiende una continuidad de los actores políticos que permite al público premiarlos o castigarlos según los resultados de su gestión o a la vista de su conducta en la oposición. Un partido sólo estará obligado a ser responsable si debe ser juzgado por los ciudadanos en ocasiones sucesivas: un partido que no prevea durar más de un

ejercicio electoral será mucho más proclive a desarrollar prácticas oportunistas o simplemente depredadoras, como un déspota que no se planteara la necesidad de asegurar el futuro de la sociedad sobre la que domina.

De la misma forma en que a comienzos de los años noventa el populismo renació para desarrollar políticas neoliberales, al final de esa década se ha producido en América Latina una oscilación del péndulo en el sentido opuesto, hacia un populismo redistribuidor. La clave de esa oscilación parece haber sido la pérdida de credibilidad de las políticas neoliberales a consecuencia del impacto sobre la región de las crisis asiática y rusa, en 1997 y 1998, y especialmente después de la bancarrota argentina, que simbólicamente ha supuesto un serio descrédito para lo que se llamó el consenso de Washington.

El ejemplo más notorio es, por supuesto, el del régimen bolivariano en Venezuela. Como es bien sabido, el primer y arrollador triunfo electoral de Chávez en 1998 fue consecuencia del masivo repudio acumulado por los partidos tradicionales —Acción Democrática durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, y después los asociados al gobierno de Caldera tras el giro estabilizador de 1996—, y la retórica de Chávez de rechazo a los partidos como traidores a los intereses populares constituye un ejemplo de manual de la definición de discurso populista. El sistemático proceso de desmantelamiento de las instituciones anteriores para construir las de la república bolivariana hace pensar en el salto hacia el *Estado Novo* con Vargas en 1937, y el estilo de liderazgo desarrollado por Chávez ha suscitado frecuentes comparaciones con Fidel Castro.

Sin embargo, más allá de la forma de gobernar de Chávez, es indiscutible que sus nuevas reglas de juego cumplen los criterios democráticos, aunque la oposición haya formulado en repetidas ocasiones acusaciones de manipulación, coacción y fraude electoral, y que su liderazgo ha pasado por más pruebas electorales que el de ningún otro gobernante latinoamericano. Los precios del petróleo han permitido ciertamente una recuperación de la economía venezolana desde 2004, y a ello se puede atribuir el aumento de su popularidad tras su descenso en el año anterior.

Ahora bien, la clave de su consolidación es sin duda el haber conseguido que los sectores más pobres y excluidos de la sociedad venezolana vean en él a un gobernante que cuida de ellos, frente a la imagen de que los políticos tradicionales sólo se dedicaban a robar y no se preocupaban del pueblo. Se puede discutir la eficacia de la política social desarrollada por las *misiones* chavistas, o la lógica clientelar de su diseño y ejecución, pero no es fácil negar que han tenido como resultado una identificación popular con el régimen similar a la que en su momento alcanzaron los populismos clásicos.

POPULISMO Y DEMOCRACIA

El renacimiento del populismo redistributivo encarnado en el régimen bolivariano de Venezuela plantea muchas incógnitas. La primera se refiere a la posibilidad de que se extienda por la región, y en especial en países andinos como Bolivia y Ecuador, dada la fragilidad de sus sistemas de partidos e instituciones democráticas, y su desesperante situación social.

Ya en el momento de la elección de Lucio Gutiérrez en Ecuador se temió que su discurso populista se tradujera en una política económica irresponsablemente redistribuidora, aunque a la postre evolucionara hacia una gestión ortodoxa. Y la posibilidad de que Evo Morales provoque una ruptura en las instituciones bolivianas va unida a frecuentes acusaciones sobre la financiación del MAS por el gobierno venezolano, acusaciones menos comprobables que su evidente cercanía a las ideas y la persona de Chávez.

Si observamos lo que ha venido sucediendo hasta el momento, sin embargo, se diría que el riesgo de ascenso del populismo va más ligado al descrédito de las élites políticas y a la debilidad del sistema de partidos que a la gravedad de la situación social o a la influencia de actores exteriores. La fragmentación del sistema de partidos en Ecuador y Bolivia, la ausencia de partidos de amplia implantación nacional, no explican ciertamente el descrédito de las élites políticas, pero es llamativa la diferencia con la situación en Perú, donde

no aparece en este momento el fantasma del populismo, y dos partidos más o menos tradicionales parecen concentrar las posibilidades electorales para 2006.

Por ello puede ser bueno insistir en que el fenómeno populista es *político*, y que lo que puede estar cambiando son las expectativas sociales, que difícilmente dejan ahora espacio para un populismo neoliberal similar a los que se dieron en los primeros años noventa. Si se extiende el populismo en los próximos años por América Latina, es muy posible que siga la estela del populismo redistribuidor de Chávez, ya que la presión social hará difíciles las políticas económicas ortodoxas o simplemente responsables en un gobernante que se presente como la alternativa a las élites tradicionales.

Ahora bien, conviene recordar que el propio gobierno de Chávez ha manejado la economía con cierto conservadurismo, que no ha desatado presiones inflacionarias inmanejables y se ha esforzado por mantenerse dentro de las reglas del comercio y las finanzas globales. Chávez puede no ser un amigo de la libre empresa o de la libertad de movimientos del capital, pero su gestión económica, al menos hasta el presente, parece haber tomado en cuenta las lecciones más duras de la década de los ochenta.

Por otra parte, en el conjunto de la región el populismo redistribuidor de Chávez ha sido hasta ahora una excepción. La alternativa a los gobiernos *neoliberales* han sido gobiernos de centroizquierda con políticas sociales más ambiciosas —o más publicitadas, y para las que se ha contado con mayor credibilidad inicial—, pero extraordinariamente cautelosos en el manejo de la economía dentro de la ortodoxia marcada por los mercados financieros. Así ha sucedido en Brasil y Uruguay, y también en Argentina, pese a que este país haya mantenido una dureza sin precedentes en la negociación con sus acreedores, incluyendo el Fondo Monetario.

En este sentido, el mayor peligro en América Latina no es que se produzca una oleada de populismo macroeconómico como respuesta a las demandas y frustraciones de los electores, sino que la crisis de representación a la que ha conducido la insatisfacción de éstos lleve a un auge de los liderazgos populistas, que —ahora sí— podrían, presionados por las demandas de los electores, derivar hacia una gestión populista de la economía con consecuencias fatales

a medio plazo. Dicho de otra forma, si las instituciones democráticas mantienen su legitimidad la demanda de mejores resultados económicos y sociales no tiene por qué conducir a una nueva fase de populismo económico.

Según este razonamiento, el problema sería mantener la legitimidad de las instituciones en una situación de crisis de los sistemas de partidos. No es un problema menor. En los años veinte y treinta del siglo pasado no sólo América Latina atravesó una crisis de adaptación de los sistemas de partidos que dio ascenso al populismo, sino que también Europa, bajo el doble impacto de las transformaciones sociales traídas por la primera guerra y del cambio de reglas de juego provocado por la crisis económica, sufrió una profunda crisis de adaptación durante la cual se produjo el ascenso de los fascismos, y que no quedó resuelta hasta finales de los años cuarenta, cuando las divisorias políticas creadas por la guerra mundial y la guerra fría configuraron un nuevo sistema de partidos más o menos estable.

Dada la importancia del problema, no es nada sorprendente que desde un enfoque institucionalista se hayan buscado respuestas en las posibles reformas en el diseño de las instituciones democráticas. Estas mejoras, paradójicamente, se han centrado a menudo en las reglas electorales, tratando de dar mayor legitimidad a las instituciones representativas, en vez de apuntar a un problema obvio a la vista de las últimas crisis: la rigidez de los sistemas presidencialistas ante situaciones de pérdida de la legitimidad de ejercicio de los gobiernos.

Si se admite que la interrupción del mandato presidencial por falta de legitimidad de los gobiernos no es nada deseable para la estabilidad institucional, parece lógico recordar que este problema no se plantea de la misma forma en los regímenes parlamentarios. Si la falta de legitimidad se traduce en pérdida de la mayoría parlamentaria, el sistema conduce de forma automática al cambio de gobierno. El proceso puede ser a veces convulsivo, o demasiado lento, pero es indudablemente menos traumático que la salida del cargo, voluntaria o forzada, de un presidente electo.

Y en un régimen parlamentario, si el gobernante mantiene el apoyo mayoritario de la Cámara, tiene tantos o mayores recursos po-

líticos para enfrentarse a una situación de protesta o malestar social que en un régimen presidencialista. Por otro lado, el desgaste institucional que puede provocar un conflicto prolongado entre el ejecutivo y el legislativo no se producirá en un régimen parlamentario, ni existirá la tentación populista de disolver ilegalmente las Cámaras para resolver un conflicto de este tipo y a la vez ofrecer un chivo expiatorio al malestar de la opinión pública. En estos y en otros aspectos, los regímenes parlamentarios ofrecen bastantes ventajas frente a los presidencialistas en situaciones de crisis de representación.

Pero en América Latina esta discusión sólo ha tenido lugar entre académicos y, por decirlo así, a destiempo, en la primera mitad de los años noventa (Linz, 1994), antes de que las consecuencias desestabilizadoras de la rigidez del presidencialismo se hubieran convertido en noticia frecuente. Que esta polémica no haya tomado fuerza entre los políticos de la región es bastante comprensible: una clase política formada en un juego cuyo premio es la presidencia —un juego en el que el ganador lo gana todo— no puede tomarse en serio la idea de una devaluación de ese premio, para dejarlo en la simple presidencia de un gobierno parlamentario. A ello se suman las propias culturas nacionales de países que, casi con la única excepción de Brasil, se convirtieron tras la independencia en repúblicas presidencialistas a la manera de Estados Unidos.

Es evidente, sin embargo, que no todos los presidencialismos son iguales, y que es posible introducir diseños que hagan más flexibles los regímenes presidencialistas, tanto para asegurar un respaldo parlamentario estable a un gobierno presidencial como para introducir fusibles entre dicho gobierno y el propio mandato presidencial (Lanzaro, 2001). Este segundo punto, sin embargo, exige por parte de los presidentes una cierta renuncia y delegación de poder que es casi tan improbable como el acuerdo dentro de la clase política para devaluar el premio del juego. Pero es evidente que, en ausencia de tales diseños institucionales, sólo cabe pensar en mecanismos más elaborados y completos para la sustitución del presidente electo, un camino que no parece muy prometedor ya que compromete la legitimidad democrática, en el sentido de que se hace inevitable a partir de un cierto momento el recurso a cargos no elegidos por votación popular.

Las reformas electorales como fuente de legitimidad renovada para la representación democrática han sido más exploradas. Pero en muchos casos se ha buscado debilitar el monopolio de los partidos políticos facilitando la entrada en la competición electoral de candidatos no partidarios. La idea es que, si los partidos han perdido credibilidad y han contaminado a las instituciones de la desconfianza que ellos suscitan, la entrada en las instituciones de personas ajenas a los partidos les otorgará una mayor legitimidad. El rendimiento político de este tipo de reformas es sin embargo muy limitado.

Por una parte, el mecanismo favorece el reciclado de personalidades de los partidos, que optan por presentarse como independientes cuando se ven marginadas en ellos o cuando no consideran ya rentable seguir presentándose a las elecciones en su nombre. Por otra parte, excepto a los niveles más locales de representación, la entrada de personas realmente independientes puede aportar más improvisación e inexperiencia que frescura o sentido común. Por muy grande que sea el descrédito de los políticos profesionales, es evidente que tanto el gobierno como las tareas legislativas exigen conocimientos y destrezas que implican un aprendizaje.

Pero, sobre todo, la entrada de independientes disminuye tanto la gobernabilidad como la responsabilidad política. Los partidos pueden adquirir compromisos colectivos en torno a un programa o para apoyar una política. Los independientes, si superan un cierto umbral, llevan a una atomización de los órganos legislativos que puede hacer inviables los acuerdos, y por tanto la gobernabilidad, o crear incentivos para la compra de votos en dichos órganos. La democracia es la desconfianza institucionalizada, y debe a la vez exigir la mayor honestidad y partir de la sospecha —bien fundada históricamente— de que los seres humanos son corruptibles, reduciendo por tanto al mínimo las oportunidades y los alicientes para la conducta deshonestas. La fragmentación y atomización de los órganos representativos, por el contrario, los aumentan.

Y a la vez disminuyen la responsabilidad política. Los partidos se someten a elecciones sucesivas y tienen, por tanto, incentivos para ofrecer resultados positivos y para tratar de evitar gestiones escandalosamente deshonestas. El hecho de que con demasiada fre-

cuencia no lo logren no significa que cualquier otra fórmula pueda ser más satisfactoria. Los candidatos independientes —como los partidos personalizados y desechables— pueden renunciar a la continuidad, y por tanto al control de los ciudadanos en nuevas elecciones, siendo por ello mucho más susceptibles —según se apuntó anteriormente— al oportunismo, la improvisación o la simple conducta depredadora.

En conjunto, las reformas electorales, aunque puedan facilitar la inclusión de sectores sociales marginados o dar mayor peso político a quienes se sienten insuficientemente representados, difícilmente pueden resolver el problema de la crisis de adaptación de los sistemas de partidos. A lo más que pueden llegar es a mejorar la competencia y a hacer más corto el proceso de adaptación. Pero la clave para la resolución de la crisis de representación no está en el debilitamiento de los partidos, sino en la recuperación por éstos de su credibilidad como interlocutores y representantes de los ciudadanos. A esto puede llegarse con la aparición de nuevos partidos o por la transformación de los existentes, y los cambios en las reglas de juego no pueden limitarse a mejorar la competencia, sino que deben apuntar también a reducir los factores que provocan la desconfianza de los ciudadanos.

Dos de estos factores son el incumplimiento de las promesas electorales y el mal gobierno, es decir, la deshonestidad en el ejercicio de la función pública. Es bastante evidente que ambos son compañeros inevitables de la política, y por ello precisamente la democracia, como se señalaba antes, se caracteriza por institucionalizar la desconfianza, ya que las elecciones permiten a los ciudadanos juzgar a los gobernantes —votando o castigando a sus partidos y a los candidatos de éstos—, y las instituciones democráticas incluyen mecanismo de control y contrapeso a los gobernantes. Pero una vez que la desconfianza desborda a las instituciones, crear una nueva confianza exige reformas que reduzcan drásticamente las oportunidades para el incumplimiento y el mal gobierno.

Curiosamente una de estas reformas es teóricamente muy sencilla de imaginar y sin embargo quizá imposible de realizar, y se refiere a la regulación de las campañas electorales. En bastantes ocasiones, las acusaciones de corrupción contra los gobernantes no se

centran en el uso irregular de los fondos públicos, sino en la financiación de sus campañas para ser electos. Por tanto sería muy prudente regular no sólo la financiación y el gasto electorales, sino sobre todo los incentivos para hacer crecer ilimitadamente este gasto. Como es bien sabido, el factor fundamental de gasto en las campañas es la compra de espacios en televisión, y limitar o prohibir el uso de espacios comerciales en los medios audiovisuales supondría una drástica reducción tanto del gasto como de las razones de los candidatos para buscar financiación irregular.

Una reforma tan obvia, que se podría combinar fácilmente con la utilización gratuita de espacios en los medios públicos o privados, regulada por ley, parece casi imposible de realizar en aquellos países en los que ya se utiliza normalmente la publicidad en televisión durante las campañas electorales. La razón es muy obvia: los ingresos que estas campañas suponen para las empresas de televisión son demasiado importantes para que estén dispuestos a renunciar a ellos, y el consenso legislativo necesario para realizar la reforma se enfrenta a la amenaza de feroces críticas en los medios contra los legisladores que la promuevan o simplemente la apoyen. Es una trampa del despilfarro —muy similar a la que impide crear en Estados Unidos un sistema público universal de sanidad— de la que sólo puede imaginarse salida en una situación muy excepcional.

Esta reforma, sin embargo, eliminaría también uno de los mayores incentivos para formular promesas imposibles de cumplir o para crear expectativas desmesuradas sobre la futura acción de gobierno, que son las fuentes fundamentales del extendido sentimiento de los ciudadanos de que los políticos incumplen sus promesas. No se trata de resucitar las viejas críticas contra la *videopolítica*, sino de recordar algo tan elemental como que la publicidad no es la mejor vía para presentar con precisión y argumentos un programa de gobierno o unas propuestas de políticas.

Quizá el problema de la desconfianza hacia los políticos nace de la incapacidad de una clase política tradicional para hacer propuestas convincentes en un contexto social y económico nuevo, y de la sensación de los nuevos liderazgos —los nacidos en medio de la actual crisis de representación— de que cualquier promesa es válida siempre que produzca impacto en televisión. En la medida en que

la vieja clase política vaya siendo sustituida, y se vaya creando una nueva generación de políticos capaces de combinar novedad y sensatez, el problema se irá resolviendo. Pero mientras tanto el populismo tendrá terreno abonado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2004), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago, CEPAL.
- Converse, P. E. (1969), «Of time and partisan stability», *Comparative Political Studies*, núm. 2, pp. 139-171.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990), «Populismo macroeconómico», *Trimestre Económico*, núm. 225, pp. 121-162 [«Macroeconomic populism», *Journal of Development Economics*, núm. 32, pp. 247-277].
- Klein, E. y Tokman, V. (2000), «La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización», *Revista de la CEPAL*, núm. 72, pp. 7-30.
- Laclau, E. (1977), «Hacia una teoría del populismo», en *Política e ideología en la teoría marxista*, pp. 165-233, Madrid, Siglo XXI, 1978 [*Politics and ideology in Marxist theory*, Londres, NLB].
- Lanzaro, J. (comp.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Linz, J. J. (1994), «Presidentialism or parliamentary democracy: does it make a difference?», en J. J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, pp. 3-87, Baltimore, Johns Hopkins University Press [*La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 1997].
- O'Donnell, G. (1992), «¿Democracia delegativa?», en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, pp. 287-304, Buenos Aires, Paidós, 1997 [*Cuadernos del CLAEH*, núm. 61, pp. 5-20].
- Rodrik, D. (2001), «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, núm. 73, pp. 7-31.

BRECHAS DE DESARROLLO Y REFORMA INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

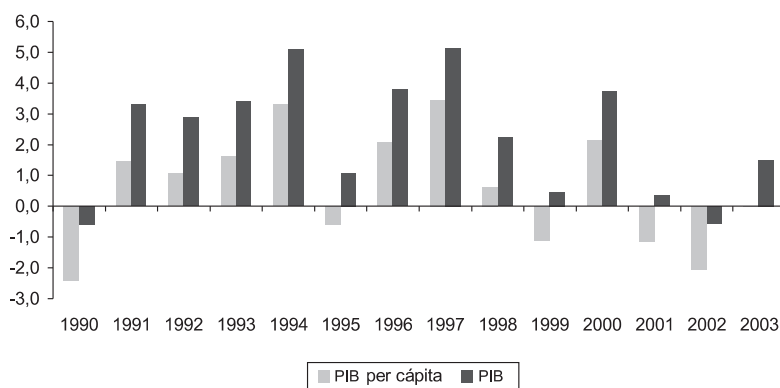
JOAN PRATS

1. BRECHAS ABIERTAS DE AMÉRICA LATINA

América Latina viene desde hace más de cincuenta años persiguiendo —bajo los más diversos conceptos y estrategias— un «desarrollo» esquivo, un imposible y quizás mal planteado «catch up» que rememora la leyenda de Aquiles y la tortuga.

Veamos en primer lugar algunos datos del «crecimiento económico». Lo primero a destacar es que éste, en los años de hegemonía de la agenda neoliberal en la región, ha resultado ser insuficiente y volátil.

Crecimiento insuficiente y volátil¹, 1990-2003



Tasas de crecimiento anual en porcentaje.

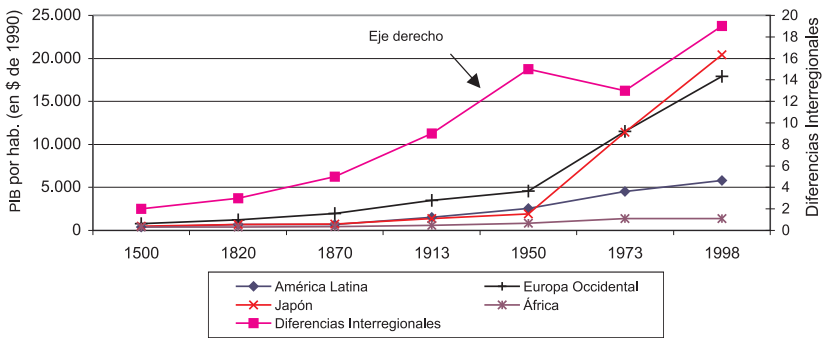
¹ La región incluye a veinte países, todos a excepción de los incluidos en la región del Caribe.

Las cifras referidas a 2003 corresponden a estimaciones preliminares.

FUENTE: Elaboración IIG a partir de datos de CEPAL (2003 y 2004).

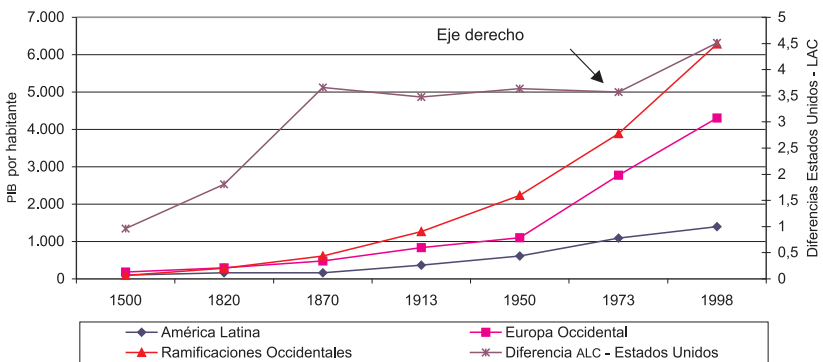
Cuando comparamos la evolución del crecimiento latinoamericano con el experimentado por otras regiones del mundo y lo hacemos considerando un ciclo histórico largo de medio siglo, los datos resultan todavía más reveladores: estamos no sólo ante una región

Evolución del PIB por habitante de diversas regiones del mundo y de las diferencias interregionales. PIB por habitante en dólares constantes de 1990 (eje izquierdo) y evolución de la diferencia interregional, entre la región más desarrollada y la menos desarrollada (eje derecho)



FUENTE: IIG.

Crecimiento de varias regiones del mundo en relación a América Latina y el Caribe (eje izquierdo) y diferencias de PIB por habitante entre América Latina y Estados Unidos (eje derecho). PIB por habitante en \$ de 1990, PIB de América Latina en 1500 = 100.

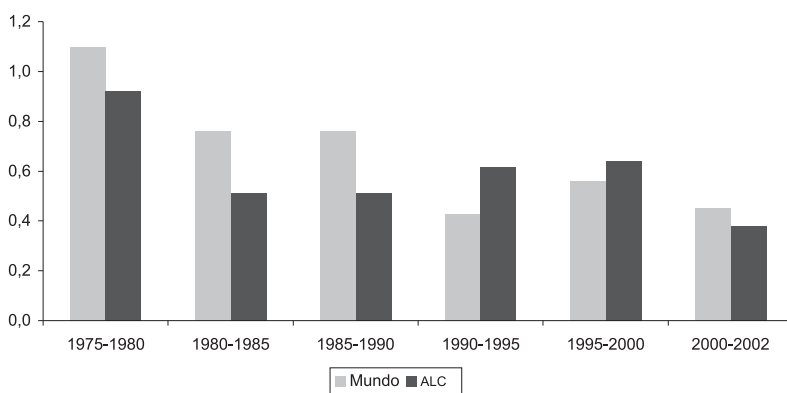


FUENTE: IIG.

que crece poco y volátilmente sino ante una región que, a pesar de sus grandes dotaciones de recursos naturales y humanos, crece significativamente menos que otras.

Si consideramos los indicadores de desarrollo humano, a pesar de que a nivel agregado el desarrollo humano regional crece de manera constante, a nivel comparado, sólo en la década de los noventa creció por encima de la media mundial.

La brecha del desarrollo humano, 1975-2002



Tasas medias de crecimiento anual del IDH en porcentaje.

A nivel de país y considerando el período 1975-2002, sólo Bolivia, Honduras, Guatemala y El Salvador se desarrollaron por encima del promedio mundial. Y sólo Brasil, República Dominicana, Chile y Nicaragua se desarrollaron por encima del promedio latinoamericano.

Las cifras sobre pobreza e indigencia son mucho más conocidas. En 1980 había en América Latina 132 millones de pobres que representaban el 40,5% de la población total, de los cuales 62 millones eran indigentes y representaban el 18,6% de la población total. En 2003 era patente el fracaso de la lucha contra la pobreza: el número absoluto de pobres se alzaba a 227 millones que representaban el 40,6% de la población total, de los cuales había 102 millones de indigentes que representaban el 20% de la población total.

Avance del desarrollo humano en la región, 1975-2002

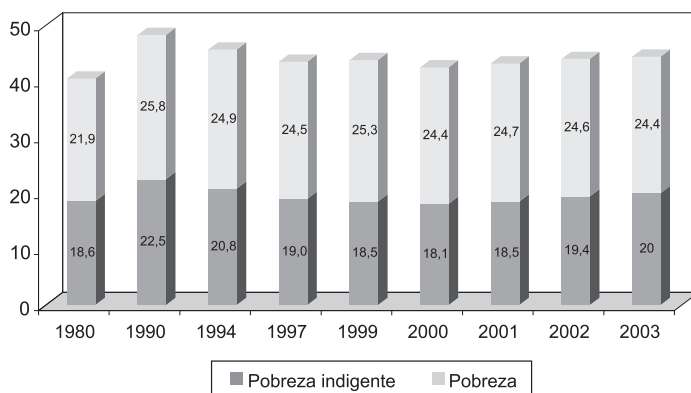
<i>IDH clasificación 1975 (102 países)</i>	<i>IDH clasificación 2002 (177 países)</i>	<i>País o región</i>	<i>Δ IDH (en %)</i>	<i>Δ DH (en valores absolutos)</i>
65	114	Bolivia	33,01	0,17
62	115	Honduras	29,98	0,16
66	121	Guatemala	27,25	0,14
56	103	El Salvador	22,03	0,13
		Promedio mundial	20,88	0,11
47	72	Brasil	20,34	0,13
50	98	Rep. Dominicana	19,61	0,12
38	43	Chile	19,35	0,14
58	118	Nicaragua	18,05	0,10
		Promedio ALC	17,80	0,11
48	85	Perú	17,13	0,11
43	73	Colombia	16,94	0,11
49	100	Ecuador	16,67	0,11
39	53	México	16,57	0,11
42	89	Paraguay	12,59	0,08
30	45	Costa Rica	11,95	0,09
36	61	Panamá	11,72	0,08
29	46	Uruguay	9,75	0,07
25	34	Argentina	8,80	0,07
35	68	Venezuela	8,66	0,06

También es significativo reparar que la pobreza absoluta y relativa que registra América Latina resulta igual o mayor que la de otras regiones del mundo con una renta por habitante que es la mitad o menos de la latinoamericana, cosa que sin duda apunta a conocidos y muy graves desequilibrios distributivos.

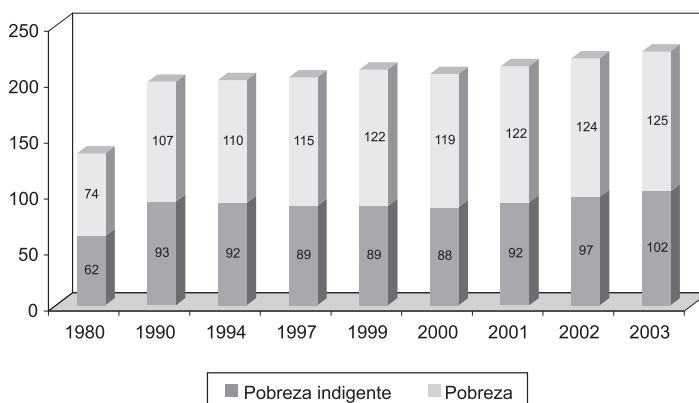
El peso de la economía informal es desproporcionado en América Latina sobre todo cuando se le compara con su nivel de renta por habitante. La economía informal aporta más de un 40% al PIB latinoamericano, lo que sólo es comparable con los aportes informales del África subsahariana o con el de los países más pobres del sur de Asia. Resulta significativo que América Latina tenga la renta agregada por habitantes más alta del mundo en desarrollo y que

*Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, 1980-2003*¹

Porcentaje de personas



Volumen en millones de personas



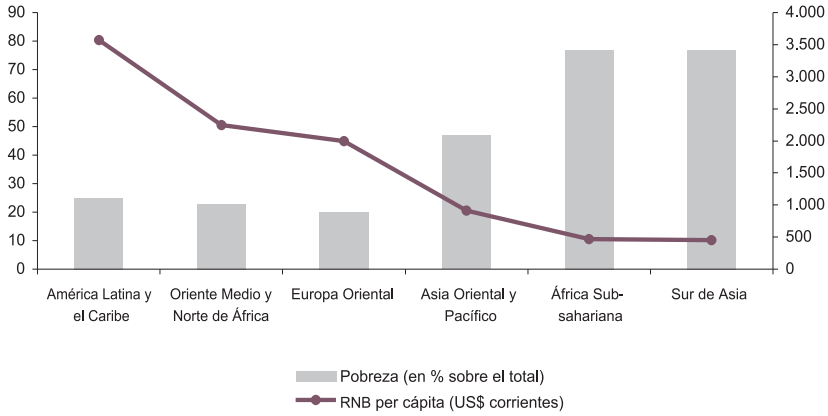
¹ El número y porcentaje total de pobres en la región se obtiene mediante la suma de las dos barras.

Los datos referentes a 2003 corresponden a proyecciones preliminares.

FUENTE: CEPAL (2004).

también tenga la economía informal de mayor peso relativo. Esto apunta a la existencia de mercados imperfectos e incompletos, de modelos económicos de base estrecha centrados en la explotación de recursos naturales con empresas muy intensivas en capital y

La brecha de la pobreza. Circa 2001¹

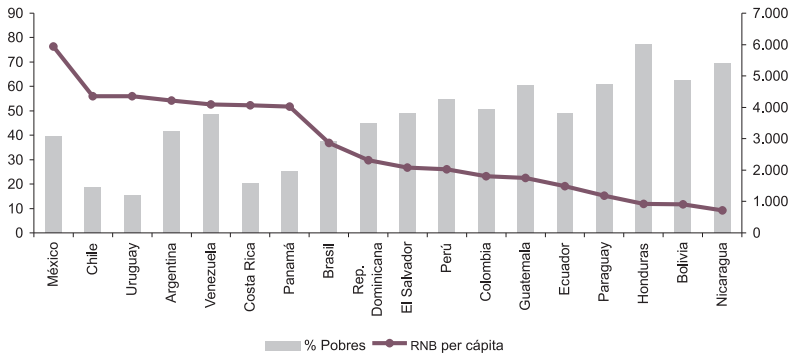


Porcentaje de pobres sobre la población total (escala de la izquierda) y renta nacional bruta per cápita en dólares corrientes (escala de la derecha).

¹ El umbral de pobreza se establece en 2 dólares USA ajustados por la paridad de poder de compra. Se incluyen los países del Caribe.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los World Development Indicators del Banco Mundial.

Distribución geográfica de la pobreza, 2002¹



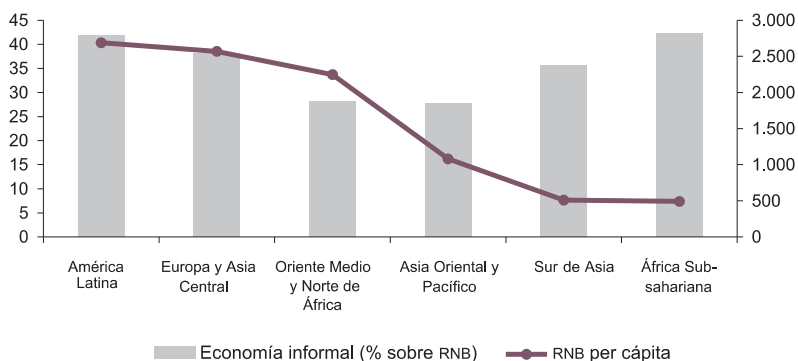
Porcentaje de pobres sobre la población total nacional (escala de la izquierda) y renta nacional bruta per cápita en dólares corrientes (escala de la derecha).

¹ El umbral de pobreza para determinar el porcentaje de pobres es diferente en cada país, atendiendo a los requerimientos económicos que para cada país existen para satisfacer las necesidades básicas tanto alimentarias como no alimentarias.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la CEPAL (2004) y los World Development Indicators del Banco Mundial.

poco en fuerza de trabajo completadas con miríadas de micro y pequeños empresarios que trabajan para pequeños mercados locales, la mayoría de las veces con fines de mera subsistencia.

La brecha de la informalidad económica. Circa 2003



Porcentaje de la economía informal sobre la Renta Nacional Bruta (escala de la izquierda) y Renta Nacional Bruta per cápita en dólares corrientes (escala de la derecha).

FUENTE: Elaboración propia a partir de los World Development Indicators del Banco Mundial y datos del Doing Business database, Banco Mundial.

La explicación de todas estas singularidades latinoamericanas en términos de pobreza e informalidad radica en buena parte en la profunda y porfiada desigualdad que registra la región desde los tiempos de la colonia, dato éste que no ha podido ser alterado por ninguno de los diversos regímenes políticos y económicos históricamente registrados.

Las instituciones son quizás el indicador más plausible del nivel de capacidad de acción colectiva de una determinada sociedad. En tanto que reglas —formales e informales— del juego estructuran el sistema de incentivos y coerciones para la acción individual y colectiva en los diversos ámbitos de la vida social. Y conforme a los estudios empíricos más recientes existe una correlación muy estrecha entre el nivel institucional de un país y su potencial de desarrollo a largo plazo.

La brecha de la desigualdad. Circa 1992

Regiones	<i>América Latina (i)</i>	<i>África (ii)</i>	<i>Asia (iii)</i>	<i>Europa del Este (iv)</i>	<i>Países desarro- llados (v)</i>	<i>Mundo sin AL (vi)</i>	<i>Dife- rencia (i)-(vi) (vii)</i>
Deciles							
1	1,6	2,1	2,6	2,2	2,5	2,4	-0,8
2	2,4	3,0	3,5	3,8	3,4	3,4	-1,0
3	3,0	3,7	4,8	5,1	5,3	4,8	-1,8
4	3,4	4,6	5,8	5,7	6,3	5,7	-2,2
5	5,0	5,5	6,5	7,5	7,3	6,7	-1,8
6	6,0	6,5	7,5	8,2	8,6	7,8	-1,7
7	7,6	8,6	9,0	9,4	10,5	9,5	-1,9
8	9,0	10,5	10,5	10,8	12,2	11,1	-2,2
9	14,0	13,3	12,4	12,8	14,8	13,5	0,5
10	48,0	42,2	37,4	34,7	29,1	35,1	12,9
Total	100	100	100	100	100	100	
Vintiles							
19	10,8	11,3	9,7	8,9	10,7	10,3	0,5
20	37,2	30,8	27,7	25,8	18,5	24,8	12,4

Distribución de la renta per cápita de los hogares en porcentaje sobre la renta total.

FUENTE: Banco Mundial (2004) en base a Bourguignon y Morrison (2002).

La persistencia de la desigualdad, 1960-1999¹

Región	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999
América Latina y el Caribe	52,7	17,8	47,5	49,0
África Subsahariana.....	39,0	48,5	42,5	43,4
Medio Oriente y África del Norte	41,9	43,8	39,2	39,7
Sudesde Asiático y Pacífico.....	33,0	40,5	40,7	36,0
OCDE y otras economías industrializadas..	32,7	34,3	32,1	32,8
Sur de Asia	33,7	33,9	32,0	30,6
Europa Oriental.....	23,5	22,2	24,1	28,5

Medias regionales del coeficiente de Gini sobre la distribución del ingreso, por décadas. El coeficiente de Gini es un índice de desigualdad que va de 0, situación que refleja equidad absoluta, a 100, situación de extrema desigualdad donde un único individuo lo acumula todo.

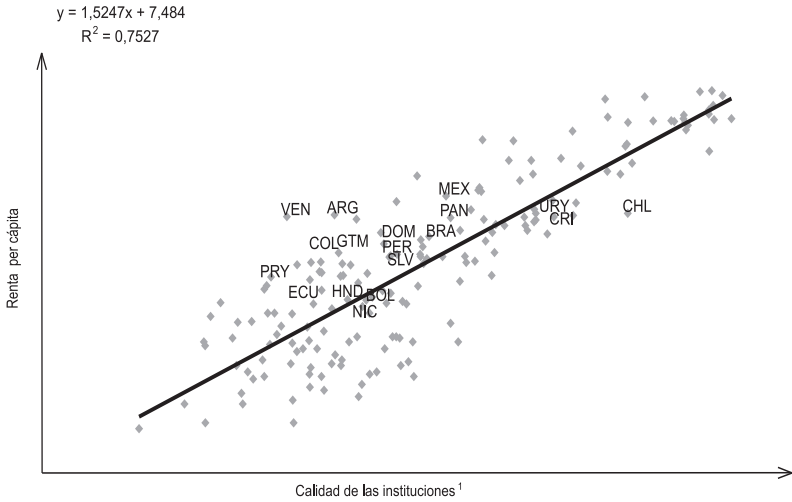
¹ Medias regionales a partir de los promedios por país de cada década. Las muestras de países no son homogéneas a lo largo de las diferentes décadas por motivos de disponibilidad de datos.

FUENTE: Rey de Marulanda y Guzmán (2003) sobre la base de datos de Deininger y Squire (1996).

El gráfico que sigue expresa la media aritmética de seis índices de desarrollo institucional construidos por el Instituto de Desarrollo del Banco Mundial y que son los siguientes:

- 1) «Voz y rendición de cuentas» que mide agregadamente la calidad de los procesos políticos, el nivel de las libertades civiles y políticas vigentes, la independencia de los medios de comunicación y el grado efectivo de responsabilidad política.
- 2) «Estabilidad política y ausencia de violencia» que agrega diversos indicadores que miden la percepción de la probabilidad de desestabilización o caída del gobierno por medios inconstitucionales, incluidos la violencia y el terrorismo.
- 3) «Efectividad de los gobiernos» que mide la calidad en la provisión de los servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, su independencia política y la credibilidad del compromiso del gobierno con sus políticas.
- 4) «Calidad regulatoria» que mide la incidencia de las políticas desfavorecedoras de la eficiencia de los mercados, la calidad de la supervisión bancaria y de otros mercados regulados y la percepción de las cargas injustificadamente impuestas al desarrollo de las operaciones empresariales.
- 5) El índice «Estado de Derecho» agrega diversos indicadores que miden hasta dónde los ciudadanos, empresas y organizaciones tienen confianza y se sienten vinculados por las normas jurídicas. Incluye percepciones de la incidencia de la criminalidad, de la efectividad y previsibilidad de la Justicia, del cumplimiento efectivo de los contratos... El índice agregado trata de medir, en conjunto, hasta qué punto ha sido exitosa una sociedad en establecer un «gobierno de las leyes» en el que las expectativas de los actores económicos y sociales se forman considerando el derecho formal vigente.
- 6) Finalmente, el índice de «control de la corrupción», que agrega indicadores sobre «pagos adicionales para que se muevan los asuntos», efectos de la corrupción en el entorno de negocios, gran corrupción en la arena política, frecuencia y éxito de las élites en la «captura del Estado».

La brecha institucional: calidad institucional y bienestar económico, 2002



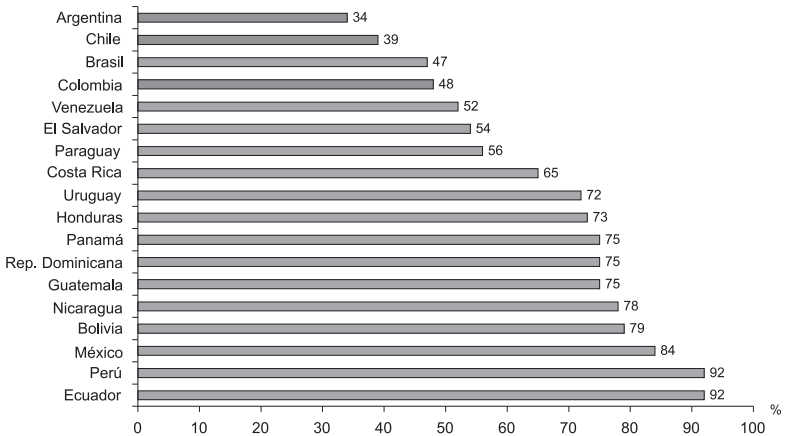
Los países reseñados corresponden a los de América Latina.

¹ Media aritmética de seis dimensiones institucionales: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y percepción de la corrupción.

FUENTE: IIG a partir de los World Development Indicators del Banco Mundial.

El país va por mal camino

Latinobarómetro 2004



Tras observar los gráficos precedentes el lector no se extrañará de que en 2004 sólo en cuatro países de la región fueran menos los que creían que su país iba por mal camino.

2. LA GLOBALIZACIÓN URGE LA REFORMA INSTITUCIONAL

No ha querido entenderse la observación magistral de Douglas North de que «el futuro está vinculado al pasado por las instituciones informales de cada sociedad». La informalidad es la característica más sobresaliente para el entendimiento de las sociedades latinoamericanas. Tan importante y vivida como poco investigada.

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales pre-existentes y construyeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincráticos, que por ello mismo no pueden abolirse por Decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrarreforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del derecho general sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como «una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca» (Wiarda, 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina y Bolívar al frente de ellos encararon

un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial, en restringir la representación a los propietarios, en restablecer privilegios corporativos especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda, 1998) ¹.

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba «estados inoculados» en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años treinta como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los setenta y se desmonta en los ochenta, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado «burocrático-autoritario» por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial

¹ H. J. Wiarda, «Historical Determinants of the Latin American State», en M. Vellinga (compilador), *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, 1998.

tradicional. La acción del Estado sufrió de lo que, en relación a Brasil, Schmitter ha llamado «sobreburocratización estructural» combinada con «infraburocratización de comportamientos», en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter, 1971; Schneider, 1991)².

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los ochenta y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso de Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Aunque las políticas formuladas han mejorado, la informalidad institucional ha bloqueado su correcta implementación en muchos casos generándose así la paradójica situación de políticas más o menos correctas que no son capaces de conseguir los resultados propuestos. La debilidad de los estados para formular y sobre todo para implementar políticas públicas de desarrollo tiene hondas raíces institucionales y sociales.

Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de las economías latinoamericanas sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo

² Ph. C. Schmitter, *Interests Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; B. R. Schneider, *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 1991.

de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinantemente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante la fase de desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la «globalización informal» representada por todos los tráficis ilícitos. El deterioro ético derivado de la «mercantilización» de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres puedan acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de las todavía incipientes y problemáticas democracias latino-americanas.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en

curso limita pero no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos. Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de Estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo. Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

Los estados más avanzados han enfrentado la globalización no sólo disciplinando y liberalizando sus economías y formulando renovadas políticas públicas sino también fortaleciendo sus instituciones y capacidades de gobierno. En América Latina no ha sido siempre así. El caso más negativo y sobresaliente ha sido Argentina, que culminó en la crisis económica y política del 2002. Aquí no sólo se trata de defectos de implementación achacables al sistema político-institucional sino también de reformas y ajustes fiscales pobremente diseñados, acompañadas de políticas macroeconómicas incompetentes y de un Estado institucionalmente débil. Todo ello en claro «partenariado» con el Fondo Monetario Internacional.

La crisis argentina llama la atención sobre la necesidad de instituciones y organizaciones estatales fuertes y competentes. Esto significa un régimen político legítimo para los ciudadanos, respeto del Derecho, aparatos administrativos competentes fiscal y administrativamente. Sin estados capaces de garantizar los intereses colectivos y los derechos de ciudadanía no habrá mercados ni cooperaciones internacionales que provean el necesario desarrollo³.

3. CONTEXTO GENERAL DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: EL CONSENSO DE WASHINGTON

Durante los años noventa América Latina quedó cubierta por la larga sombra del Consenso de Washington y su hijuela para la reforma del sector público: la nueva gestión pública. Fue un tiempo en que los Salinas de Gortari, los Menem, los Sánchez de Lozada, los Carlos Andrés Pérez y tantos otros de menos nombre abren las puertas a los aires reformistas de Nueva Zelanda y el Reino Unido, a la «reinención del gobierno» norteamericano y a todos los predicadores de la buena nueva empaquetada en los préstamos contratados con los bancos multilaterales para financiar reformas del sector público. Es el tiempo en que la Asamblea de las Naciones Unidas y los parlamentarios argentinos del menenismo abren sus puertas a la señora Ruth Richardson, gran impulsora de la peor versión conocida de la nueva gestión pública. Se presta gran atención a consultores armados sólo de racionalidades instrumentales, que no saben nada de la historia de los países de la región, que muchas veces no conocen ni su lengua, que no saben ni quieren saber nada de política («yo no soy político, sólo técnico», suelen decir; «lo que yo recomiendo se hará si hay voluntad política», suelen concluir quedándose tan tranquilos poco antes de regresar a Washington).

La agenda neoliberal tuvo en América Latina su traducción específica en el llamado Consenso de Washington. Los años ochenta

³ L. C. Bresser-Pereira, *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press, 2004, pp. 86-87.

habían sido la década perdida. ¿Qué hacer? En noviembre de 1989 el Instituto de Economía del Desarrollo convocó en Washington una conferencia sobre «El Ajuste en América Latina: ¿Cuánto ha sucedido?», en la que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales en relación a las reformas implicadas. John Williamson intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino en un auténtico manifiesto para la reforma económica conocido como «el Consenso de Washington». Vale la pena recordarlo.

Sumario del Consenso de Washington

- Disciplina fiscal. Los déficits presupuestarios deben ser suficientemente pequeños para poder financiarse sin recurrir a la inflación.
- Prioridades del gasto público. El gasto público debería redirigirse desde las áreas políticamente sensibles —que reciben más recursos de lo que su retorno puede justificar, tales como administración, defensa, subsidios indiscriminados y elefantes blancos— hacia campos desconsiderados y con gran retorno económico y potencial de mejora de la distribución de la renta, tales como salud y educación primaria e infraestructuras.
- Reforma fiscal. La reforma fiscal exige ampliar la base fiscal y acortar las tasas impositivas marginales con la intención de mejorar los incentivos y la equidad horizontal sin disminuir la progresividad real. Mejorar la administración tributaria (incluida la tributación de los intereses de los activos situados en el extranjero) es un aspecto importante para ampliar la base tributaria en el contexto latinoamericano.
- Liberalización financiera. Aunque el objetivo último es que el mercado determine la tasa de interés, como en condiciones de extrema y crónica falta de confianza estas tasas pueden ser tan altas que produzcan la insolvencia de las empresas y los gobiernos, el objetivo intermedio sensato es la abolición de las tasas de interés preferencial para los prestatarios privilegiados y el logro de una tasa de interés real moderadamente positiva.
- Tasas de cambio. Los países necesitan una tasa de cambio (al menos para las transacciones comerciales) fijada a un nivel suficientemente competitivo para inducir un crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales y gestionado de forma tal que se asegure a los exportadores que su competitividad se mantendrá en el tiempo.

- Liberalización comercial. Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente reemplazadas por tarifas arancelarias que deberían irse progresivamente reduciendo hasta situarse en torno al 10% (o al 20 como máximo).
- Inversión extranjera directa. Deben abolirse las barreras a la entrada de las empresas extranjeras; debe permitirse que éstas compitan con las nacionales en iguales términos.
- Privatización. Las empresas del Estado deben privatizarse.
- Desregulación. Los gobiernos deben abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competencia, así como asegurar que las regulaciones existentes están justificadas por criterios tales como la salud, seguridad, protección ambiental o la supervisión prudencial de las instituciones financieras.
- Derechos de propiedad. El sistema legal debería proveer derechos de propiedad seguros y sin costes excesivos y debería hacer accesibles tales derechos al sector informal.

El Consenso de Washington ha sido sometido a una fuerte revisión crítica. La más usual se ha centrado en sus contenidos o propuestas de reforma económica. Algunos han criticado las medidas en sí, otros por no ser suficientes o haberse interpretado o aplicado inapropiamente. Las críticas han tendido a confundirse, además, con la constatación de que la aplicación práctica del recetario no ha producido los efectos económicos y sociales pretendidos, constituye un gran fracaso en conjunto y en algunos casos ha producido estropicios sociales.

Entre las críticas resulta significativa la autocrítica arrogante del propio John Williamson (2001)⁴, el cual, tras recordar el decálogo (¿por qué tanto empeño en hablar como Dios?) reconoce que las consecuencias «han sido frustrantes, por decir lo menos, en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza». Pero el fracaso para él no procede de las políticas recomendadas sino: 1) de que algunos países las adoptaron como una ideología (repárese que esta responsabilidad la atribuye el autor, no al Fondo Monetario Internacional, sino a los países, como si éstos hubieran sido los decisores últimos); 2) de que hubo crisis muy duras, como la mexicana

⁴ <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm>.

o la argentina, y no se dispuso de «una serie de previsiones acerca de cómo las crisis pueden ser evitadas», y 3) de que las reformas propuestas despreciaron alguna reforma imprescindible como la del mercado de trabajo y dejaron de considerar otras como la generación de una institucionalidad que asegurara que los superávits de los buenos tiempos sirvieran para compensar los déficits de los malos. El autor acaba recomendando el fortalecimiento de las instituciones como tema a considerar en la que llama «segunda generación de reformas». Conviene advertir, desde este momento, que lo que este autor entiende por instituciones no tiene nada que ver con lo que aquí defendemos. De hecho, si este autor hubiera entendido el concepto de institucionalidad política y su relación con las políticas públicas no hubiera podido defender el decálogo sin considerar las condiciones institucionales requeridas para su efectiva implementación.

John Williamson no está solo. Otros «decalogadores» siguen el mismo camino. Para ellos el problema es que hay que completar las reformas del Consenso de Washington con las políticas de segunda generación. Ahí cargan de nuevo sus maletas con otras soluciones —también formuladas en decálogo claro— en busca de los problemas que ellos en parte provocaron. Nancy Birdsall y Augusto de la Torre⁵, conmemorando los diez años del Consenso de Washington y para superar sus insuficiencias, han presentado uno (disciplina fiscal basada en reglas; reglas que aseguren que el ahorro en los buenos tiempos se aplicará a gasto en los malos, mitigando así las consecuencias de la volatilidad; redes sociales que se disparen automáticamente; escuelas para los pobres; gravar tributariamente a los ricos y gastar más en el resto; dar oportunidades a los pequeños negocios; proteger los derechos de los trabajadores; enfrentar abiertamente la discriminación; reformar los mercados de tierra; servicios públicos orientados a los consumidores). Los autores hasta se permiten la audacia de adicionar un mandamiento «nuevo»: «reducir el proteccionismo de los países ricos». Si se hace todo ello se pro-

⁵ N. Birdsall y A. de la Torre (2001), *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin America Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

meten el pío objetivo general de mejorar la equidad sin reducir el crecimiento. Pero ni una palabra acerca de la institucionalidad política ni de las capacidades administrativas necesarias para adoptar éstos u otros mejores *mix* de políticas.

Recientemente Carlos Santiso ⁶ ha revisado la literatura crítica del Consenso de Washington, subrayando su diversidad y el reconocimiento creciente de la necesidad de considerar la «economía política de las reformas económicas», en otras palabras, la viabilidad política de dichas reformas o las reformas políticas necesarias para la misma. La política importa, parece seguirse descubriendo. Pero aquí nuestra ciencia reina de la economía está desnuda. ¿Qué hacer si resulta que las instituciones importan y que no pueden reformarse sino a través de la política, esa acción humana tan poco científica y de la que casi nada sabemos especialmente los economistas? El viejo North ⁷ ya indicó en su tiempo que una teoría económica que no fuera capaz de comprender los procesos políticos sólo era un saber parcialmente válido para fundamentar políticas de desarrollo. Pero North es al fin y al cabo un historiador cuyos métodos no pueden compararse con los refinados modelos econométricos desplegados por la economía neoclásica, poco importa si resultan abstrusos, ahistóricos y asociales, sin tiempo ni lugar, o que expresen una visión reduccionista e ignorante del proceso político. Cuando reconocemos que para establecer políticas de desarrollo es necesario conocer las estructuras sociales, políticas y culturales de un país específico, resulta que hay que ir al país no a colocar decálogos sino a aprender y ayudar al proceso nacional de aprendizaje que es el desarrollo.

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas —las formales y las informa-

⁶ Carlos Santiso (2004), «The Contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets», *Review of International Political Economy*, octubre, pp. 827-843.

⁷ Douglas C. North (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

les— son como la «fábrica social» productora de las políticas. Las instituciones en absoluto son políticamente neutras, es decir, capaces de procesar cualquier tipo de políticas. Contraria y especialmente en sociedades altamente desiguales, el particular equilibrio distributivo que las instituciones políticas expresan determina el ámbito y alcance de políticas públicas que son capaces de producir e implementar.

No podemos seguir creyendo que las políticas económicas son recomendadas desde la única lógica de la experticia técnica y realizadas por unos políticos benevolentes, omniscientes y omnipotentes como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa «falta de capacidad técnica —que se suple con un puñado de consultores— o de voluntad política —que es la responsabilidad nacional—». Por el contrario, cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios de formulación e implementación (incluida la opción por un tipo u otro de agencia administrativa y de su forma de organización) podemos aproximarnos más y mejor a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas al menos parcialmente por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular el movimiento subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Como ha señalado Dixit ⁸, desde esta perspectiva visionamos cada acto de política no como una elección hecha para maximizar una función socialmente deseable sino como un episodio o jugada dentro de la serie de reglas e instituciones existentes pero que permiten cierto margen de libertad para realizar movimientos estratégicos que son capaces de afectar o alterar las futuras reglas e institu-

⁸ A. K. Dixit (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp. 30-31.

ciones. Desde esta misma perspectiva las constituciones y leyes en general tampoco son vistas como textos sagrados escritos bajo condiciones *ex ante* ideales y de ausencia de conflicto, merecedoras de consenso unánime y proveedoras del conjunto de reglas necesarias para la anticipación de los futuros actos de política. Constituciones y leyes se consideran como contratos incompletos que regulan un mundo cambiante y complejo y que contienen algunas previsiones sobre los procedimientos con los que trataremos contingencias imprevistas y que se hallen sujetos a enmiendas explícitas y a cambios implícitos producidos por actos de política.

Los supuestos fundamentadores del Consenso de Washington habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría y práctica del desarrollo desde sus inicios. Se trataba de empaquetar conforme a la mejor teoría económica prevaleciente en el momento un *mix* de políticas de pretendido valor universal implantables *urbi et orbe* por autoridades dotadas de la suficiente voluntad política, gracias a la represión si fuera necesario, y de la suficiente ciencia, gracias a los consultores internacionales «golondrinos» aportados por las agencias de desarrollo. Otra vez la fe ciega en la ciencia, unida a la idea de progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los límites propios y de la acción colectiva en cada país, iba a producir resultados calamitosos.

Algunos estudiosos observan irónicamente que de haberse seguido el catecismo Washington ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás. Lo más llamativo con todo es la fuerza y porfía con que tales políticas trataron de imponerse por las instituciones financieras internacionales sobre todo cuando se las contrasta con la tolerancia y permisividad con que vieron su aplicación práctica en el proceso político especialmente latinoamericano. Las consecuencias han sido por lo general dramáticas. A la vieja cuestión social, desgarradora desde siempre en América Latina, se añadió lo que Louis Emmerich ha llamado «la nueva cuestión social». Toda una región ha sido puesta en riesgo de fragmentación y conflicto.

Como casi siempre sucede, entre los más victimados se encuentran quienes siguieron más ciegamente la doctrina, es decir, pensa-

ron menos por su propia cuenta. El caso de los países de la ex Unión Soviética resulta tan lacerante como grotesco. El PIB de la antigua Unión Soviética se redujo en un tercio y su fragmentación, conflictividad y desigualdades sociales ya emulan las peores de las nuestras. A diferencia de América Latina, en la Europa del Este y la antigua Unión Soviética no faltaba conciencia de la importancia de las instituciones y la legalidad para la generación y asentamiento de una economía capitalista de mercado. Había plena conciencia de que el Estado de derecho no sólo exigía reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos, sino que éstos sólo podían afirmarse sostenidamente en la institucionalidad del Estado de derecho para la economía. Sin embargo, todo este clima se diluyó en cuanto las reformas se pusieron en marcha. Prevalció el cálculo de los beneficios políticos derivables a corto plazo de las terapias de choque y de los *big bangs* económicos. Resultó pasado de moda invocar —como seguían haciendo académicos tan destacados como Douglas North o Mancur Olson— que sin reformas institucionales las privatizaciones y las liberalizaciones traerían invitados inesperados quizás horribles y que los equilibrios macroeconómicos estarían siempre en precario. Prevalció la opinión de jóvenes académicos, nuevos políticos reformistas y funcionarios de las instituciones financieras internacionales, según la cual la reforma institucional correspondía a la segunda fase reformista. Lipton y Sachs, Fisher y Gelb, Blanchard, Froot y Sachs produjeron algunos de los posicionamientos más influyentes de su tiempo: en todos ellos se desenfataba la reforma institucional. La tesis de la secuenciación de las reformas con la postergación de la reforma institucional para cuando las terapias de choque ya hubieran producido actores y coaliciones capaces de implantarlas se oficializó en el Informe de Desarrollo del Banco Mundial para 1996 «Del Plan al Mercado». La verdad es que el único cambio institucional exitoso fue el desmonte del viejo régimen. Por lo que se refiere al nuevo, la Federación Rusa se ha quedado sin plan y sin mercado y los actores emergidos sin constricciones institucionales han creado poderosas coaliciones que hoy se amparan en una institucionalidad informal corrupta que impide la emergencia de las instituciones de la democracia y el mercado. Todo un récord.

Los mediocres resultados económicos obtenidos y los estropicios sociales causados por esta aproximación contrastan dramáticamente con los resultados más positivos de los países que creyeron que no existía solución preestablecida e iniciaron su propio camino de aprendizaje. En primer lugar, merecen destacarse los países del Sudeste Asiático, donde el factor institucional resulta sólidamente explicativo, tanto de su desarrollo como de la crisis financiera vivida y de las salidas a la misma. La clave del éxito de estos países no se encuentra tanto en la combinación de políticas que aplicaron sino en la capacidad institucional de sus estados para formular e implementar coherente y sostenidamente en el tiempo tales políticas, zafándose de las presiones capturatoras y patrimonializadoras de potentes grupos de interés. La autonomía y la capacidad del Estado —asegurada por una burocracia legal de tipo weberiano— fue una de las claves del éxito no sólo económico sino también social de estos países.

El caso que muestra mayor desviación de los supuestos del Consenso de Washington ha sido precisamente el más exitoso hasta hoy: la transición de China —aún en proceso— desde una economía estatista a una economía de mercado, bajo la conducción de un partido comunista que ha inscrito en la última reforma constitucional de abril de 1999 la economía de mercado y el Estado de derecho para la economía como pilares y valores fundamentales orientadores del nuevo orden institucional. El éxito innegable de China que, de mantener las tasas actuales de crecimiento, podría convertirse en veinte años en la primera economía del mundo, contrasta con el fracaso de la reforma rusa que arrastra graves riesgos para la gobernabilidad mundial, y plantea cuestiones interesantísimas sobre el rol del Estado en la construcción de los mercados. La clave explicativa del éxito parece estar en que los reformistas chinos siempre acompañaron las reformas económicas con reformas institucionales capaces de generar un sistema de derechos de propiedad no muy sofisticado pero eficaz, claramente reductor de costes de transacción y evolutivo hacia formas institucionales crecientemente sofisticadas.

El Consenso de Washington ha muerto. Pero los «decalagadores» siguen vivos con muchas ganas de pontificar y pocas de vivir

las realidades sobre las que pontifican. Afortunadamente los nuevos actores emergentes en toda la región no les prestan mucha atención. Saben que mantener la prudencia macroeconómica y fiscal es necesario, pero también que el cómo producir crecimiento con equidad no se puede encontrar en recetas importadas. Tienen que buscar en su propia realidad, incluido el contexto internacional, vigorizar sus propias fuerzas y encontrar sus propios caminos. Comprenden lo que señaló el Premio Nobel Gao Xingjian: «hay que vivir sin “ismos” porque en la búsqueda de la verdad vale más seguir el propio camino que la ruta tortuosa marcada por otros».

4. ¿ESFUERZOS SIN PREMIO? REFORMAS ADMINISTRATIVAS E INDICADORES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

América Latina tiene una larga historia de reformas administrativas. Hasta los noventa esas reformas se inspiraron en la racionalidad burocrática. Su punto de partida eran situaciones nacionales muy diversas entre sí dado que aunque compartían ciertos rasgos comunes lo hacían en proporciones muy diferentes. Los rasgos comunes eran: 1) la profunda desigualdad, fragmentación y polarización de las sociedades, 2) la naturaleza clientelar del sistema político —al margen de su carácter autoritario o democrático—, 3) la naturaleza patrimonial de las administraciones públicas, 4) el fuerte corporativismo y escasa responsabilización de las «islas» burocráticas existentes en algunos países, 5) un legalismo y formalismo asfixiantes para quien tiene que someterse a ellos combinados con una posibilidad de huida arbitraria de los mismos para todo el que tiene poder suficiente.

La racionalidad burocrática que inspiró las reformas hasta los noventa no era la legal sino la de eficacia. Como la construcción de economías de mercado eficientes no se situaba en el centro de las políticas de desarrollo latinoamericanas, la construcción de seguridad jurídica para «todos» los operadores económicos nunca fue un objetivo estratégico. Contrariamente, las reformas administrativas

se plantearon como operaciones técnicas, políticamente indiferentes, que no cuestionaban la institucionalidad informal patrimonial, clientelar o corporativa de las administraciones ni el tipo de relacionamiento entre éstas y los diversos grupos económicos o sociales. En lenguaje más actual diríamos que fueron reformas que se centraron en las estructuras organizativas y sus recursos humanos y financieros pero que en la mayoría de los casos no pretendieron alterar las bases institucionales —sobre todo las informales— de las administraciones públicas.

A esto ayudó la supuesta neutralidad de la disciplina de la Administración pública que quiso mantenerse ignorante de la realidad política de cada país. En América Latina la Administración pública no es una hijuela de la ciencia política sino un producto de las escuelas de administración que llenaron toda la región al amparo del movimiento ya olvidado de la administración para el desarrollo de fines de los cincuenta, los sesenta y gran parte de los setenta. Desde los cincuenta hasta la crisis de los ochenta se supuso en general que el desarrollo era «estadocéntrico» y que las capacidades requeridas para producirlo dependían principalmente de la «voluntad» política de los gobernantes combinada con la racionalidad de las estructuras administrativas y la capacidad de los recursos humanos al servicio del Estado. La política era una gran olvidada o se contemplaba sólo como la mera lucha por el poder. Los héroes del momento eran los planificadores y los administradores públicos, es decir, los supuestos «racionalizadores». La empresa privada tenía un rol secundario y siempre era vista con sospecha. Para comprender el comportamiento del sector público no se razonaba entonces en términos de constricciones e incentivos procedentes del sistema económico y político, no existía noción de lo que eran las instituciones ni de los requerimientos del cambio institucional.

A veces se han interpretado las reformas hasta los noventa como intentos de introducir la racionalidad de las burocracias weberianas en los aparatos administrativos latinoamericanos. Pero los políticos que suelen ser más intuitivos —y a veces hasta sabios— que instruidos, aunque en general no conocían a Weber, sabían que no se daban las condiciones sociopolíticas para una

plena burocratización. Aliados a consultores internacionales —más formados que cultos y tampoco interesados en Weber— les resultó confortable presentar como reformas administrativas lo que no eran sino racionalizaciones técnicas de unas administraciones patrimoniales y clientelares, altamente discrecionales y arbitrarias, salpicadas a veces de islas de profesionalidad burocrática que evolucionaban normalmente hacia corporativismos funcionariales amparados en privilegios. En realidad en América Latina faltaban las condiciones que el propio Weber estableció para que pudiera darse una verdadera racionalidad burocrática y en cuya ausencia sólo pueden emerger burocracias patrimoniales muy imperfectas independientemente de su mayor o menor grado de competencia técnica.

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las verdaderas burocracias:

Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno burocrático existe en principio un sistema de «motivos» racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La «igualdad jurídica» y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una legalidad racional formal por parte del gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial [p. 735]. La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un fundamento «racional»: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad «objetiva» dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han sido siempre en todas partes fuertemente niveladores, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló formas estructurales de dominación que no tenían un fundamento racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático) [p. 752]. Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser debidamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La racionalidad burocrática ha alcanzado a someter el poder sobre

todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas comunidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la remisión del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una «igualdad jurídica» en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del «privilegio». Pero proviene de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento [...] [p. 738]. Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la articulación más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta confiabilidad como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente «del Cadí», o sea con el juicio discrecional, el sentido de equidad del juez en cada caso. Con estos sistemas primitivos puede florecer el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno sólo podía originarse: 1) Allí donde la aplicación práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en servicio de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados a los «precedentes», o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse [p. 1062]⁹.

⁹ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1922. Las citas realizadas corresponden

Así las cosas cuando la gran crisis de los ochenta lleva en los noventa a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, burocráticos y corporativos incapaces de actuar como palanca de un desarrollo capitalista moderno.

Pocas veces como en los noventa ha habido más dimisión de un pensamiento latinoamericano propio capaz de ajustarse a las características específicas de cada país. Pero, ¿para qué? El neoliberalismo nos alineaba con la agenda neoliberal y nos liberaba de nosotros mismos. La agenda de los noventa prometía lo que parecía imposible: todo iba a cambiar sin necesidad de sacudidas violentas en ese microcosmos de todas las desigualdades que es nuestro continente. Gracias a una combinación benéfica de las fuerzas del mercado y de los procesos de democratización generalizados, el desarrollo anegaría los conflictos. No hacía falta pensar demasiado, tampoco eran necesarios esos intelectuales que tanto se habían equivocado antes. Investigar, ¿para qué? Las soluciones estaban claras. Las traían los consultores en sus maletas cargadas de soluciones en busca de problemas. Todos queríamos ser consultores.

La nueva gestión pública quedó momentáneamente legitimada por el gran prestigio de Bresser Pereira que desde el Ministerio de Reforma del Estado del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Presidencia del CLAD elaboró un muy cuidado discurso orientado a aunar el centro derecha y el centro izquierda políticos y a facilitar un marco de referencia preciso para las reformas del sector público en América Latina. La cooperación multilateral se hizo eco de este discurso (a no confundir con las proclamas reaccionarias estilo Sra. Ruth Richardson) por ser sin duda el mejor elaborado de cuantos se han producido en la época. El problema es que sus premisas son, cuando menos, muy discutibles.

El supuesto básico era que las reformas burocráticas, con su aporte de racionalidad gerencial y legal que tanto contribuyeron al

a la versión española *Economía y Sociedad*, octava reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

desarrollo de los países industrializados, se habían completado en lo esencial en América Latina durante los años treinta y que la gran reforma pendiente era la que estaban viviendo los países desarrollados: la reforma gerencial. Desde luego no se desconocía que subsistían en la gran mayoría de nuestros países grandes enclaves de burocracias patrimoniales, pero eran vistos como buropatologías en vías de extinción; no se establecía ninguna relación significativa entre este tipo de patrimonialismo y el sistema económico y político vigente. De hecho, el patrimonialismo no era considerado, junto con otros rasgos como el clientelismo, el prebendalismo o el corporativismo, un rasgo fundamental del sistema a reformar, sino como excrecencia histórica en vías claras de autoextinción, que no podía constituir el foco central de la reforma.

Al establecer el marco de referencia para las reformas, Bresser tuvo el decoro de huir de los decálogos. Según él las principales características de la «Nueva Gestión Pública» serían:

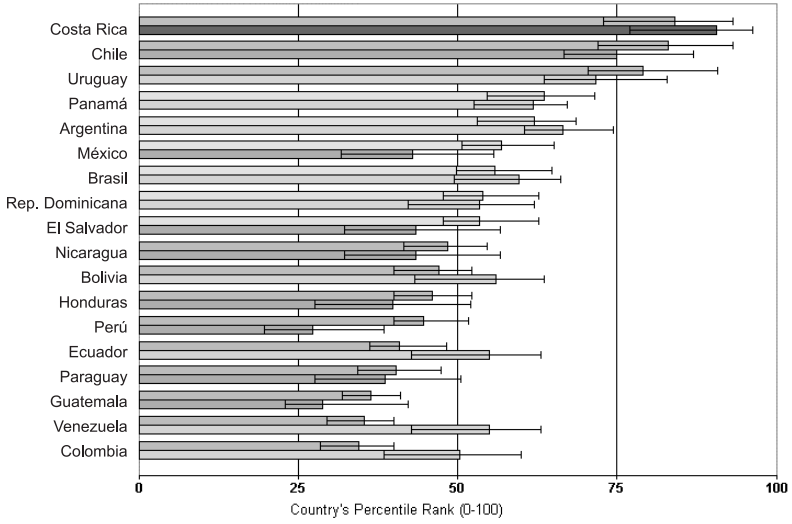
- a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión;
- c) reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos;
- d) separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;
- e) distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y 2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en los que el poder del Estado no está involucrado;
- f) transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito;
- g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión donde los indicadores de desempeño sean claramente

- definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de «cuasi-mercados» en que se da la competencia administrada;
- h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

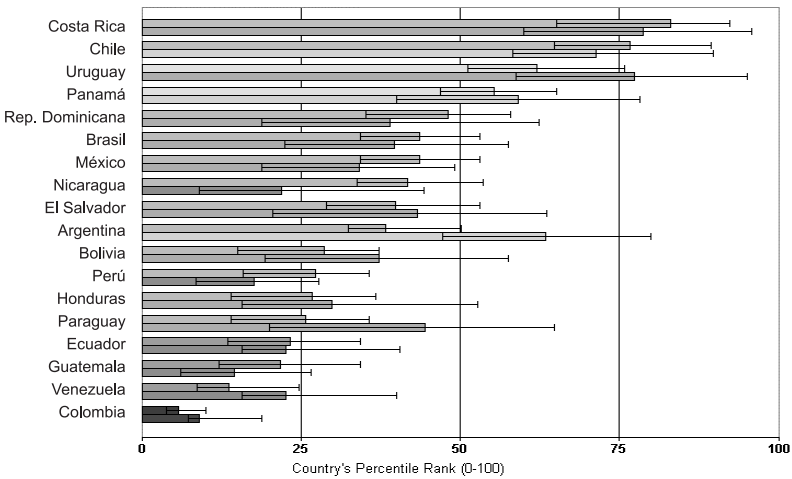
Casi todas estas reformas se han intentado de modo y en intensidades muy diversas en los distintos países de la Región. Con la excepción de Chile, se han hecho sin embargo de modo azaroso y asistemático, a veces hasta esperpéntico, como sucedía en Nicaragua donde consultores muy sofisticados enseñaban metodologías de retribución por desempeño a funcionarios del Gobierno de Alemán. En realidad sólo en Chile se daban las condiciones para introducir una reforma gerencial pues es el único país que combinaba un nivel básico de racionalidad burocrática con niveles significativos de seguridad jurídica. Otros países con burocracias estables y legalidad formal, como Costa Rica y Uruguay, habían caído en el corporativismo y los privilegios. En cualquier caso, en ningún país fueron consideradas estas reformas como prioritarias. Las grandes reformas que vivieron los estados latinoamericanos tienen muy poco que ver con la nueva gestión pública: la privatización, la creación de agencias reguladoras, el fuerte movimiento descentralizador, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción han transformado los estados aunque es muy dudoso que hayan mejorado sus capacidades institucionales frente a los desafíos del desarrollo en globalización.

Y es que el panorama general de resultados ha sido bastante desalentador. Al final del día las variables institucionales más significativas para predecir el desarrollo a largo plazo no han evolucionado tan positivamente como era de esperar y en no pocos casos lo han hecho negativamente. Volvamos a los indicadores del Instituto del Banco Mundial tan limitados como imprescindibles. Comencemos con el indicador de voz y rendición de cuentas y sigamos por todos los demás del Instituto de Desarrollo del Banco Mundial cuya conceptualización se expuso al final del epígrafe 1 de este trabajo.

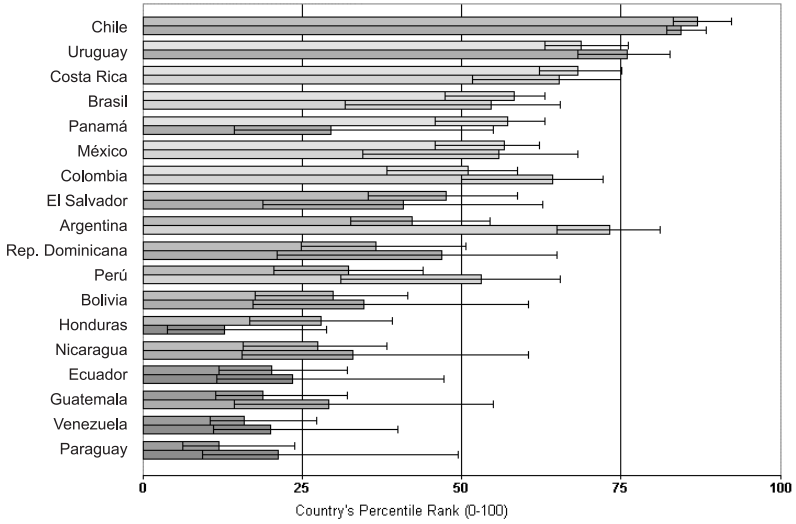
Voz y rendición de cuentas (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



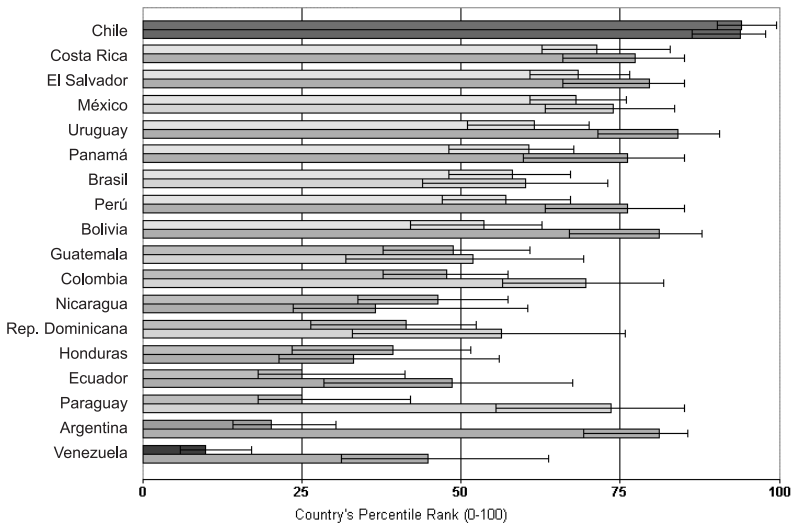
Estabilidad política (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



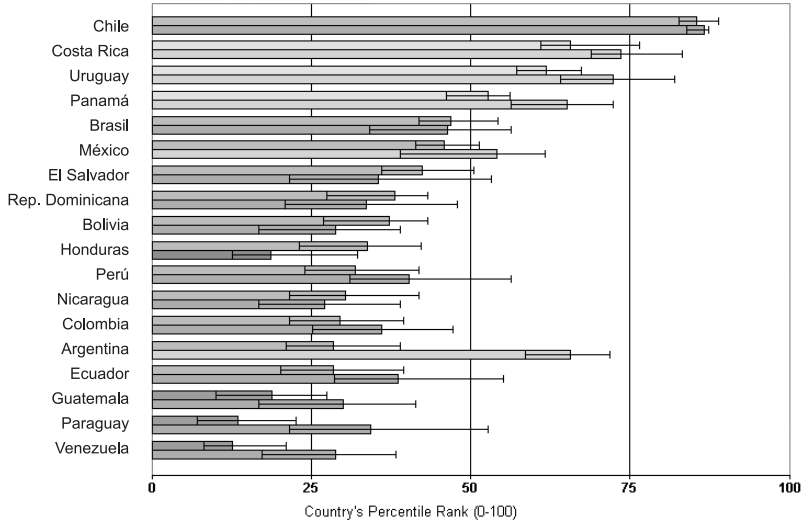
Eficacia gubernamental (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



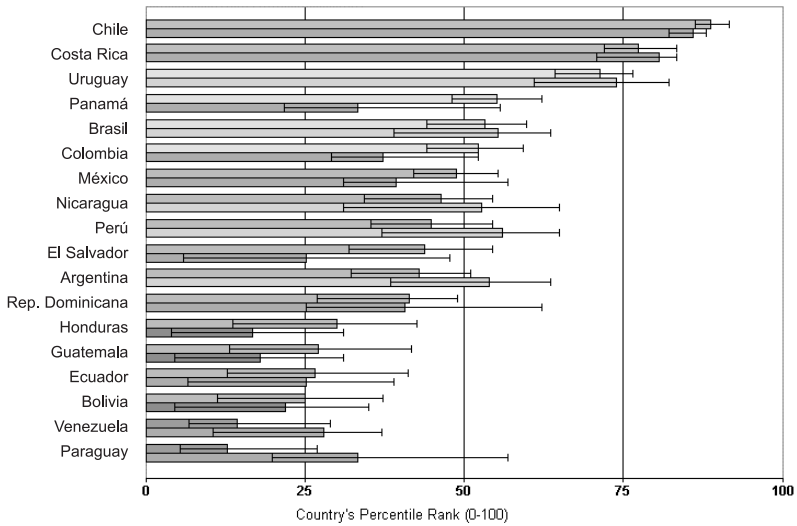
Calidad regulatoria (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



Estado de derecho (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



Control de la corrupción (Región Latinoamérica, 2004). Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



5. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BUSCA EL PORQUÉ DEL FRACASO

La literatura reciente establece correlaciones empíricas relevantes entre un buen nivel de desarrollo institucional, por un lado, y el crecimiento económico duradero, por otro. Pero también revela que el crecimiento económico por sí solo no garantiza el desarrollo institucional. Antes al contrario, cuando el crecimiento se basa, como es el caso en tantos países latinoamericanos, en las rentas obtenidas de la exportación de recursos naturales, lo normal será que, partiendo de bajos niveles de institucionalidad, dichas rentas tiendan a ser capturadas por «coaliciones distributivas» que impedirán el desarrollo institucional. Es algo muy próximo a lo que se conoce como «maldición de los recursos naturales». En base a estos argumentos se llega a la conclusión de que la reforma institucional no es un lujo que los países pobres puedan postergar hasta después de conseguir el crecimiento duradero. Al contrario, sin desarrollo institucional, se puede crecer, pero intermitentemente y mal.

Pero estos supuestos no eran compartidos por la cooperación internacional replegada en torno al Consenso de Washington. Más bien se creyó en la «secuenciación» de las reformas y se orillaron las de orden institucional para una «segunda generación» que nunca llegó. Por otro lado, la cultura política latinoamericana de los noventa estuvo hegemonizada por la «transición» a las democracias. El gran tema era cómo consolidar las «democracias» latinoamericanas, cómo conseguir que llegaran a puntos de no retorno a las viejas o nuevas formas de autoritarismo. Para ello se reconocía la necesidad de que las democracias produjeran «rendimientos económicos y sociales», pero éstos se veían casi exclusivamente en función de las «políticas públicas» necesarias. Faltó conciencia y compromiso por la creación de la institucionalidad necesaria para la producción de desarrollo duradero. Definitivamente ni en las clases políticas dirigentes ni en los movimientos populares había verdadera demanda de reforma institucional. El lenguaje institucionalista sonaba ajeno a las tradiciones culturales propias, en exceso abstracto, importado... Pocos percibían que el prebendalismo, el patrimonialismo, la clien-

telización, el corporativismo, las reglas de juego informales que se practicaban por doquier... todo lo que tan a menudo se criticaba, formaba un espectacular entramado institucional que entrababa el desarrollo y por el que supuraba la corrupción.

La cooperación internacional tiene una gran parte de la responsabilidad. En primer lugar actuó desde premisas muy diversas y discutibles. Pocas veces se basaron sus programas y proyectos en una comprensión suficiente de los equilibrios institucionales que se trataba de alterar, de los conflictos que ello originaría y de las coaliciones necesarias para producir los cambios y generar la nueva institucionalidad. Muchas veces se partió de diagnósticos sencillamente equivocados. Pocas veces se superó la fragmentación de los donantes, estableciéndose estrategias compartidas a largo plazo. Ni siquiera la economía política de la cooperación permitió ir incorporando algunas de las recomendaciones de los departamentos de evaluación que veían alarmados cuán bajo era el rendimiento de los proyectos de desarrollo institucional.

El 8 de enero de 2000 el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial comunicaba públicamente que

las principales causas del pobre desempeño en el desarrollo institucional eran:

- Condiciones desfavorables de gobernabilidad que acompañan deficiencias sistémicas y poco favorecedoras del entorno institucional.
- Falta de *ownership*, compromiso y liderazgo de los prestatarios.
- Falta de una estrategia de desarrollo institucional, diagnóstico pobre del entorno institucional y esfuerzo insuficiente en la utilización de las capacidades existentes antes de abordar la construcción de nuevas capacidades, y
- Débil capacidad de gestión de los prestatarios incluido un déficit de personal experimentado o de capacidad instalada para monitorear, evaluar y asegurar la responsabilización por el desarrollo institucional. La experiencia muestra que se tiene que disponer de la capacidad para establecer y ajustar el proyecto y para superar las amenazas provenientes de los capturadores de rentas (políticamente asociados).

De las experiencias habidas se han obtenido las siguientes lecciones:

- Preste para apoyar a reformas bien fundadas, no a promesas. Permita a los gobiernos el tiempo requerido para desarrollar un consenso sobre las reformas necesarias, e invierta en construir una mayor cohesión entre los donantes.
- Dé prioridad al fortalecimiento del Estado de derecho, pues sus instituciones son las que mayor correlación empírica demuestran con el desarrollo. Considere la reforma judicial y legal y dé importancia especial al marco legal de las Administraciones Públicas.
- Dé a la reforma institucional un tratamiento más efectivo en la asignación de los recursos. Los recursos IDA deberían utilizarse para apoyar procesos de buena gobernabilidad y reducirse en procesos de gobernabilidad pobre.
- Considere la gestión responsable de las finanzas públicas como un *sine qua non* para prestar.
- Promueva mayor transparencia en la provisión de servicios públicos. La transparencia es el medio más efectivo para la responsabilización. Cada Agencia debería publicar informes regulares de su desempeño y establecer metas monitoreables del desempeño previsto.
- Estimule a la comunidad de donantes para que apoye a las organizaciones de la sociedad civil promovedoras de la reforma institucional. Las organizaciones interesadas en abogar por las reformas, contribuir con investigaciones o monitorear el desempeño de las agencias deberían ser apoyadas con la finalidad de construir una voz más firme y potente de la sociedad civil en los asuntos públicos.
- Fortalezca el monitoreo y la evaluación.
- Elabore estrategias nacionales de cooperación al desarrollo institucional que sean multidisciplinarias, multisectoriales e integradas y reconozca que se trata de un proceso a largo plazo.
- Eleve la experticia en reforma del sector público de que dispone el Banco.
- Provea los recursos presupuestarios adecuados considerando la necesidad de invertir en análisis en profundidad y en asistencia a los gobiernos para la preparación de los programas así como en combinar adecuadamente los recursos de préstamos y otros¹⁰.

¹⁰ OED IDA *Review Governance – The Critical Factor*, IDA 10-12, 1 de mayo de 2001, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Lo que en el fondo ha faltado es un marco conceptual bien fundado y compartido desde el que producir las intervenciones. Cuando hemos podido hablar con los expertos y responsables de algunos programas cumpliendo nuestra función de evaluadores, hemos podido comprobar que faltaba el código de entendimientos básicos desde el que analizar la situación y programar las acciones de cambio. Muchas veces esto se daba dentro de la propia institución líder del programa. Más grave resultaba todavía el comportamiento habitual consistente en describir la situación de llegada que se esperaba acompañada de una muy débil identificación de los obstáculos, conflictos y actores que podrían oponerse en tanto que «perjudicados». La exigencia del diseño del proyecto conforme al método del marco lógico tampoco ayuda suficientemente a acompañar «procesos» que por su propia naturaleza son abiertos, sujetos a un margen importante de incertidumbre y que exigen una extraordinaria flexibilidad adaptativa para poder producir resultados. Pero fundamentalmente lo que faltó y sigue faltando es una comprensión de las relaciones entre cambio institucional y conflicto y entre reforma institucional y política.

Las instituciones no emergen para constreñir el comportamiento de los individuos y las organizaciones con el fin de evitar resultados sociales sub-óptimos sino que son el producto de conflictos distributivos substantivos. Las instituciones expresan formas estables de solución de conflictos distributivos que pueden ser o no ser socialmente eficientes. No podemos comprender una institución sin conocer quiénes resultan sistemáticamente favorecidos por ella y cómo los actores estratégicos han conseguido determinar su contenido sustantivo. Para ello hay que considerar las asimetrías de poder existentes que obviamente son tanto mayores cuanto mayor es la desigualdad social de que se parte.

Ninguna sociedad existe sin conflictos. Ninguna sociedad subsiste sin mecanismos eficaces de solución de conflictos. El conflicto social surge en la interacción humana —individual o de organizaciones— como consecuencia de las distintas expectativas de los actores operantes en cada estructura de interacción o marco institucional. El conflicto se da entre actores que actúan estratégicamente porque son conscientes de hallarse insertos en una estructura de interde-

pendencia que puede cambiarse pero que no puede desaparecer. En esa estructura de interdependencia cada actor trata de maximizar sus expectativas (concepto que incluye los propios intereses calculados a través del mapa mental de cada actor y que puede incorporar también la consideración de los intereses generales o resultados sociales agregados) pero para ello tiene que considerar cómo actuarán los demás persiguiendo las suyas. La estructura de interdependencia se institucionaliza cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos. Es esta interiorización lo que explica que las instituciones se correspondan con los modelos mentales, actitudinales y valorativos prevalecientes mientras el equilibrio institucional se mantiene estable.

¿Cuándo se decidirán los actores a invertir en cambio institucional? No lo harán desde luego si a pesar de las oportunidades o peligros eventualmente existentes (incluida la percepción de la situación como injusta, insatisfactoria o altamente ineficiente) llegan a la conclusión de que no hay nada que hacer, es decir, si perciben la situación como de equilibrio institucional, en la que, dados los recursos de poder de cada uno de los actores y los arreglos institucionales existentes, ningún actor encuentra ventajoso aplicar recursos a la reestructuración de los arreglos institucionales. Contrariamente, el proceso de cambio institucional se producirá cuando un cambio en los precios relativos o las preferencias lleva a una de las partes en una transacción a percibir que ella o ambas partes podrían obtener mayores beneficios como resultado de un cambio en los arreglos contractuales. En estas situaciones compensará invertir recursos en la creación de organizaciones intermedias (agrupaciones de empresarios, sindicatos, partidos políticos, grupos de presión de lo más diverso...). Estas organizaciones asumen la responsabilidad de la interrelación con la estructura propiamente gubernamental con la finalidad de alterar las reglas o instituciones formales.

La clave para los procesos de cambio institucional continuado, capaz de convertir los conflictos en oportunidades de aprendizaje colectivo permanente, se halla en disponer de un contexto institucional que posibilite la reestructuración de acuerdos y compromisos entre

los actores cada vez que, como consecuencia de alteraciones en los precios relativos o en las preferencias, surgen conflictos que alteran el equilibrio institucional existente, es decir, no pueden resolverse mediante las reglas del mismo. El gran determinante del modelo de cambio institucional posible son las instituciones políticas. Cuando éstas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver conflictos, los beneficios potenciales derivables de la reestructuración institucional se perderán, y los actores pueden verse forzados a formar coaliciones o grupos para romper los bloqueos y vías muertas mediante huelgas, violencias, golpes de Estado o cualquier otro medio. Este escenario será tanto más probable cuanto mayor sea la desigualdad y el grado de polarización social y política. El cuadro se complica mayormente cuando los actores sociales, además de carecer del marco institucional incentivador de la concertación, disponen de escasa libertad de negociación y dudosa capacidad para mantener la lealtad de sus representados. En tales casos puede no existir intersección posible entre los actores sociales, deviniendo imposible la reestructuración institucional, incluso aunque de la misma pudieran derivarse beneficios potenciales muy importantes.

El valor y la dificultad del consenso se entienden mejor cuando se las ve no como el fruto de unos juegos florales políticos sino como el resultado deseable de un conflicto distributivo que sin consenso generará desgobierno y hasta desintegración política y social y que con un buen aprendizaje y consenso puede generar un nuevo equilibrio institucional más equitativo y eficiente. La reforma constitucional e institucional es pues el momento del conflicto, de la palabra y de los pactos, es decir, es el tiempo de la POLÍTICA. Cuando se acepta la necesidad de la reforma constitucional e institucional para que avance el desarrollo humano se redescubre el valor de la política y los políticos. Pero como no se trata de la política ni de los políticos producidos por la gobernabilidad anterior, la reforma de la política se convierte en un tema imprescindible de la nueva agenda de desarrollo.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo de-

pende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas «reformas de segunda generación» estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros¹¹.

El reconocimiento de la importancia que para el desarrollo tienen las instituciones y la política corre paralelo al de que el conocimiento del contexto singular de cada país es crucial a la hora de formular e implementar políticas. Frente a los simplismos monocausales interpretativos del desarrollo, cuya última expresión habría sido el Consenso de Washington, el sentido común nos dice que ninguna aproximación sirve para ser aplicada en no importa qué país. La última teoría del desarrollo va en el mismo sentido y la exigencia de estrategias específicas para cada país recibió a fines de los ochenta y durante los noventa el respaldo de un floreciente trabajo teórico sobre equilibrios múltiples y crecimiento endógeno que enfatizaron el carácter crucial de las condiciones iniciales. Especificidad de cada país significa que la clave para el éxito del desarrollo estriba en atacar sus constricciones en el momento justo y del modo justo y no en adaptar un paquete de políticas de pretendido valor universal, que justifican al fin la pereza o la incapacidad para captar

¹¹ BID, *Desarrollo Más Allá de la Política*, Washington, BID, 2000.

los elementos singulares de cada realidad nacional y muy especialmente las constricciones derivadas de la institucionalidad informal. Por supuesto que esta especificidad de país no implica la irrelevancia de las lecciones de otros países o de principios básicos consistentes¹².

El Banco Mundial ha publicado recién un documento técnico titulado *Economic Growth in the 1990's. Learning from a Decade of Reform*. Es un documento de economistas que revisan por qué la aplicación del saber convencional de los noventa, garantizado por las mejores cabezas de las universidades más brillantes, ha producido resultados tan decepcionantes en términos de desarrollo. Las conclusiones más importantes son:

1) Que si bien los mejores resultados se han dado con el avance hacia verdaderas economías de mercado, los principios generales de éstas admiten diversas políticas y diversos procesos de construcción institucional, por lo que las políticas económicas y la consultoría económica, si quieren ser efectivas, deben ser específicas para cada país y muy sensibles a cada institucionalidad.

2) No existe un solo sistema de reglas de mercado. El crecimiento sostenido depende de una serie de funciones clave que deben mantenerse en el tiempo: acumulación de capital físico y humano, eficiencia en la asignación de recursos, adopción de tecnología y distribución de los beneficios del crecimiento. Cuál de estas funciones resulta más crítica en el tiempo y qué políticas deben formularse para asegurarla, qué instituciones se necesita crear y con qué secuencia, es algo que sólo puede establecerse en función de las condiciones iniciales y la historia de cada país.

3) El gran error de los ochenta y los noventa fue creer que existían «mejores prácticas», «maletas de soluciones en busca de problemas» que podrían ahorrarnos el esfuerzo del análisis en profundidad de cada realidad nacional. Pero el tiempo ha revelado que sólo un análisis económico más profundo que descubra, en otras di-

¹² El argumento se encuentra desarrollado en J. D. Wolfensohn y F. Bourguignon, *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead*, paper, The World Bank, noviembre 2004, pp. 4-8.

mensionen, las relaciones entre la institucionalidad económica y política puede relevar los obstáculos que impiden el crecimiento de calidad en cada país. «La elección de políticas y reformas institucionales específicas debe provenir de estos diagnósticos en profundidad. Esta aproximación requiere reconocer las especificidades de cada país y demanda un análisis económico, institucional y social mucho más riguroso abandonando de una vez la formulación de políticas en base a paquetes preestablecidos de acciones.»

Hoy se acepta que el error más común de los noventa fue haber pretendido trasladar los principios generales de las políticas de desarrollo en un cuerpo único de acciones. No hay un solo modo de lograr la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización. No se pueden confundir los fines con los medios. La estabilidad macroeconómica, por ejemplo, no se consigue siempre ni sólo reduciendo el déficit fiscal. Del mismo modo la liberalización comercial y la integración económica internacional pueden conseguirse mediante instrumentos y tiempos muy diversos como muestran los casos de China, India, Corea y Mauricio.

Las razones alegadas para explicar este fracaso y decepción son varias: quizás falte tiempo para ver los resultados, quizás en algunos países las reformas no se impulsaron suficientemente ni se implementaron con la debida coherencia... Pero la opinión que hoy se impone claramente es que el fracaso se debió a no haber tomado en cuenta la importancia de las instituciones. Como señalaba Francisco Gil Díaz, ministro de Hacienda de México, «las políticas que se emprendieron eran un pálido reflejo de lo que una economía de mercado debería ser, si entendemos la economía de mercado como el marco institucional necesario para que florezca un crecimiento sano. Lo que ha sido implemento en nuestro continente es una caricatura grotesca de la economía de mercado».

«Las empresas estatales fueron privatizadas sin prestar mucha atención a los mercados en que debían operar. La liberalización financiera permitió que intermediarios ineficaces canalizaran los recursos, domésticos y externos, hacia empresas estatales y prestatarios privilegiados, contribuyendo con ello a la producción de crisis masivas. En algunos casos la falta de fuerzas políticas competitivas y

de verdadera libertad de prensa permitió que algunos de los mejor conectados políticamente se aprovecharan de las privatizaciones y hasta tomaran el control de los recursos naturales haciendo que la corrupción floreciera al tiempo.»

Hoy sabemos que para que se produzca un crecimiento sano y sostenido necesitamos un sistema institucional que garantice de modo permanente y equilibrado cuatro funciones básicas: la rápida acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos, el progreso tecnológico y la participación general en los beneficios del crecimiento. La forma específica de estas instituciones y la secuencia en que deben implantarse debe ser el resultado de las condiciones específicas de cada país.

Bienvenidas sean estas autoevaluaciones de la cooperación internacional que por sí solas valen ya una buena condenación de deuda. Creemos, sin embargo, que aún no llegan al núcleo del problema que, a nuestro modo de ver, radica en la desconsideración sistemática del factor desigualdad. Pero quede este tema para otra y no lejana ocasión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, mimeo.
- Birdsall, N. y Torre, A. de la (2001), *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin America Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.
- Bourguignon, F. y C. Morrison (2002), «Inequality Among World Citizens, 1820-1992», *American Economics Review*, 92, septiembre, pp. 727-744.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004), *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press, pp. 86-87.
- Dixit, A. K. (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp. 30-31.
- North, Douglas C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Rey de Marulanda, N. y J. Guzmán (2003), *Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las «Condiciones Iniciales»*, Series Documentos de Trabajo, 1-51, Washington, DC, INDES (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Santiso, Carlos (2004), «The Contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets», *Review of International Political Economy*, octubre, pp. 827-843.
- Schmitter, Ph. C. (1971), *Interests Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Schneider, B. R. (1991), *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburg, Pittsburg University Press.
- Weber, Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) [*Economía y Sociedad*, 8.^a reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1987].
- Wiarda, J. J. (1998), «Historical Determinants of the Latin American State», en M. Vellinga (comp.), *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press.
- Wolfensohn, J. D. y Bourguignon, F. (2004), *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead*, paper, The World Bank, noviembre, pp. 4-8.

UNA DEMOCRACIA DE POBRES ES UNA POBRE DEMOCRACIA

FERNANDO CARRILLO-FLÓREZ¹

Al parafrasear la ya legendaria frase de un político mexicano que describía las relaciones perversas entre la fortuna personal y el ejercicio de la política, se podría afirmar sin ningún juego de palabras que la desigualdad es la mayor amenaza contra la supervivencia de la democracia. Ello lleva de inmediato a preguntarse por qué son las democracias de la región quienes deben cargar con el pesado fardo de la culpa por el cuadro dramático de desigualdad. Y de igual manera, si se trata de que la democracia no ha podido, no ha sabido o no ha querido frenar el crecimiento de la desigualdad a través de sus instituciones, reglas de juego, partidos y líderes. O definitivamente si ésa es una tarea, no de la democracia, sino de la política.

El proceso de elaboración de las políticas públicas dentro de un sistema democrático debe responder al principio básico de incluir a los afectados en el proceso de elaboración y deliberación de las mismas. Un postulado que parece tan elemental ha sido tradicionalmente ignorado de los escenarios de interacción entre el Estado y la sociedad civil en América Latina. Los ribetes excluyentes de las instituciones —formales e informales— afectan su legitimidad y supervivencia. El funcionamiento deficiente de las instituciones es problemático porque atenta contra el valor intrínseco de la democracia de expandir el rango de posibilidades, capacidades y opciones abiertas a los ciudadanos (Sen, 1999).

La ola democratizadora de América Latina coincidió en mala hora con las reformas económicas orientadas a la liberalización de

¹ Asesor principal de la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París.

los mercados, producto de la globalización. Una infeliz coincidencia porque ha implicado que le hayan pasado a la democracia la cuenta de cobro de los modestos resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza. Porque a la región le ha tocado cargar con una gran paradoja que debe ser resuelta: la otra coincidencia histórica presente entre los procesos de democratización puestos en marcha y la agudización de la pobreza durante esta ola.

La historia reciente de nuestra región permite entender algunas de las deficiencias institucionales. Por una parte, el modelo presidencialista incrustado en el sistema constitucional ha condicionado los procesos de política económica y social. La naturaleza visiblemente personalizada del liderazgo político en cabeza del *Jefe del Poder Ejecutivo*, y en desmedro de los órganos legislativo y judicial, contribuye al desbalance de poderes. Por otro lado, la relación Estado-mercado se ha visto afectada por la ausencia de condiciones para la eficiencia y legitimidad del mercado: competencia, transparencia y equidad. Una revisión detallada de esta situación podría contribuir a evitar la creciente confusión —común en la región— de atribuir a fallas del mercado lo que han sido fallas de la política y de las instituciones.

Además de los obstáculos intrínsecos de la construcción de un Estado de derecho, los impulsos autoritarios siempre han tenido una presencia considerable en la historia de América Latina, aun en momentos en que el estatismo se consideró como un problema para la estabilidad y el desarrollo económico. Se pasó de sobrevalorar la capacidad del Estado de redistribuir, reducir disparidades y neutralizar a las fuerzas del mercado, a desvirtuarlo completamente. Nunca se concluyó que sus deficiencias eran consecuencia de una anomalía del ejercicio de la política manifiesta en prácticas como el clientelismo, el amiguismo y la corrupción. Se pasó por alto que para que el Estado pudiera cumplir con sus responsabilidades básicas debía elevarse sustancialmente la calidad de sus instituciones políticas.

EL REGRESO DE LA POLÍTICA

La calidad de las instituciones públicas depende de la calidad de la política y de la democracia. La política es la fibra más sensible de la conexión entre las instituciones y la economía. El sistema político importa y es crítico para el funcionamiento de la economía. La debilidad de los sistemas políticos de América Latina explica en gran parte porqué, a pesar de los avances en índices de crecimiento macroeconómico, la región no pudo resolver los problemas de pobreza y desigualdad en el siglo XX. No es una casualidad que aquellos países de la región con instituciones, cultura y tradición democráticas más arraigadas sean los que muestran mejores niveles de vida y mayores grados de integración y cohesión social.

Vistas así las cosas, la reforma política no puede ser concebida como un hecho posterior o dado, contingente o marginal. Por el contrario, tiene una dinámica propia que incluso determina el entorno institucional.

En un Estado democrático de derecho, en las instituciones recae la responsabilidad de garantizar el ejercicio y reconocimiento de la ciudadanía. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones pone en entredicho los derechos y las libertades. La baja eficacia para procesar las demandas sociales genera una falta de legitimidad política. En consecuencia, al organizar el poder y apalancar el conflicto social, las instituciones calibran el impacto de las transformaciones económicas en el sistema político y las implicaciones del cambio político en el sistema económico. En suma, los desequilibrios sociales y las transformaciones económicas reclaman una mayor institucionalización de la vida política.

Por todo ello, no se puede, ni debe, reducir el tratamiento de lo político a la connotación peyorativa de una simple reforma de «tercera generación». Como bien lo ha subrayado CEPAL, entre otros, el concepto de «generaciones» lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos de nuevos pisos de un edificio. Las denominadas reformas de «primera y segunda generación», por consiguiente, no siempre han logrado sus

objetivos y, en algunos casos, han generado exclusión, marginalidad y pobreza.

La democratización de América Latina de las dos últimas décadas ha partido tanto de reformas constitucionales como de cambios institucionales, que recaen en su mayoría en instituciones poco eficaces que de nada sirven para transformar el sector público. En materia de toma de decisiones, se ha buscado crear nuevos espacios institucionales y normativos llamados a limitar y racionalizar el ejercicio del poder político, con resultados mixtos. Y si bien es verdad que el proceso de cambio social y político debe ir acompañado del fortalecimiento institucional, no es menos evidente que es por el camino de lo que Sartori ha denominado los elementos procedimentales de la democracia —pluralismo, deliberación y debate— por donde se van a encontrar resultados económicos y sociales sustentables. Esos elementos procedimentales, sin embargo, están lejos de sustituir una estrategia de inclusión seria que apunte a una verdadera igualdad.

Una verdadera estrategia de inclusión reclama una redefinición de los espacios de lo público. Y si se trata de redefinir lo público, es claro que se debe empezar por re-dignificar lo político, rescatando las instituciones de los manejos excluyentes (lo que comúnmente se conoce como politiquería) y fortaleciéndolas para cumplir con su principal misión: expandir las oportunidades y capacidades de todos. Al sector público se le pidió mucho —prácticamente todo— y al creerse que era por cuenta de su desmonte que se iba a recobrar su eficacia, se incurrió de nuevo en una falacia, cada vez más evidente. La institucionalización de la política será la única manera de realizar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobre todo, a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico. No se trata simplemente de fomentar un simple viraje hacia nuevos equilibrios políticos que reproduzcan prácticas difícilmente erradicables.

El regreso de la política implica aceptar de entrada sus limitaciones. Pues la política sirve para conciliar intereses naturalmente divergentes. Es el único medio para resolver los conflictos de intereses que surgen entre la pluralidad de valores e intereses que caracterizan a las sociedades. La política es precisamente la discu-

sión institucionalizada acerca de los criterios para considerar que algo va mal o bien. Ocupa ese espacio público por excelencia, donde se define, se transige y se busca el consenso. Pero ella sirve si se entiende y practica como compromiso y no como un medio para conseguir unos objetivos diseñados al margen de las circunstancias reales, fuera de la lógica institucional, o sin tener en cuenta a todos los actores estratégicos, entre ellos a la oposición. Sin duda, los pobres y los excluidos apenas comienzan a ser considerados actores estratégicos esenciales para la gobernabilidad democrática.

CIUDADANÍA Y EQUIDAD SOCIAL

Los procesos de consolidación democrática puestos en marcha en América Latina coinciden con una agudización de la pobreza. Es innegable que la inequidad, la desigualdad y la pobreza constituyen el mayor obstáculo para la consolidación democrática. Deben combatirse con eficacia y urgencia no sólo por los niveles de inestabilidad política que generan, sino sobre todo porque ponen en entredicho su viabilidad como sistema político. Desde la otra cara de la moneda, el sistema democrático se posiciona cada vez más como condición necesaria —a lo mejor no suficiente— para luchar con eficacia por la equidad social.

El mal funcionamiento de las instituciones públicas ha caracterizado la historia reciente de América Latina, limitando la calidad de las políticas públicas, sobre todo las sociales. Y aunque parece que los procesos de democratización se profundizan, los retrocesos en la distribución del ingreso indican que la democracia representativa de América Latina no es consistente con las estructuras sociales. No ha servido para cerrar la gran brecha entre ricos y pobres. Por fortuna, el argumento de que la democracia debe esperar hasta que la pobreza disminuya o se erradique ya no tiene resonancia. Sin embargo, cabe todavía preguntarse cómo pueden los estados responder a los cometidos sociales en medio de una gran debilidad institucional. La reforma económica no ha podido gestionar con eficacia las políticas públicas.

Ante la necesidad imperante de hacer efectivos y justiciables los derechos económicos y sociales, es importante cuestionarse si se necesita una refundación del Estado de bienestar, que parta de la reforma política. Sin duda alguna, en los últimos años los alcances de la reforma redistributiva se vieron «truncados» por la captura del aparato público por parte de intereses particulares (De Ferranti *et al.*, 2003.) Si bien no hay tendencias homogéneas en la evolución de la inequidad, pues tiene múltiples causas y no hay «bala mágica» para combatirla, es claro que supone una marginación de los procesos de toma de decisión. De ahí la importancia de las instituciones, normas y valores a través de las cuales interactúan los individuos. De ahí la importancia de la reforma política.

Si bien la estabilidad macroeconómica y el crecimiento son claves para el éxito de la reforma social, tener el número y la calidad adecuados de instituciones que prestan los servicios sociales básicos es igual de importante. Ante el apremio de las crisis muchas veces se redujo el Estado en lugar de hacerlo más eficiente. La efectividad del gasto social, es decir, que pueda cumplir con su función redistributiva, sólo será posible por vía de las instituciones públicas, e involucrando a la sociedad civil.

INCLUSIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA

La igualdad, más que el nivel de desarrollo, es indicador de estabilidad política (Tocqueville). El puente que separa los objetivos de la democracia política de los propósitos de la democracia económica debe ser cada día más corto. La legitimación social del ejercicio de la política, sin embargo, sólo llegará cuando la democracia ofrezca resultados en lo económico y ante todo en lo social. En ese sentido, son bienvenidas las nuevas tendencias que ponen a la equidad en el centro del desarrollo y se ocupan de los «bienes de mérito» o de valor social, que facilitan la redistribución del gasto público. Humanizar los conceptos económicos básicos, como plantea Anthony Giddens, no sólo permite mejorar la calidad del desarrollo, sino que es además un reto ético de grandes proporciones.

La vulnerabilidad, la falta de voz, la ausencia de derechos y la impotencia que trae consigo la pobreza implican ver y atender los procesos extra o supra-económicos que la determinan para apuntar hacia sociedades verdaderamente cohesionadas. La etiología de la desigualdad en nuestra región no sólo debe apuntar al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad, sino también a replantear las estructuras de poder que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con carencias en lo social que acentúan la fragmentación social. La exclusión social atenta permanentemente contra la calidad de la democracia y su legitimidad como sistema político.

No es una coincidencia, como lo corrobora el Latinobarómetro, que es en escenarios de mayor desigualdad donde se cultiva la mayor disposición al autoritarismo. Como tampoco es gratuito que estructuras de poder autoritarias y elitistas sean las más propensas a la corrupción y el debilitamiento del Estado de derecho. Es casi un axioma que la falta de transparencia y la concentración de poder alimentan escenarios de captura del Estado por los intereses y particulares de grupo, completamente ajenos al bien común.

El gran esfuerzo de las instituciones políticas debe apuntar, entre otras cosas, a evitar que las políticas públicas contra la pobreza sean capturadas. Por eso, cualquier iniciativa en esta materia no logrará su objetivo si no viene acompañada de gobiernos transparentes, con capacidad de rendición de cuentas, que tengan la promoción de la equidad y la inclusión en el centro y prioridad de sus agendas. Es hora de evaluar por ejemplo los esfuerzos hechos por la región en el marco de las reformas realizadas tanto en el campo de las instituciones que regulan la representación política, el sistema electoral y los partidos, así como aquellas que determinan el control horizontal y la rendición de cuentas del poder político (Payne *et al.*, 2003). Si bien ha habido esfuerzos para reformar las instituciones, la región todavía enfrenta un largo camino hacia una verdadera igualdad política y jurídica que garantice la cohesión social.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO

En el cruce de caminos de la democracia y el desarrollo deben destacarse de entrada tres factores que retratan las limitaciones de ese encuentro en la historia de América Latina de las dos últimas décadas. En primer lugar, el desarrollo ha sido concebido como un objetivo «asexuado» desde el punto de vista político; en segundo lugar, la supuesta ola democratizadora se produce en un momento bastante adverso desde el punto de vista económico (Cardoso, 2004); y en tercer lugar ha coincidido además en el tiempo con la idea peregrina de que debe existir una especie de patrón o modelo único de desarrollo aplicable a todos los países, idea que no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia y al concepto y práctica del desarrollo humano.

El efecto de lo anterior ha sido que la política social no ha tenido la prioridad en las últimas décadas porque la recuperación del control macroeconómico se convirtió en la década de 1980 en el único y más urgente objetivo de la política económica. Se solía plantear el conflicto entre la política económica y la política social y, por ello, esta última fue relegada a un papel marginal. En consecuencia, los objetivos sociales no se colocaron en el centro de la política económica (Ocampo, 2004). El desarrollo social que debía tener como base una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión, quedó sometido a los vaivenes de la política económica, amparada por una manera típica de hacer política, heredera del autoritarismo cesarista tradicional.

Sin perjuicio de lo anterior y de manera paradójica, en la fase más reciente —después del fracaso de la teoría del «desmonte» del Estado— ha sido clara la tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos, y producir de esa manera tanto desequilibrios fiscales como continuos incumplimientos de los programas de gobierno, con efectos nocivos para la democracia y para el desarrollo. Adicionalmente, en democracia se hacen más promesas y se rompen más promesas, lo que contribuye a minar la legitimidad de los Gobiernos, mientras que los dictadores no necesitan de ellas.

En último término, ha sido la tecnocracia la que, de manera regular, ha conducido los procesos reformistas. Por ejemplo, la reforma del Estado de la década de 1990 ha obedecido a esa lógica, sin considerar el peso específico de las realidades políticas, tanto como el trasfondo científico del análisis económico que ha estado sin duda permeado de ideología. Se llegó incluso a proclamar las bondades de la teoría institucionalista, pero a partir de una reforma del Estado gerencial, burocrática y economicista, caracterizada por la definición de agendas de políticas públicas al margen de la deliberación democrática (Cardoso, 2004). La variable política fue así ignorada de manera rampante para olvidar también el mapa siempre irregular de las relaciones de poder en América Latina y sus efectos en materia de clientelismo, corporativismo, captura y exclusión.

Al mismo tiempo, los Gobiernos democráticamente electos han descubierto en la última década que el poder real que detentan es cada vez más limitado frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática. Y por extraño que suene, algunos han querido atribuirle con ligereza estas limitaciones a los procesos propios de la consolidación democrática. La nostalgia de Poderes Ejecutivos omnipotentes, propios del autoritarismo, es una página que por fortuna ha quedado atrás gracias a la independencia de las otras ramas del poder, organismos de control autónomos, la sociedad civil que ocupa nuevos espacios, etcétera.

La tensión entre la democratización política y la reestructuración económica se debe además a que la democratización no sólo desconcentra el poder sino que lo hace más susceptible a las demandas de la sociedad y a instituciones políticas comparativamente más débiles en cuanto a agregación y mediación de intereses en disputa. En democracia, además, se ha reducido el grado de discrecionalidad de las autoridades en materia económica y ha habido un avance en el control democrático. En materia social, se ha tratado de reducir el papel intermediador del clientelismo en la distribución de los recursos, más rendición de cuentas y, por ende, menos posibilidades del denominado «decisionismo providencialista» de un presidente investido de facultades ilimitadas.

En materia de resultados económicos y sociales, no hay milagros ni fórmulas simples en el corto plazo. El modelo económico impe-

rante creyó que la consolidación de la democracia y la modernización de la política eran problemas secundarios frente a las exigencias de la estabilización económica, y ahora se ha pasado de creer que la democracia se iba a ajustar sola a pedirle intempestivamente todo a la democracia. Pues la democracia es un punto de partida, pero no resuelve todos los problemas porque, al fin y al cabo, no es una propuesta de carácter programático y sobre sus venas fluye una particular forma de hacer la política. Así, hoy todo el mundo se pregunta cuánta pobreza aguanta la democracia en los países en vías de desarrollo por cuenta de la «mala política». Pero el problema actual es creer que se debe olvidar lo poco que se ha logrado para regresar torpemente al campo del populismo que ha fracasado más que cualquier otra fórmula.

El asunto de fondo, como ha sugerido Lawrence Whitehead, consiste en saber cómo armonizar en América Latina la democracia y las fórmulas de liberalización económica. La pregunta es cómo hacer compatibles estos dos horizontes. Yendo aún un poco más lejos, se podría afirmar que la explicación del déficit social de la región —con los retrocesos que ha supuesto en materia de desigualdad, pobreza y exclusión— es precisamente el resultado de esas tensiones. En principio, podría corroborarse que la ausencia de un intercambio adecuado entre el análisis de lo político y el análisis de lo económico (Cardoso, 2004) ha dejado en el camino una primera víctima: la política social y, por consiguiente, el desarrollo social. Se debe tratar de echar abajo las barreras que existen entre la lógica democrática y la racionalidad técnica de la economía.

Pero más grave aún es añadir la «lógica» informal de la particular forma de hacer política en América Latina. Para ello hay que incluir en el análisis el peso de las instituciones informales en dicho «intercambio de lógicas», como difícilmente se hace. Será entonces la racionalidad política en la región —con todos sus elementos de irracionalidad— contra la racionalidad económica, con la política social en el medio.

REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las principales instituciones políticas en dificultad son los partidos políticos. Los partidos son esenciales no sólo por su función de representación, que afecta la calidad de la democracia, sino por la forma como abren o cierran espacios de gobernabilidad, especialmente en la arena parlamentaria. Son, por tanto, insustituibles para la estabilidad del sistema político, para generar desarrollo y superar la pobreza y la exclusión social. El muy modesto desempeño de las políticas redistributivas de la región sólo puede entenderse en el marco de la crisis de representación política.

Al no haber pasado el «examen» del manejo macroeconómico, comenzaron paulatinamente una carrera hacia la intrascendencia. La decadencia de los partidos tradicionales es prueba y consecuencia de su incapacidad de adaptarse a los cambios sociales y culturales, y de satisfacer nuevas demandas y expectativas de los ciudadanos. Los partidos no han estado presentes durante los grandes debates de la agenda económica y social de América Latina.

No sólo han sido inferiores a sus responsabilidades. También tienen problemas de legitimidad, de representación y de desempeño. Han perdido su autonomía y coherencia. Están ausentes, son irrelevantes, inconsistentes y han sido capturados por intereses particulares. La ciudadanía los está condenando al ostracismo, afectando principalmente la legitimidad de la democracia. Nunca han estado en tan poca resonancia con la sociedad, y la flexibilidad en sus sistemas de financiamiento ha permitido la influencia de intereses particulares y otras prácticas anti-democráticas. Apenas se empieza a dar pasos hacia la regulación de las campañas políticas.

Su papel protagónico como intermediario del ciudadano frente al Estado se perdió. Otros grupos de la sociedad civil y de intereses particulares, así como movimientos sociales, han querido legitimarse para sustituir la función de representar y agregar intereses, competencia típica de los partidos. Muchos grupos y movimientos han aparecido disfrazados de partidos porque los partidos han sido incapaces de convocarlos y/o representarlos. Esos grupos tienen grandes debilidades y problemas que les impiden sustituir a los par-

tidos (en muchos casos no comparten sino la empatía con un líder específico). Son apenas un complemento, lo cual no es bueno dada la trayectoria de corporativismo de la región. Además de los retos intrínsecos de los partidos, ahora su supervivencia está atada a la supervivencia de la democracia misma.

Los partidos son las instituciones que más urgencia tienen de superar las prácticas excluyentes. La falta de transparencia, organización centralizada y clientelismo, que en algún momento fueron sus mayores fortalezas, hoy son su talón de Aquiles. El ciudadano-consumidor del nuevo «mercado político» demanda cumplimiento de las acciones del Estado. Conscientes cada vez más de sus derechos, los ciudadanos ya no están dispuestos a ser sujetos pasivos de la benevolencia clientelista, sino que están dispuestos a buscar opciones de representación, aún distantes de los partidos mismos.

CIUDADANÍA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

Giddens sugiere que «la crisis de la democracia es que no es lo suficientemente democrática» y reconoce que se necesita una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos (Giddens, 1998). De esa manera plantea la variante jurídico-legal que tiene la transformación institucional. Los derechos económicos y sociales son el incentivo y la recompensa de una economía sólida. Por eso cada vez más se reconoce la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de derechos. La centralidad de los derechos económicos y sociales los coloca como un marco ético para las políticas de desarrollo donde coinciden la libertad y la igualdad.

El énfasis en las llamadas democracias electorales ha conducido a lo que bien se ha denominado «democracias iliberales» en las que la protección efectiva de los derechos ciudadanos se ve obstaculizada por el reglamentarismo legal que caracteriza la región. Lo que deberían ser derechos terminan siendo privilegios, no sólo por los obstáculos en el acceso a la justicia sino también porque el acceso a uno es casi imprescindible para acceder a otros. El mercado laboral

sirve de ejemplo: sin empleo no hay acceso a salud ni a protección social en la gran mayoría de países de la región. De ahí la importancia de identificar los procesos que en la actualidad favorecen la conversión de derechos en privilegios: ¿están sobre todo ligados a lo laboral, o existen otros mecanismos sociales que favorezcan la asignación por la vía de privilegios? En suma, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos requiere una democracia incluyente, que proteja los derechos de las minorías, prevea la separación de poderes y vele por la responsabilidad pública.

El malestar con el modelo económico se le atribuye de manera injusta a la democratización. A la hora de examinar la responsabilidad pública frente a los ciudadanos se desvirtúa la democracia como sistema, desconociendo otros factores como la prevalencia de lo que O'Donnell llama «democracias delegativas» y una personalización del poder político que mantienen el caudillismo y el sultanismo (Linz, 1999).

La democracia es un instrumento de la libertad, la igualdad y el desarrollo, y en igual medida, un camino hacia la «libertad de la necesidad». Una profunda convicción sobre la importancia de los derechos fundamentales constituye una guía insustituible para el ejercicio democrático del derecho (Dworkin, 1978). Los postulados de la ética obligan a vincularla a los derechos —especialmente los fundamentales— y a su cumplimiento.

Bien se ha dicho que no puede existir un Estado de derecho sin un Estado de derechos. En el nivel estrictamente jurídico, sólo son derechos verdaderos en la medida que se dispongan acciones para su cumplimiento. El Comité de Derechos Humanos de la ONU y, recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del artículo 33 de la Carta de la OEA y del Protocolo de San Salvador, han empezado a velar por el cumplimiento de los derechos sindicales, de educación, entre otros. Sin duda, éste ha sido un gran paso dado que la protección internacional tiene carácter subsidiario frente a la protección doméstica.

El debate sobre la garantía y protección de estos derechos rebasa la esfera de lo jurídico y penetra el campo de la política económica, especialmente la fiscal. El cumplimiento de derechos ciudadanos requiere medidas legislativas, presupuestales y de recursos

judiciales. En el plano constitucional hay desarrollos jurisprudenciales que consagran ya la posibilidad de derechos justiciables en el nivel doméstico que han elevado el nivel de criticismo hacia varios tribunales constitucionales en América Latina que se han atrevido a terciar en el asunto. Todo ello obliga a examinar un asunto comúnmente ignorado como es el costo de los derechos de los ciudadanos y las implicaciones tributarias que tendrá la garantía de un derecho (Holmes y Sunstein, 1999).

Los derechos políticos y civiles y las libertades democráticas son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres y hacen parte de los deberes del Estado. Si bien tienen un costo económico, la definición de una política pública, económica y fiscal sobre el tema no se escapa de consideraciones políticas. Esto último levanta serios interrogantes sobre la responsabilidad de las autoridades públicas, su voluntad de incentivos para rendir cuentas, la transparencia, efectividad y eficacia en la destinación del gasto público, qué tipo de derechos deben ser principalmente protegidos, etcétera.

La democracia liberal está basada en un Estado de derecho que procura por la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley. La igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia de los derechos fundamentales. La esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de tales principios. En ello recae su eficacia y validación.

La formulación de políticas económicas orientadas hacia los derechos obligaría a la búsqueda de consensos para las prioridades que se asignan a la realización de algunos derechos en detrimento de otros. Los derechos fundamentales de los ciudadanos y los compromisos jurídicos asociados a ellos deben asumir la mayor prioridad, independientemente de las limitaciones de recursos. En suma, las decisiones en materia económica deben reflejar el derecho de los ciudadanos a alcanzar determinados niveles de desarrollo, respetando la dimensión económica de los derechos fundamentales.

CIUDADANÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

La diversidad de los procesos de descentralización en América Latina impide hacer generalizaciones sobre sus efectos reales en la desigualdad. Sin embargo, resulta innegable que no sólo estimula el desarrollo económico y social de los municipios. Así mismo, la participación ciudadana aumenta al dar mayor rol a los escenarios locales. Sin duda, ha habido procesos auténticos de construcción ciudadana impulsados desde la instancia local.

La descentralización genera nuevos equilibrios institucionales, heterogéneos entre los países de la región. Esos nuevos equilibrios han marcado nuevas condiciones de gobernabilidad local y traído nuevos actores. Podría afirmarse que los verdaderos procesos de «empoderamiento» fueron iniciados en el ámbito local, facilitando la incorporación de sectores excluidos tradicionalmente de los procesos políticos y sociales. No es una coincidencia que hoy nuevos movimientos, catalogados como «de izquierda», gobiernen más de 24 ciudades de más de un millón y medio de habitantes en América Latina.

La evaluación de la estrategia descentralista, que según Lamou-nier (Diamond *et al.*, 1999) arroja resultados mixtos, depende de otras dimensiones de la reforma del Estado. Si bien la asociación con el sector privado ha permitido introducir, entre otros, criterios de gestión por resultados, y las veedurías sociales han incursionado con fuerza y efectividad en el ámbito local, la patología del sector central inevitablemente se transmite y/o afecta la gobernabilidad municipal.

UN ESTADO INCLUYENTE CAPAZ DE GENERAR GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Más que discutir sobre el tamaño del Estado, la preocupación de hoy es la búsqueda de un mejor Estado: más inteligente, abierto, inclusivo, transparente, equitativo y estratégico en su relación con la sociedad civil y el sector privado. La fuerza, eficacia y autonomía de

sus instituciones políticas serán determinantes a la hora de defender el sistema frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que lo golpean (Lowenthal, 2000).

Reconocer las imperfecciones de la democracia no puede dar pie a justificar el regreso al autoritarismo. La garantía de los derechos fundamentales es la razón de ser y objetivo primordial de cualquier sistema de gobierno, por ello no se trata de hablar vagamente de democracias, pues aun dentro de una democracia electoral podrían darse violaciones a los derechos humanos. El éxito de una democracia radica en reconocer los innegables nexos causales entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales: la ausencia de derechos civiles puede contribuir a bloquear los derechos económicos y sociales; desatender los derechos económicos y sociales, por el otro lado, puede menoscabar las libertades civiles y políticas. En ello ha fallado la región.

Pero en últimas, la efectividad del liderazgo político en la construcción del Estado, la gobernabilidad y la consecución del desarrollo económico está claramente asociada con el éxito o el fracaso de la democracia a través del tiempo. Particularmente su habilidad para adaptarse a las crecientes demandas de participación por nuevos agentes movilizados, su capacidad de respuesta frente a las crisis económicas dentro del ámbito democrático, su desempeño frente a los desafíos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y, finalmente, su capacidad de reacción frente a escenarios de crisis política, polarización y conflicto entre poderes.

LA INFORMALIDAD INSTITUCIONAL DE LA DESIGUALDAD

Las diversas consultas a los líderes en América Latina ponen de relieve el divorcio existente entre los poderes institucionales y los allí denominados poderes fácticos. A lo largo y ancho del continente se ha demostrado que una efectiva gobernabilidad democrática que ponga en marcha cualquier estrategia reformista no puede ignorar el alcance de una dinámica política con expresiones institucionales y extrainstitucionales específicas.

El modelo presidencialista incrustado en el sistema constitucional permea con fuerza todo ese conjunto de factores de poder y condiciona claramente la conducción de la política económica y social. La naturaleza visiblemente personalizada del liderazgo político en cabeza del Jefe del Poder Ejecutivo y en desmedro de los órganos legislativo y judicial contribuye al desbalance de poderes y a la ausencia de controles. Desde el principio, la interlocución con quienes se hallan fuera del sistema ha sido bastante limitada (Carriello, 2001). Para no indicar una vez más la exorbitancia del poder real de los grupos de interés que ha llevado a una democracia de «lobbies» como si el espacio de lo político se hubiera privatizado. Con el elemento adicional de que las instituciones informales están a veces enraizadas ya en la sociedad como instituciones formales, con las rigideces que ello conlleva. Por ello, cualquier diagnóstico de la realidad institucional de un país debe responder a un análisis específico y particular de la historia de cada uno porque son distintas las vulnerabilidades de cada país frente a estos «poderes fácticos».

La desigualdad que se institucionalizó sobre todo en el nivel informal en América Latina (Prats, 2004) hace metástasis en todo el tejido social e impide y dificulta los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los Estados, la cultura de la legalidad y la cohesión social. Y no es sólo desigualdad de rentas y riqueza sino de capacidades y oportunidades.

Además del difícil trasegar en la construcción del Estado de derecho, que, como ha observado O'Donnell, ha sucedido y no ha precedido la instauración de las democracias de la región, ha tenido la ingrata compañía de impulsos autoritarios que siempre han representado una presencia considerable en la historia. Aun en aquellos momentos en los que el estatismo se consideró como un problema para la estabilidad y el desarrollo económico. Después de haber sobrevalorado la capacidad del Estado para redistribuir, reducir disparidades y neutralizar las fuerzas del mercado, nunca se concluyó que las pérdidas que dejaba la empresa pública eran consecuencia de una anomalía del ejercicio de la política. Si se pasó por alto que el Estado debía robustecer su capacidad institucional y su capacidad política para cumplir con sus responsabilidades básicas,

ello sólo podía enmendarse mejorando la calidad de sus instituciones políticas y del debate sobre las políticas públicas.

Los poderes fácticos que crean instituciones informales han crecido desmesuradamente como lo señalan los líderes políticos en el Informe del PNUD (2004). Los grupos económicos, los medios de comunicación, el clientelismo y la discriminación son ejemplos de institucionalidad informal en América Latina que pueden volverse incompatibles con el Estado democrático de derecho y la economía de mercado. Esta informalidad ha tratado de controlar el poder político, estimular el corporativismo, la captura de rentas y con ello deteriorar la confianza en las instituciones.

UN IMPERATIVO ÉTICO: LA EQUIDAD

Dos cosas deben puntualizarse: la mala política y las malas políticas multiplican la desigualdad; y el mercado no va a generar oportunidades automáticamente. Es el Estado el que debe garantizar la igualdad de oportunidades no solo para romper el círculo vicioso de la falla democrática y la desigualdad, sino también para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas y desconocer la vigencia de los derechos humanos. Las obligaciones en materia de derechos fundamentales de las instituciones públicas consisten en seguir políticas en favor de los excluidos y aplicar procesos de formulación de políticas que garanticen, entre otros, el derecho de los pobres a participar. Y participar implica ir más allá de una simple consulta, como ha sido la regla en la región.

Las reformas han logrado poco en materia de desigualdad. Al margen de si existe o no un umbral de desigualdad que sea aceptable o tolerable, sólo se va a consolidar la democracia redistribuyendo riqueza e ingreso dentro de un sistema que permita a los excluidos perseguir este tipo de objetivos sociales al abrir canales para procesar las demandas sociales. La sostenibilidad de las democracias en transición va a depender de su capacidad para redistribuir los frutos del crecimiento y ampliar los dividendos sociales.

Si gobernar en un mundo globalizado es producir un equilibrio entre las fuerzas reales de poder, la gobernanza de las sociedades y el «buen gobierno» tienen que ver con la pobreza, pues los más pobres son los menos integrados en los mercados globales. Así pues, la exclusión en América Latina no ha sido una consecuencia necesaria de la globalización pero esta última tiene la potencialidad de exacerbarla aún más.

La región latinoamericana enfrenta un gran reto, uno que aunque suene obvio, no sobra ponerlo sobre la mesa: recuperar la política del caudillismo, el clientelismo, el corporativismo y el capitalismo de camarilla (Prats, 2004). Y hoy es más que urgente lograr esta tarea pues, como ha señalado Dahrendorf, la política es la única herramienta para hacerle contrapeso al poder financiero, motor de la globalización, y que pone en peligro el equilibrio entre «oportunidades económicas, sociedad civil y libertad política» (Ramoneda, 1999).

La consolidación de la democracia debe recuperar su *momentum*. Debe ser fortalecida y mejorada desde dentro por la vía de su institucionalización. De otra manera, seguiremos en la trampa de las democracias huecas. El robustecimiento de las estructuras de representación —Congresos, partidos políticos y autoridades electorales— va a conducir a mejorar el desempeño de la democracia. La calidad de las instituciones depende de la calidad de su sistema político y ello va a ser fundamental para el funcionamiento de la economía. Por consiguiente, los objetivos de disminución de la desigualdad van a reforzar las acciones de legitimidad política y de sostenibilidad de la reforma económica. Tampoco habrá consolidación democrática sin el fortalecimiento de una cultura democrática que sirva de receptáculo a una multiplicidad de identidades que no encuentran formas de articulación en la institucionalidad política.

La consolidación de la democracia en América Latina pasa hoy su mayor prueba de fuego. La deserción ciudadana, el desencanto y a veces el repudio hacia la política y hacia los políticos ha llevado a lo que se ha caracterizado como «la política bajo sospecha». Los gritos en las calles latinoamericanas que van desde el «*que se vayan todos*» hasta el «*que no vuelvan*» muestran la amplia gama de rechazo al ejercicio de la política tradicional. Se cree que la política es

todo menos lo que los griegos concibieron como el «arte del bien común». Y el concepto de bien común es irrenunciable para la política (Innerarity, 2002). Limpiarse de todos los estigmas e inris va a implicar una transformación cultural que trasciende el esfuerzo de una generación y va más allá de una simple reforma normativa.

Hoy por ejemplo se trata de conceptualizar la construcción de un modelo de izquierda, Chile, Brasil, Argentina —*el eje Lagos-Lula-Kirchner*—, como pauta de acción de políticas públicas dentro de un continente que vislumbra opciones claras de poder de ese talante ideológico en el corto y mediano plazo, en países como Uruguay, Colombia, Panamá, Perú y México. La pregunta clave de estos gobiernos que saben que la cuestión social tiene la potencialidad de deslegitimarlos, se plantea alrededor de cómo va a encarar la izquierda los desafíos de la globalización cuando la derecha se mueve allí a sus anchas; cómo va a construir un Estado capaz de luchar contra la desigualdad sin acudir al populismo y a la demagogia; y sobre todo, cómo va a articular a las fuerzas progresistas de América Latina en el objetivo común de una estrategia eficaz para reducir la pobreza.

LOS DESAFÍOS DE LA CUESTIÓN SOCIAL

La política social no puede continuar en su condición lamentable de un simple apéndice de la política económica. Y aunque hoy es evidente que la política social es consustancial a la democracia, no se lucha sólo contra la desigualdad con políticas sociales, sino afectando los equilibrios de poder y las reglas de juego. Esa fue una de las grandes limitaciones del llamado Consenso de Washington: que no tuvo en cuenta las estructuras del poder político y social en América Latina.

Y esto último es completamente insustituible para la puesta en marcha de los programas sociales. La estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento no pueden ser el punto de llegada de la nueva estrategia del desarrollo, sino un punto de partida para la solución de los problemas que se han acumulado en la agenda de

la reforma social. Se ha venido dando creciente importancia a la inversión en capital humano como requisito para crear las condiciones de equidad que sustenten un ambiente de estabilidad social y política. Pero por el apremio de la crisis, muchas veces se redujo el Estado sin cambiarlo, y principalmente en la prestación de los servicios sociales, se continuó haciendo lo mismo con herramientas ineficaces. La reforma de la prestación de los servicios sociales, por ejemplo, supone un mejor uso de los recursos asignados al gasto social, por la vía de las instituciones públicas, el sector privado y el involucramiento de la sociedad civil.

En el campo social, para hablar de un caso concreto, el Estado y las organizaciones sindicales enfrentan el dilema de rediseñar las instituciones del Estado de bienestar y los mecanismos de participación y diálogo social para incluir a los *outsiders* que son la mayoría y no sólo a los *insiders* que son los trabajadores y empleados del sector organizado. También en el campo de la afectación de los equilibrios de poder hay una gran tarea por delante como es la relacionada con la política fiscal porque América Latina diseñó instituciones para un Estado de bienestar a la europea con una base tributaria más parecida a la norteamericana como base del PIB (Foxley, 2004).

REFLEXIONES FINALES

A estas alturas vale la pena ir cerrando algunas reflexiones que se han expuesto a lo largo de estas páginas. Para comenzar, la lucha contra la desigualdad es, antes que nada, un desafío político y, por ende, debe ser, en primer término, la política y no la democracia quien debe asumir la responsabilidad por el desarrollo social. En segundo lugar, la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas coinciden porque el modelo político asumió las reformas económicas orientadas a ampliar la esfera del mercado como su propia agenda o le fueron impuestas. En tercer lugar, se requiere un nuevo marco conceptual que no separe la política de la economía y que ponga metas al desarrollo democrático. Ese debe ser el inicio de un proceso de reforma institucional que refunde el

modelo de gobernabilidad vigente y la matriz institucional que expresa el equilibrio sociopolítico en un momento dado. En cuarto lugar, las estrategias de desarrollo deben estar legitimadas políticamente dentro de cada país por las fuerzas sociales. Porque desde el punto de vista de los actores, la suerte de la libertad y la igualdad depende cada vez más de los movimientos sociales que hablan en nombre de la mayoría (Touraine, 1998).

El cambio democrático que ha vivido América Latina durante la última década ha resuelto un buen número de interrogantes pero ha abierto a la vez un abanico de desafíos. Para arrancar, existe una falta de consenso sobre el significado de la democracia. En su nombre se siguen cometiendo arbitrariedades, al punto que hasta hace muy poco se vendía con éxito la teoría de «*democraduras*» al estilo Pinochet, como condición de crecimiento económico. El ejercicio de categorizarla, ponerle adjetivos o pretender elaborar una taxonomía de la democracia, sin embargo, resulta estéril por la diversidad de caminos hacia la consolidación democrática en sociedades en desarrollo. No se puede perder de vista que la modernización ha hecho que las democracias de los países industrializados sean cada vez más parecidas en términos de metas de educación, salud y protección social, mientras que en los países en desarrollo cada día aparecen más dificultades para clonar modelos o pretender que haya un solo camino, dadas la complejidad y heterogeneidad de las sociedades.

Democracia y desarrollo tuvieron durante mucho tiempo una asociación negativa. Al punto que no faltan voces —cada vez menos escuchadas— que todavía reclaman el monopolio del desarrollo en manos de los autoritarismos. Prácticas democráticas y no democráticas se han tratado de justificar dentro de la teoría del desarrollo. Porque, hasta hace muy poco, los debates sobre el desarrollo se aislaron de la democracia política. El desarrollo era considerado como un problema técnico; el desarrollo era juzgado como objeto apolítico al punto que aun para los organismos internacionales de desarrollo no era políticamente correcto hablar de política dentro de los programas de desarrollo.

Gobernabilidad y eficacia del Estado

Los sistemas democráticos en América Latina afrontan serios problemas de funcionamiento con sus instituciones. No son capaces de entregar los servicios que la ciudadanía reclama y ello afecta su legitimidad y genera una insatisfacción con la democracia, estereotipada por el «*cacerolazo*». Se trata de una debilidad estructural del Estado y de sus burocracias que, como se ha dicho, impide democratizar sociedades con una historia de desigualdad que —en sentido contrario— demandaría un Estado fuerte para combatirla y no un Estado ausente para tolerarla.

Al mismo tiempo, los gobiernos democráticamente electos han descubierto en la última década que el poder real que detentan es cada vez más limitado frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática. La nostalgia de poderes ejecutivos omnipotentes propios del autoritarismo ha sido superada gracias a la independencia de las otras ramas del poder, organismos de control autónomos, sociedad civil que ocupa nuevos espacios, etc. Casi una docena de presidentes se han ido por la acción de poderes institucionales de la democracia, sin golpe de Estado de por medio.

Haberle quitado la prioridad a la reforma política en la agenda de desarrollo en los noventa llevó a que los intentos reformistas en la región fueran superficiales en su mayoría, de corto plazo y al servicio de intereses políticos particulares. La misma reforma del Estado que se anunció hace una década con bombos y platillos, muchas veces terminó también como ejercicio «técnico» ajeno a lo político, incapaz de descubrir los intereses políticos detrás de la estrategia reformista; de evaluar las implicaciones políticas de la reforma; o de anticipar la repercusión sobre la distribución del poder en la sociedad. En suma, se ha querido hacer reforma económica, reforma social e incluso reforma del Estado sin valorar la incidencia gigantesca de la variable política.

Globalización y resultados sociales

La globalización reclama instituciones públicas que permitan ser el punto de partida de resultados económicos y sociales que la hagan inclusiva. La ola democratizadora en un mundo globalizado coincidió en mala hora con las reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados. Ello ha sido una infeliz coincidencia porque ha implicado que la cuenta de cobro de los débiles resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza se la han pasado a la democracia. En parte se debe también a que la consolidación de la democracia ha pasado de una concepción minimalista y procedimental —elecciones periódicas y libres— a otra que sin ser maximalista pueda garantizar resultados económicos y sociales. Lo único claro es que mantener la política aislada de la economía y de la sociedad es un ejercicio suicida.

La globalización en el plano de lo político ha impuesto nuevas demandas al Estado que se originan tanto dentro de sus fronteras como fuera de ellas. El papel de la globalización política y de los agentes externos no ha sido adecuadamente valorado en la conjugación de las variables políticas y económicas. En el caso europeo, por ejemplo, al medir las consecuencias de la integración supranacional en la democratización de algunos países, no se trata sólo de los casos exitosos de Grecia, España y Portugal en la Unión Europea, sino de los desafíos que encuentran hoy diez nuevos estados de diversos niveles de desarrollo político, económico y social que han entrado en la Unión en 2004. En América Latina, una expresión clara de las oportunidades creadas por las implicaciones políticas de la globalización es precisamente la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001. Un instrumento de defensa y protección de la democracia de esa naturaleza va a ser cada día más valorado frente a crisis recurrentes de gobernabilidad democrática.

Se trata sin duda de nuevos compromisos de los Estados frente a las metas del desarrollo en sentido integral. Es la responsabilidad de los países frente a las Cumbres Internacionales y el cumplimiento de las metas acordadas en esas instancias para contribuir a determinar las prioridades. Crear y poner en marcha una cultura de res-

pensabilidad frente a estos compromisos y lograr los ajustes necesarios en las políticas públicas es una consecuencia inmediata de la globalización política.

Desde otro aspecto, académicos como Przeworski sostienen que la posibilidad de que la democracia se mantenga aumenta con la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, al punto que nunca ha caído un régimen democrático con una renta per cápita de más de US \$ 6.000. La riqueza es pues uno de los factores que mantiene la democracia. Desde la otra cara, la pobreza, que era antes sólo ausencia de ingreso, hoy es parte del déficit de participación, de voz y, por supuesto, de democracia. En consecuencia, la pobreza tiene hoy causas y consecuencias legales y políticas que sitúan la exclusión en el marco de la negación de los derechos civiles y políticos tanto como económicos y sociales. La exigibilidad y justiciabilidad de estos últimos derechos es el mayor desafío que viene para la globalización y su respuesta es de nuevo eminentemente política.

Desarrollo humano y autonomía de la política

El pecado de la década pasada fue relegar las conquistas de la democracia a lo estrictamente político, sin sincronización alguna con la agenda económica. Lo social quedó al margen de la agenda de la democracia, para no hablar de la agenda económica que —como lo ha reconocido recientemente el padre putativo de la receta mal llamada «Consenso de Washington», John Williamson—, excluyó deliberadamente los temas de la distribución del ingreso del decálogo neoliberal porque «no había unanimidad respecto de su deseabilidad». Esta fórmula pensó que la economía podía andar suelta de la política y que lo social podía esperar. Hoy la política ha regresado por la puerta de delante.

El desarrollo del «capital político» y las acciones para evitar que éste sea tan volátil como el capital financiero dependen de la capacidad de amarrarlo a partidos políticos fuertes, modernos y legítimos. La realidad de hoy es que los partidos siguen distanciados del interés general, entre otras cosas porque la agenda de desarrollo de la última década subestimó su rol. Dicha agenda, al reducir los már-

genes de acción política, contribuyó al debilitamiento de la capacidad representativa de los partidos. Para acabar de complicar el asunto, el modelo Collor-Salinas-Fujimori-Menem fue la «vieja política» al servicio de la supuesta «nueva economía». Sin embargo, la esperada modernización económica no trajo la modernización política y la vieja política continuó siendo inelástica frente a la reforma económica. Por ello, la mala y vieja política siguió haciendo de las suyas frente a un modelo económico que subestimó y que finalmente no produjo los resultados deseados. En síntesis, la reforma política en América Latina tiene que hacer parte de la agenda de desarrollo porque la democracia es una condición indispensable para lograr el crecimiento y luchar contra la pobreza. El menosprecio por la política debe enterrarse en el mismo sitio con la ortodoxia del modelo neoliberal hoy en crisis.

La agenda de seguridad, los derechos y libertades públicas

Los acontecimientos del 11 de septiembre (Nueva York) y el 11 de marzo (Madrid) no pueden justificar un retroceso en el campo de los derechos individuales y las libertades públicas. El solo hecho de resucitar la alternativa de la tortura como instrumento de lucha contra el terrorismo demuestra la magnitud de este riesgo. Los temas de seguridad local y global pueden, inclusive, afectar la ayuda al desarrollo en términos de asistencia a los esfuerzos de consolidación democrática. Todo ello es preocupante porque las exigencias de la economía de mercado en el marco de la necesidad de un Estado de derecho no pueden apuntar a simples reglas de juego para la seguridad jurídica de las transacciones, sino a un Estado con poderes públicos y con capacidad real para promover y garantizar el núcleo fundamental de derechos que caracteriza la ciudadanía.

La lucha contra la corrupción y el financiamiento de la política

La legitimidad de la democracia dependerá de la recuperación de los estándares éticos dentro la práctica política, sobre todo, de su fi-

nanciación. La desregulación de las «inversiones electorales» ha aumentado el gasto en política, y la intervención de intereses particulares en la agenda pública. Si bien no hay fórmulas mágicas para ponerle límites a la financiación de campañas y otras actividades políticas, la región todavía tiene disponibles algunas medidas para evitar que los representantes elegidos terminen hipotecados por las contribuciones privadas.

Para que estas medidas sean efectivas deben complementarse con controles en la esfera privada, sobre todo, la corporativa. Los escándalos corporativos que no terminan de sacudir al mundo, en especial a Estados Unidos, demostraron las limitaciones de la autorregulación y las imperfecciones de las estructuras corporativas en términos de rendición de cuentas. De ahí la importancia no sólo de promover la responsabilidad social corporativa, sino también de comisiones reguladoras independientes que mitiguen los incentivos perversos. De ahí la importancia de veedurías ciudadanas que velen por la transparencia en la financiación de la política.

Cultura política y ciudadanía social

La inclusión social en América Latina, como contrapartida local de la globalización, tiene como objetivo la construcción de una ciudadanía, ajena a muchos por cuenta de la negación de los derechos fundamentales. Porque una auténtica cultura política democrática habilita al ciudadano para la participación política, no para sustituir las instituciones de la democracia representativa sino para complementarlas como camino hacia la inclusión y cohesión sociales.

Pero una cultura política democrática que apunte a la conquista de la inclusión mediante la ciudadanía en lo político y lo social tiene también una contrapartida. Pues si el objetivo debe ser el fortalecimiento de la capacidad redistributiva del Estado, mediante el aumento de la progresividad de los tributos y la eficacia de la recaudación, allí hay una tarea enorme de demostración de la utilización eficaz de dichos tributos. La contrapartida supone a la vez una cultura de responsabilidad frente al Estado y frente a lo público que contempla, por ejemplo, la nada intrascendente implicación de la

responsabilidad tributaria de los ciudadanos como la erradicación de la regresividad impositiva en la historia reciente de la región.

En conclusión, la supervivencia y sostenibilidad de la democracia en América Latina van a depender de nutrir de nuevos contenidos a la política, los partidos políticos y los movimientos sociales, de cara a los desafíos de la desigualdad. Sólo va a ser la instancia política la que logre poner los objetivos sociales en el centro de la política económica. La agenda pública no puede continuar siendo monopolizada por lo económico en desmedro de lo político y de lo social. Los temas de seguridad, sin embargo, pueden interponerse en la reposición de lo social. La insatisfacción con la democracia tiene que ver con la forma en que perdió su centralidad al dejar de ser el núcleo exclusivo a partir del cual se ordenaba la sociedad y la economía. Es hora de comenzar a pedirle menos a la democracia y más a la política porque la democracia no puede ser el chivo expiatorio de décadas de inequidad en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Modernización del Estado. Documento de Estrategia*, Washington, BID.
- Cardoso, F. H. (2004), *Consideraciones sobre reforma del Estado y gobernabilidad democrática*, Lima, Seminario sobre Reforma del Estado organizado por el BID [sin publicar].
- Carrillo, F. (2001), *Democracia en déficit*, Washington, BID.
- Comisión Económica para América Latina (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, DE, CEPAL.
- De Ferranti *et al.* (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- Diamond, Larry *et al.* (1999), *Democracy in Developing Countries*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publisher.
- Dworkin, Ronald (1978), *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Foxley, A. (2004), *¿Más mercado o más Estado para América Latina?*, Lima, Conferencia pronunciada en el Seminario sobre Reforma del Estado organizado por el BID [sin publicar].

- Gaviria, C. (2004), *Nuevas fronteras de la reforma del Estado*, Lima, Conferencia pronunciada en el Seminario sobre Reforma del Estado organizada por el BID [sin publicar].
- Holmes, S. y Sunstein, C. (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, Norton and Company.
- Innerarity, D. (2002), *La transformación de la política*, Bilbao, Ediciones Península.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins Press.
- Lowenthal, A. (2000), «Latin America at the Century's Turn», *Journal of Democracy*, XI (2).
- Ocampo, J. A. (2004), *Economía, cohesión social y democracia*, Lima, Conferencia pronunciada en el Seminario de Reforma del Estado organizado por el BID [sin publicar].
- Payne, M.; Zovatto, D., Carrillo, F. et al. (2003), *La política importa*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Prats, J. (2004), «Desigualdad y desarrollo en América Latina», *Gobernanza. Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*, núm. 2.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD.
- Ramonedá, J. (1999), *Después de la pasión política*, Madrid, Taurus.
- Rodrik, D. et al. (2002), «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», Documento de Trabajo, Cambridge, MA.
- Schmitter, P. (2003), *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*, Florencia, Istituto Universitario Europeo.
- Sen, A. (1999), *El desarrollo como libertad*, Barcelona, Planeta.
- Strasser, C. (1999), *Democracia & desigualdad*, Buenos Aires, CLACSO.
- Touraine, A. (1998), *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*, Buenos Aires, FCE.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y NUEVAS PROTESTAS: BOLIVIA

TERESA OSSIO BUSTILLOS¹

INTRODUCCIÓN

Desde los inicios de la vida republicana Bolivia ha transitado por momentos que han marcado hitos en su proceso de democratización. El próximo 6 de agosto se conmemoran 180 años de vida republicana. En este punto de su historia se encuentra en una de las más graves crisis donde pareciera no haber propuestas de futuro ni agentes movilizados creíbles capaces de proponerlo. Es como si el país no hubiera estado preparado para su propia crisis y no pudiera producir los remedios apropiados para enfrentarla.

La situación de inestabilidad política que vive Bolivia pudiera comprenderse en el resultado de diversos factores:

- Las reformas estructurales aplicadas desde 1986 han comportado estabilidad macroeconómica pero no se han traducido en una mayor y más equitativa distribución social y económica.
- Grave crisis del sistema de partidos: visibilización de un amplio descrédito e incapacidad de agregar y gestionar intereses sociales.
- Intensificación de reivindicaciones sociales en los últimos años, tras la entrada de movimientos indígenas en el parlamento.
- El gobierno actual se enfrenta a numerosos actores con poder de veto (cocaleros-MAS, intereses regionales, etc.).

¹ Embajadora de Bolivia en España.

- Bolivia ha pasado de ser «el tigre de los Andes», recordando la aplicación estrictísima del modelo del «Consenso de Washington», a un «antimodelo». Representando una situación crítica, que es fruto de muchas crisis a la vez: del gobierno del país, del modelo neoliberal, del modelo social y económico, del sistema de representación (no sólo de los partidos) y del modelo de Estado.
- Entre los factores diversos que han conducido a esta crisis puede destacarse que hay un problema de fondo, que es de confianza y que no se puede resolver a corto plazo. El acento radica en el fracaso del modelo político en tres sentidos: i) al no haber satisfecho las expectativas de mejora de vida de la población (poca redistribución); ii) por el abuso discrecional del poder; iii) por ser incapaz de garantizar la cohesión interna del país (Lazarte, 2005).

Ante esto pudiera resumirse que hay: 1) una necesidad de una renovación del liderazgo político, con proyectos nuevos y democráticos que orienten a la sociedad al futuro; 2) ante la cultura de pacto desacreditada reformarla, ya que los pactos son indispensables para solucionar la crisis de gobernabilidad existente. Para ello resulta inevitable contar con actores capaces de componer pactos, pero mientras tanto: no hay actores capaces de representar intereses generales para los pactos (ej. negociaciones parciales del gobierno con un actor social primero, luego con otro... pese a que tienen demandas similares); 3) no se da participación con negociación sino con mandato prefijado, lo que cercena la negociación; y 4) ante la inminencia de las elecciones generales del país, previstas para diciembre de este año, la necesidad de un pacto entre candidatos con respecto al acatamiento de la ley. Debe interponerse una premisa: superar la cultura del desacato a la ley.

Bolivia, tras un convulsionado período (entre 1978 y 1982 registró siete gobiernos militares y dos civiles), inició un gran esfuerzo democratizador en 1982 aunque sin una coalición de actores estratégicos propiamente democráticos, sin un mapa de ruta preciso para la transición y con una conciencia parcial de los requerimientos del desarrollo económico y social por parte de los actores. Los

conflictos entre el gobierno, el Legislativo, los partidos políticos, los militares y diversos agentes sociales (grupos de interés especial y grupos regionales) imposibilitaron la puesta en práctica de un plan propiamente de estabilización económica, lo que generó gravísimas consecuencias de orden económico y social sobradamente conocidas y que se guardaron en la memoria colectiva.

Como consecuencia de todo lo anterior el presidente Siles fue obligado a salir del gobierno con un año de antelación y se convocaron elecciones en 1985. Se inició desde entonces una gobernabilidad democrática basada en el pacto entre los principales partidos políticos que, con el beneplácito de la cooperación internacional, al menos hasta 1998, fue capaz de procurar al país no sólo estabilidad política y algún crecimiento económico, sino también un importante proceso de transformaciones institucionales. En paralelo se fue creando un modelo de gobernabilidad democrática que supuso una transformación radical del mapa de los actores estratégicos y de los mecanismos para la solución de conflictos entre ellos. El Gobierno de Víctor Paz consiguió una coalición de partidos que se impuso a alguna resistencia parlamentaria y a la de los sindicatos organizados. El resultado fue no sólo el inicio de un largo periodo de estabilidad macroeconómica sino también el restablecimiento de la gobernabilidad y la autoridad del Estado. Dicha gobernabilidad se fundaba en el protagonismo fundamental de los partidos políticos y en el debilitamiento y pérdida de la condición de actores estratégicos por parte de los militares y los sindicatos organizados.

En cualquier caso, como han señalado tantos analistas, se trató de una «democracia por defecto», es decir, soportada por actores recién llegados al mundo democrático y por una sociedad donde la cultura democrático-representativa sólo era embrionaria, que se encontraba fuertemente condicionada por la pobreza y las desigualdades, y tenía que convivir con otras culturas políticas más arraigadas de base corporativa. La pregunta de la viabilidad de esta democracia se hacía y se hace inevitable². Nadie puede dejar de reconocer

² Whitehead ha desarrollado recién este argumento in extenso, vid. L. Whitehead, *The Viability of Democracies*, en L. Whitehead y J. Cabtree (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Nueva York, Palgrave, 2001.

que este primer gran esfuerzo democratizador del pueblo boliviano, al que proponemos reconocer como primera democratización, ha dado frutos importantes: las grandes reformas económicas y políticas que evitaron, primero, que el país se precipitara al desgobierno y la desintegración social y, en segundo lugar, pusieron las bases para un desarrollo económico más acorde con los tiempos y para una inclusión política de los sectores tradicionalmente excluidos del ejercicio de la ciudadanía. En efecto, en el ámbito político, 1) se ha conseguido —no sin tensiones— un sistema electoral básicamente confiable que ha garantizado no sólo la aceptación de los resultados por los partidos mayoritarios sino también la entrada en el juego político-electoral por parte de nuevos actores y partidos constituidos al margen de los tradicionales; de este modo las movilizaciones sociales han tomado como norte la inclusión de sus reivindicaciones en el sistema institucional; 2) gracias a un diseño constitucional favorable —el a veces llamado presidencialismo parlamentarista— se ha posibilitado que el gobierno disponga de apoyo mayoritario suficiente evitándose así las crisis de gobernabilidad características de tantos países de la región; se ha desarrollado de este modo una cultura política de pactos, que hasta 1998 resultó globalmente positiva; 3) a mediados de los años noventa se produjo una reforma constitucional que introdujo el sistema uninominal para el 50% de los escaños de la cámara baja con el propósito de que el Congreso pudiera oír voces del pueblo menos mediatizadas por los aparatos partidistas; además, prorrogó a cinco años el mandato del presidente, del vicepresidente, del Congreso, de los alcaldes y de los concejales; 4) la Ley de Participación Popular de 1994 y la correspondiente Ley de Descentralización han permitido avances importantes en la construcción de la ciudadanía política; 5) durante el mandato del general Banzer la institucionalidad política en su conjunto aparece fuertemente cuestionada y se cruzan diversas iniciativas de reforma constitucional con la apelación creciente por parte de diversos sectores a la Asamblea Constituyente.

El sentido de todas estas reformas es claro: una democracia inevitablemente imperfecta iba desplegando los mecanismos institucionales necesarios no sólo para evitar el conflicto entre los grandes partidos —a través de las instituciones electorales principalmente—

sino también para permitir que sectores tradicionalmente excluidos del proceso político pudieran organizarse y participar en él para defender sus propios intereses. De este modo, a pesar de los rasgos partidocráticos del sistema, al amparo de la democratización naciente pudieron ir constituyéndose nuevos partidos políticos de base indígena y sindical, uno de los cuales, el MAS, rozó la victoria electoral en las elecciones de 2002. El Parlamento nacido de estas elecciones expresa un dato nuevo en la historia boliviana: los indígenas encuadrados en sus propias organizaciones políticas, bajo liderazgos indígenas, contando con importantes aliados de la izquierda política clásica y moderna, podían mirar a los ojos de los dirigentes de las organizaciones políticas tradicionales, ya no necesitaban acceder a la política a través de movimientos populistas impulsados por líderes ocasionales o mediante su presencia subordinada en los partidos tradicionales o en las alianzas con los mismos. Estas nuevas formaciones políticas parecían haber llegado para quedarse. Eran los nuevos actores estratégicos que se incorporaban al proceso democrático. Eran el triunfo de la primera democratización. Pero no se podían acomodar en el modelo de gobernabilidad democrática implantado. Exigían un cambio en la gobernabilidad democrática hasta entonces vigente. Dicho cambio, en un contexto de contradicciones y desigualdades tan agudizado por la crisis, iba a suponer necesariamente conflictos y consensos. Los costes eran insalvables, pero su magnitud dependería de la capacidad de las dirigencias políticas para conducir los procesos. El horizonte de un segundo gran momento democratizador, con un nuevo modelo de gobernabilidad, capaz de impulsar las reformas económicas y sociales pendientes, era la verdadera luz al final del túnel. Tal como señala el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2002, «los líderes políticos y sociales coinciden en que hay un agotamiento de los procesos de reforma, pero divergen en la respuesta... Se requiere avanzar en nuevos cambios institucionales que modernicen el funcionamiento del sistema de partidos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial» (p. 21).

Como ha señalado Norberto Bobbio, «la vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y esos

tratados de paz más duraderos que son las Constituciones». Las buenas Constituciones son fórmulas de gobernabilidad altamente institucionalizadas que son eficaces cuando consiguen que todos los actores estratégicos se den y acepten unas reglas de toma de decisiones y de solución de conflictos que contiene la propia Constitución. Cuando además se garantizan efectivamente los derechos humanos y el Estado de derecho, entonces puede hablarse propiamente de Gobierno Constitucional. En Bolivia las movilizaciones populares han roto el equilibrio institucional preexistente. A partir de ellas la gobernabilidad democrática ya no puede asegurarse sólo desde las instituciones. Sin perjuicio del necesario funcionamiento institucional, será necesario que se generen los espacios públicos de encuentro y diálogo entre los viejos y nuevos actores. Esto exige desarrollar las actitudes y habilidades necesarias: sólo desde el principio de reconocimiento será posible generar el respeto y la confianza que permitan crear las bases para una Asamblea Constituyente exitosa que dé paso a la segunda democratización. Como señala Fernando Mayorga, la política ha salido de los círculos gubernamentales y se ha instalado en el espacio público y sus medios deben ser las palabras, los argumentos. La diferencia sustantiva está ahí: pasar de los bloqueos al diálogo, de la presión al argumento (Ossio y Prats, 2004).

MOMENTOS DE LA HISTORIA REPUBLICANA

Para hablar del momento actual de los movimientos sociales en Bolivia es importante repasar la historia y en ese afán apuntaremos tres hitos de la misma que significaron crisis relevantes a efectos del posterior curso de la historia del país.

— La crisis de la guerra del Pacífico (Bolivia-Chile 1879), que dejó huellas profundas en el sentimiento colectivo y afectó en la idea que el país tiene de sí mismo con una necesidad «antológica» de victoria; de alguna manera fue una crisis con salida, una nueva generación histórica disponible para el relevo de liderazgo asumiendo el reto histórico de dotar al país de una esperanza. Ésta fue la generación liberal que tenía una propuesta de y para el país, plan-

teando la salida del caudillaje, de la barbarie, reemplazándolo con una nueva generación civil que haría viable la construcción de un país moderno. Este proyecto liberal duró hasta mediados del siglo XX. El paso de la plata al estaño fue relativamente fácil para la sociedad boliviana, y a pesar del crecimiento del sector exportador, de la expansión de la nueva élite blanca llamada cholos y de la caída masiva en la propiedad india de la tierra en el campo, Bolivia seguía presentando un aspecto sorprendentemente tradicional en sus rasgos sociales (Klein, 1987).

El crecimiento económico que había tipificado a los gobiernos tanto conservadores como liberales había quedado delimitado para algunos grupos elitistas en la segunda década del siglo XX; este crecimiento comenzó a repercutir de forma clara en los sectores mestizo e indio y la expansión de las haciendas condujo a un creciente conflicto agrario con los indios de la comunidad.

Como consecuencia de estos conflictos, de la agitación y organización de los obreros hasta 1912 no se celebró el Primero de Mayo.

— La segunda catástrofe nacional fue la guerra del Chaco. Esta guerra predijo también una generación de relevo que tenía una explicación para la desgracia atribuida al poder de la «oligarquía anti-nacional» y es que debía ser sustituida por el poder de la «nación». Esta generación, la del Chaco, con un proyecto nacionalista de poder y de país, fue la que hizo la revolución del 52 que duró hasta mediados de los ochenta. La guerra del Chaco marcó un viraje en la historia económica del país. La gran depresión y el conflicto subsiguiente del Chaco pusieron fin a la expansión e incluso a la capitalización de la industria minera.

Pero la expansión del estaño apenas repercutió en la modernización del conjunto de la sociedad. Se calculó que todavía hacia 1940 más de dos tercios de los bolivianos vivían fundamentalmente al margen de la economía de mercado y todavía en 1950 el número de artesanos igualaba en la economía nacional de los fabriles; aunque parte de la sociedad activa se dedicaba a la agricultura, Bolivia seguía siendo un país importador de víveres.

La guerra arrasó los sistemas tradicionales de creencias e impulsó a pensar radicalmente en el carácter de la sociedad boliviana (Klein, 1987).

Para una comprensión de la revolución que se produjo en los meses que siguieron a abril de 1952, resulta imprescindible comprender el carácter de la sociedad y la economía boliviana a mediados del siglo. Aunque conservaba todavía los rasgos clásicos de una economía subdesarrollada, a mediados del siglo XX Bolivia había vivido muchos cambios sociales. Además, cada uno de los departamentos había crecido más rápido que la población global. El grado de alfabetización y el número de niños que asistían a la escuela había aumentado; después de la guerra del Chaco se dedicaban a la agricultura e industrias dependientes que producían alrededor del 30% del producto nacional bruto causando considerable retraso.

Los causantes de este retraso fueron los que tenían haciendas que no cultivaban todos sus terrenos. Bolivia era un ejemplo clásico del sistema latifundista americano, la extrema desigualdad en el reparto de tierra que era imprescindible para el control de la mano de obra campesina, la mano de obra barata. Gracias a la tierra que les ofrecían a cambio de trabajo, existían pocas inversiones en el manejo de la agricultura, porque era más pujante la minería en ese entonces, y aunque después, poco a poco, fue decreciendo, en el año 1950 Bolivia era el productor del estaño más caro del mercado mundial.

El MNR realizó la revolución de 1952 y sus dirigentes se encontraron con el control político absoluto del país; posteriormente se vivirían los conflictos de militares con los campesinos. Poco después, el MNR reorganizó sus fuerzas con el fin de consolidar su propia base, uniéndose plenamente a los mineros, que crearon una nueva federación nacional obrera, la Central Obrera Boliviana. Así fue cómo la COB terminó nombrando tres ministros obreros en el nuevo gobierno. Durante los meses siguientes la dirección del MNR, encabezada por el presidente Paz Estensoro y Hernán Siles Suazo, empezó a reaccionar a la presión política y paramilitar de los obreros que se hacía relevante y se fueron formando compañías estatales como la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia). A mediados del año 1952 y primera mitad del año 1953 la sociedad rural comenzó a derrumbarse (Klein, 1987).

Los campesinos comenzaron a organizar sindicatos campesinos, con el estímulo de la COB, dando origen a un conflicto en abril de

1952. En enero del año 1953 se creó una comisión de la Reforma Agraria para lo que sería uno de los más importantes avances de la revolución: la nacionalización de las tierras, con excepción del oriente del país que, al ser poco poblado, no se vio inmerso en esta reasignación de propiedad.

La generación pos 52, que pudo ser la tercera generación histórica, fracasó desde su impotencia ya que su proyecto de país «socialista y estatista» se hizo inviable entre 1982 y 1985. Esta generación no fue capaz de proponer un modelo sustitutivo de sociedad democrática, esencialmente porque nunca había pensado en serio la democracia y por ello no podía servirle de matriz de pensamiento.

— Con Siles (1978) irrumpe una propuesta que piensa en el triunfo del nacionalismo revolucionario mediante la alianza con los sectores que no eran nacionalistas revolucionarios. Se creía que debía constituirse un bloque en el que el nacionalismo revolucionario tuviera superioridad, pero no monopolio. En esta etapa se formarían los partidos de la democracia, pero nacerían bajo el espectro del Estado del 52. Aunque se rompe la hegemonía del 52 los aliados persisten en la estructura, es así que el MIR, aún creyendo en el nacionalismo revolucionario, postula lo que llamaría la nueva clase política para administrarlo (Zavaleta Mercado, 1983).

La falta de proyecto fue sustituida, más bien, por una fuerte y exclusiva «vocación y disfrute» de poder, atracción que fue lo que la hizo vivir durante las dos últimas décadas, hasta octubre del 2003, donde poco faltó para que fuera sepultada (Lazarte, 2004). Una fracción de esta generación pos 52 intentó cubrir el vacío con el proyecto «neoliberal y privatista» que resultó inviable en sus pretensiones, habida cuenta de que no sólo se trataba de mercado sino de hacer funcionar a la sociedad según el modelo de mercado.

La generación actual, cuya experiencia histórica está marcada por carencias en el funcionamiento de la democracia, está más inclinada a la deserción que al compromiso «cívico» con el país. Entre los que más desean abandonar el país —en una proporción que se ha duplicado en los últimos cinco años—, como puede constatar en las encuestas y la realidad en esta región, están los jóvenes, para quienes el futuro del país ha dejado de ser un atractivo por el cual valga la pena apostar. En los hechos han renunciado a construir

nuevas esperanzas compartidas para ocuparse cada cual de lo suyo, en un mundo que sólo les ofrece el espejismo darvinista del éxito personal. Los sucesivos movimientos generacionales han fracasado por impotencia propositiva y la ambición desmedida de ocupar espacios de poder tradicional los ha disuelto.

MOVIMIENTOS SOCIALES

Para entender este escenario político partidario diferente al tradicional sistema organizado desde los años cincuenta, seguiremos observando desde la historia misma del país, no una historia solamente política sino una historia social y una historia económica. Zavaleta Mercado (1983) relaciona el sentido de la historia con la masa que el año 79 proclama el poder de la COB con una capacidad insurreccional, «la ocupación de caminos, la asunción territorial y el cerco de las aldeas son la insurrección del que no tiene armas». Según el autor, los episodios de noviembre nos proveen material abundante para estudiar y reflexionar acerca de las posibilidades y las imposibilidades de la democracia representativa en Bolivia que equivaldría a decir que «las activas masas de noviembre fueron como concentrado de la historia, más importantes que las tres elecciones realizadas después de la caída de Banzer, en su conjunto».

Hacer referencia a la crisis de noviembre de 1979 es seguir también un dato que no puede dejarse de lado y es que el movimiento social boliviano tiene un antes y un después de los años setenta (Zavaleta diría 79) ya que la COB, con una pertenencia de clase identitaria predominante que era la obrera, tiene un liderazgo y una territorialidad organizativa fundada en el sector que desde mediados del siglo XIX se instaló en la región occidental del país estructurando una fuerza desde el sindicalismo naciente de la época de los palliris y los pequeños talleres artesanales de La Paz, Oruro y Potosí. Esta base social urbana sindicalizada a partir de un liderazgo fortalecido en el 1952 (donde hay una hegemonía obrera, aglutinada en torno a las minas cuyo sector era la principal fuerza económica de presión y liderazgo social), sin embargo, desde los años ochenta se ve des-

mantelada con la desaparición de los sindicatos de la gran empresa, aunque a su turno surgiera un nuevo proletariado, hoy tres veces más grande que hace treinta años, pero desindicalizado (García Linera, 2001).

Sin embargo, para tomar el hilo de la historia es necesario mirar retrospectivamente a la historia de nuestra democracia representativa. La República de los años cuarenta es una construcción visiblemente oligárquica, donde la punta del iceberg era una cabeza visible de la mal llamada burguesía, que se vio desbordada después de la nefasta guerra del Chaco y que originaría la historia y el germen del Movimiento Nacionalista Revolucionario y la Revolución del 52. Este proceso que permitió la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el voto igualitario para la mujer y el indio, hasta llegar a la crisis del 79, fue no sólo un mal momento de la democracia representativa sino el inicio de una crisis social que se ha extendido hasta ser una crisis nacional.

La construcción política de esta sociedad no se entiende sin mencionar los llamados golpes de Estado. Estas rupturas de la normalidad, «de los pactos del poder de nuestra historia política», han sido la lógica de nuestra historia ya que debemos convenir que estas formas de gobierno han generado un ser «representativo» en la memoria colectiva, a partir del cual la historia se ha ido desencadenando. La insurrección de abril de 1952 la desencadenó un golpe de Estado, otro golpe puso fin a este proceso de revolución nacional iniciado por esa insurrección (1964). Un acto de masas, como fue la huelga de hambre en 1977, puso término a la dictadura de Bánzer y un golpe también fue el que afectó a Pereda. El auge democrático representativo iniciado con la huelga de hambre de las mujeres mineras (Domitila Chungara) fue truncado por el golpe de García Meza (García Linera, 2001). Siguiendo el hilo conductor la democracia representativa no expresa sino voluntad social circunstancial y el golpe de Estado, cualquiera que sea, no significa por sí mismo casi nada; en cambio la crisis se revela como la forma clásica del reconocimiento de la realidad del todo social. Por lo tanto, las crisis son el fenómeno y la exterioridad de la sociedad.

A ello debemos sumar el ser de Bolivia como país, una combinación de estructuras que a veces ni se tocan y otras veces se rozan en

el péndulo cultural y/o económico. Podemos ver atisbos de burocracia y estructuras gerenciales de administración pública superpuestas, estratos diferenciados de tierras altas y tierras bajas donde la agricultura preserva espacios, en un caso de descampesinización colonial y en el otro de territorialización empresarial. Bolivia tiene particularidades regionales, es un todo compuesto por pueblos que visten, cantan, producen y conversan en lenguas y acentos diferentes, sin que pudiera reconocerse objetivamente una lengua universal. Se ha dicho que lo que más se teme es de lo que menos se carece y es que se ha calificado a Bolivia como una entidad social dispersada con temor a la dispersión, lo que Zabaleta Mercado viene a llamar el país perteneciente a un fondo histórico más allá de la unidad fetichista. Quizás no sea sólo un tema de identidad ya que el reconocimiento de entidades diversas puede darnos la medida de que sentir e identidad prueba su existencia.

En estas identidades se reconocían los obreros, más bien urbanos, en el marco de una Central Obrera Boliviana y los campesinos ruralizados y necesariamente olvidados, que en los años cincuenta y sesenta materializan el pacto militar campesino que hace huella en el relacionamiento no sólo político y social, sino urbano y rural. Así se entiende que en noviembre de 1979 el pueblo de La Paz liderado por la huelga general obrera (que sale en defensa de la democracia representativa) no solamente concentra el apoyo de la huelga general obrera, sino que consigue el apoyo de las zonas rurales del entorno. Algo sin antecedentes en Latinoamérica por el carácter de la vinculación rural a una forma urbana típica como es la huelga. La huelga y el cerco campesino es en la práctica la unión entre Tupac Amaru y la insurrección de abril que fue obrera.

Esta definición de participación activa del campesinado debe resaltarse diciéndose que es el campesino aymara el que tiene hasta el día de hoy una definición no solamente de clase sino de nación y de etnia, coincidiendo en esta postura García Linera. Esta crisis nos permite orientar una realidad y es que el desborde y la extensión de esta crisis social de las «masas de noviembre» se vería reivindicado, una y otra vez, ante la manifiesta imposibilidad central del Estado boliviano y la clara demostración de que el territorio, que en su momento era el privilegio militar, llegaría a ser ahora el privilegio de la

transformación de la geografía en poder, mediante la concepción del cerco y de la toma de tierras.

A partir de noviembre de 1979 se universalizó un ideario partiendo de la historia de la ideología general del nacionalismo revolucionario. El pacto natural Central Obrera campesina reivindicaba el 52 y sepultaba el pacto militar campesino. Incluso los partidos marxistas se pliegan a este dominio, sin embargo, a pesar de este triunfo de la ideología, hay un acto de la historia que niega al nacionalismo revolucionario y es que hay una «nueva multitud» (Lazarte, 2005) y para ella el nacionalismo revolucionario quedaba pequeño. El ascenso simple y llano de la COB y su liderazgo reproduce los términos de constitución de nuestra historia.

Así Siles Zuazo, al mando de la Unidad Democrática Popular, triunfador de las elecciones convocadas por Bánzer en 1978, por Padilla en 1979 y por Geiller en 1980, tenía un mérito y cualidad que era la comprensión de que no se debía excluir el lado proletario del pacto democrático sumando sus fuerzas desde el populismo clásico, los núcleos obreros, los comunistas y la corriente generacional que era el MIR, constituyendo la novedad que se llamaría «saber político local». Es el reemplazo del mecenazgo de los años cuarenta compenetrado con el MNR de entonces hacia la idea del bloque histórico generador de un nuevo contrato social. En estas tres elecciones el movimiento campesino, especialmente el aymara, actuó con consistencia y muestra un viraje en la sociedad boliviana. Así, aquel campesinado, base formal de la alianza campesino militar posterior al 64 (Barrientos), cambia de manera esencial. La Paz es una de las regiones más fuertes del país pues, si en los años cincuenta el valle había sido el epicentro de la revolución agraria, ahora el collado revelaba un despertar y el catarismo alimentaba la tradicional forma organizativa (el ayllu). Este movimiento surgió en La Paz desde un germen llamado movimiento campesino independiente que en 1967, en una visita del Presidente Barrientos a ese poblado altiplánico que desató una pedrea, actuó posteriormente con esta denominación en la asamblea popular de 1971, dando origen a este movimiento con distintas corrientes, desde el movimiento indianista (el MITKA) hasta las más próximas al movimiento obrero.

Siguiendo el curso de esta historia, aquella votación paceña (1978, 1979-1981) resultaba el peso que desbalanceaba cualquier voto electoral ya que entonces este departamento, que detentaba la mitad de la economía y de la población del país, había mostrado su lado de rebelión contra el Estado del 52.

La presencia masiva electoral aymara (aunque no sólo aymara) se daba con el voto universal; a partir de la crisis desatada en noviembre del 79 la política se presentaba en una representación surgente donde antes solo cabía el colectivo indiferente de la predeocracia. La UDP de entonces fue como un parásito del estruendo campesino obrero; puede decirse que en el periodo 78-89 el episodio más importante, que consiste en la adopción de la democracia representativa al acervo político o las acumulaciones hegemónicas de las masas (Zabaleta, 1983), se funda en la democracia real iniciada por las reformas del 52. Sin embargo es cierto que no existe una tradición democrática en el sentido representativo. Dato importante es la legitimación histórica de que el periodo de Torrez fue democrático y no el periodo de Barrientos, habiéndose hecho elecciones.

El tercer momento, si consideramos que un primero fue el de 1952 y el segundo el de noviembre de 1979, de movilización y crecimiento social, se da el año 2000.

Hasta entonces, Bolivia había conocido dos formas de ingobernabilidad: la ingobernabilidad desde arriba, imputable a la élite gobernante, y la ingobernabilidad desde abajo, desde la sociedad civil. La primera pudo ser controlada mediante una política de pactos con los que los partidos se comprometen a hacer viable la gobernabilidad. La segunda fue debilitada en sus efectos desestabilizantes por la crisis del sindicalismo boliviano, pero este debilitamiento no quería decir desaparición y varios conflictos, desde 1985 hasta el año pasado habían sido controlados mediante Estados de sitio que disponía el gobierno. Pero crisis sindical no significaba eliminación de los conflictos ni de los agentes del conflicto. Así, en el año 2000, emergieron con toda su fuerza nuevas formas de ingobernabilidad desde «abajo», movimientos sociales vinculados en gran parte a los cambios del país en los últimos veinte años. Por su número probablemente nunca en la historia del país se habían producido tantos

conflictos simultáneamente: maestros, cocaleros, gremialistas, vecinos, comités cívicos, estudiantes, transportistas, colonizadores... cada uno con sus propios conflictos.

Conflictos sin demandas unificadas, con demandas cuyas soluciones solas son de «solución inmediata». El componente de alta emotividad es la otra particularidad de los conflictos nuevos, éstos han crecido en su intensidad y por ello mismo se han hecho más difíciles en su tratamiento razonable. El acentuado involucramiento de los movilizados hace más complicada la tarea de una salida negociada (Lazarte, 2005).

Una de las constataciones más inquietantes de los conflictos de abril y septiembre del 2000 es que fueron además el escenario de acciones de riesgo contra la democracia. Desde los bloqueos, las marchas, tomas, amenazas, vecinos, dirigentes sociales y políticos, emergieron las viejas corrientes no democráticas o francamente antidemocráticas, muchas de ellas nostálgicas. Puede verse con frecuencia que en algunos sectores sociales se utilice el término de «armarse». Últimamente, en junio de 2004, arreció gente armada en las concentraciones campesinas y por otra parte se están reactivando sentimientos étnicos y en algunos casos racistas.

Al cambiar el terreno de los conflictos y los actores del conflicto ha cambiado igualmente la lógica de la acción colectiva. Hoy en día, las acciones colectivas están igualmente desestructuradas, fragmentadas, discontinuas y dispersas, pero con un elevado potencial de descontrol. Los conflictos del pasado, organizados alrededor de polos poderosos de movilización, eran identificables y se sabía con certeza cuál era el agente del conflicto. Ahora los conflictos surgen por explosión y en ciertas circunstancias pueden convertirse en activadores de otros conflictos.

A ello se suman factores más coyunturales; por ejemplo, los efectos de las políticas de ajuste estructural desde 1985 cuyos costos sociales son elevados en términos de pobreza y desigualdad. El resultado ha sido de algún modo la existencia de dos Bolivias en conflicto, un país fracturado socialmente entre los que están dentro y los que están fuera.

CRISIS DE LOS PARTIDOS

Esta crisis, como Lazarte expresa y ha sido ampliamente comentada, puede decirse que no sólo alcanza a los partidos, ya que podría afectar a la larga a la legitimidad misma del sistema político. Un primer indicador inicial de este estado de conciencia colectiva es la emergencia de movimientos políticos efímeros, informales, la proliferación de candidatos «independientes» o finalmente los intentos de organizar nuevos partidos.

Los datos de las encuestas son reveladores; los partidos son las instituciones en las que la población se siente menos representada, la población se siente mejor representada por instituciones no políticas, todo ello pone en cuestión una función esencial para la que emergieron los partidos.

En esta crisis debe separarse lo que puede llamarse factores endógenos de su crisis de los factores exógenos o de contexto.

En lo que concierne a la crisis de representatividad, que es el componente más importante de la crisis de los partidos, existen factores de contexto que han agravado la crisis hasta hacerla poco menos que irresoluble, en términos tradicionales al menos. Habría entrado en crisis una cierta forma de representación para la cual ya no existe la base sociológica y correlato político correspondientes (Lazarte, 2005).

Para esta determinada situación el término de «brecha» es quizás el más adecuado, ya que es una franja la que distancia a la población y a los partidos, y está fuertemente vinculada a la baja capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales; esta crisis de representatividad sobre todo es de legitimidad. Las movilizaciones de abril y septiembre de 2000 fueron congruentes con la idea de que los partidos podían ser prescindibles en democracia.

Ahora y después de octubre de 2003, los partidos existentes han entrado en una nueva fase de su crisis, donde la pregunta no se refiere a cómo podrían mejorar su desempeño sino si pueden hacerlo aún. La opinión pública pone en duda su necesidad. Los recientes resultados de las elecciones municipales parecen ser una confirma-

ción en esta dirección. Por ello, hablar de partidos sólo tiene valor nominativo pues en los hechos cada vez funcionan menos como tales y son más agrupamientos de grupos y facciones que se forman y se diluyen según los intereses que se cruzan (Lazarte, 2005).

Es importante mencionar que aunque se incorporaron las agrupaciones cívicas y los pueblos indígenas como alternativas a partidos desprestigiados y en crisis de funcionamiento su desempeño no solamente no es muy distinto de los partidos sino que inclusive es más deficiente. Es evidente que no son la panacea para la crisis de representación política, que requiere construcciones de fundamento estable y permanente en la mediación entre Estado y ciudadanía y, sobre todo, cambios importantes en pautas de la política, hoy no sólo desvalorizada sino incapaz de generar confianza. Es probable que este momento dure algunos años más antes de que los partidos produzcan su propia revolución y las agrupaciones cívicas y los pueblos indígenas prueben que existen sólo por defecto.

Los pueblos indígenas no obtuvieron buenos resultados en su primera experiencia en las elecciones municipales de 2004, ya que participaron en municipios donde una mayoría (70 a 80%) se autoidentifica como pueblo originario y donde el resultado electoral no fue el esperado. Los resultados parecen demostrar que la identidad étnico cultural no es la única, ni en muchos casos la más importante, variable de comportamiento electoral (Lazarte, 2005).

NUEVO ESCENARIO POLÍTICO

Aunque los movimientos sociales, sobre todo en sus mandos directivos y liderazgos, aún no han logrado la cohesión necesaria en la unidad y se encuentran divididos, y no lograron cristalizar la totalidad de sus objetivos —quedando pendientes la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la Nacionalización de los Hidrocarburos— demostraron que se encuentran en una fase de ofensiva ante el retroceso de los partidos tradicionales que defienden el modelo neoliberal.

Esos movimientos sociales ahora se encuentran ante el reto histórico de participar en las elecciones generales convocadas para el domingo 4 de diciembre de 2005 y, de ser capaces o no de escribir una nueva página en la rica pero también luctuosa historia de Bolivia.

En la actualidad, el Movimiento al Socialismo (MAS), encabezado por el diputado y dirigente cocalero Evo Morales, se convierte en la primera fuerza política del país y tiene grandes posibilidades de disputar la Presidencia de Bolivia. En torno a este movimiento se empezaron a sumar movimientos sociales, sindicales y agrupaciones ciudadanas de izquierda, campesinas, indígenas y populares como el Movimiento Sin Miedo (MSM), los cooperativistas mineros, organizaciones de profesionales y otros.

Mientras tanto, otros sectores como la Central Obrera Boliviana (COB), la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, los campesinos de La Paz, el Movimiento Sin Tierra (MST), el Consejo de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) y algunos sectores de intelectuales que priorizan la Asamblea Constituyente y la Nacionalización de los Hidrocarburos, tienen el objetivo de conformar un nuevo instrumento político, paralelo al MAS.

Por si fuera poco, seis alcaldes de centro-izquierda y neoliberales, que ganaron en las elecciones municipales de diciembre de 2004 en sus principales ciudades, formaron el Frente Amplio y Patriótico que podría postular como candidato presidencial al obrero y actual alcalde de Potosí, René Joaquino. (A tiempo de revisar este documento el frente conformado se ha diluido y no participará en las elecciones.)

De acuerdo con las primeras encuestas, encabeza también las preferencias el ex presidente Jorge Quiroga, sucesor del extinto dictador Hugo Bánzer y militante de Acción Democrática Nacionalista (ADN), aunque ahora postula por una agrupación ciudadana. En sus primeras declaraciones, por ejemplo, afirmó que no está de acuerdo con la nacionalización de los hidrocarburos «pero sí con la nacionalización de los beneficios que generan los hidrocarburos».

Otro candidato es el ex mirista Samuel Doria Medina, de Unidad Nacional (UN). Hay que destacar una importante confusión de roles: los sindicatos y en general los movimientos sociales actúan

como partidos. De hecho, en su opinión, se va a un proceso electoral sin partidos propiamente sino más bien de «federaciones corporativas sociales».

En el ámbito de la política se ha intensificado el transfuguismo y está cobrando importancia un fenómeno de «adulterio político»: militantes de un partido que se presentan en las listas de otro partido. La apuesta y propuesta de los partidos a una Asamblea Constituyente puede ser una oportunidad histórica y tener éxito, pero si hay pactos preconstituyentes que permitan establecer una disposición a la negociación y al pacto en la Asamblea Constituyente.

Ante este espectro nacional, mientras no se reduzcan sensiblemente las desigualdades y contradicciones, la política boliviana no podrá ser plenamente institucional, tendrá una dosis importante de lo que Fernando Calderón ha llamado política en las calles. Por ello, aunque fortalecer el Congreso y dignificar el sistema de partidos es una tarea urgente e irrenunciable, el país necesita con la misma urgencia de espacios sociales institucionales en los que pueda construirse la confianza necesaria para que los conflictos inevitables de las calles resulten en conciertos y aprendizajes positivos para todas las partes (Ossio y Prats, 2004).

Las elecciones convocadas para el 4 de diciembre no sólo serán para elegir al presidente, vicepresidente, senadores y diputados, sino por primera vez en la historia la población boliviana elegirá a nueve prefectos de los nueve departamentos del país.

En los últimos veinte años de democracia, la Corte Nacional Electoral (CNE) sólo organizaba dos actos electorales importantes en cada período constitucional: la elección general y las municipales. Ahora, también debe encargarse de la elección de prefectos y de asambleístas, además del referéndum autonómico para julio de 2006.

A diferencia de años anteriores, varios analistas políticos coinciden que estas elecciones pueden ser las más importantes del proceso democrático boliviano, porque no sólo se elegirá al Presidente de Bolivia y sus más cercanos colaboradores, sino que se determinará la suerte de todo un pueblo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- García Linera, Álvaro (2001), «Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia», en AA VV, *Tiempos de rebelión*, La Paz, Muela de Diablo Editores.
- Klein, Herbert (1987), *Historia General de Bolivia*, 2.^a ed., La Paz, Librería Editorial «Juventud».
- Lazarte Rojas, Jorge (2005), *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz, ILDIS-FES-Plural.
- Mayorga, Fernando (2003), «Retos para la democracia hoy», en *Retos de la democracia en la conyuntura*, BDM.
- Ossio Bustillos, Teresa y Prats Català, Joan (2004), «Crisis de gobernabilidad como oportunidad democrática: el caso de Bolivia», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- PNUD/BOLIVIA, *Informe Desarrollo Humano 2002*. Dirigido por Fernando Calderón, La Paz.
- Whitehead, L. y Cabtree, J. (eds.) (2001), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Nueva York, Palgrave.
- Zavaleta Mercado, René (1983), «Las Masas en Noviembre», en *Bolivia Hoy*, México, Siglo XXI Editores.

LAS ÉLITES FRENTE A LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

El presente capítulo presta en primer lugar atención al acervo aprendido tras la ola democratizadora que invadió América Latina a partir de 1978, e inmediatamente se inserta en un marco más global definido por los supuestos que integran una agenda de reforma política para la región, tomando como punto de partida las opiniones de la clase política. Para ello, se parte de un estudio realizado sobre la élite parlamentaria latinoamericana con relación a aquellos puntos más sensibles que componen, desde su perspectiva, los principales problemas ante los que se enfrenta la política en sus respectivos países. Se concluye tentativamente enfatizando que, si bien hay diferencias notables entre países, los aspectos centrales que los políticos dicen merecer su atención son los de carácter económico y social en mayor medida que los que tienen que ver con la estricta reforma política.

1. EL LEGADO DE UN CUARTO DE SIGLO DE DEMOCRACIA

La democracia (re)instaurada en América Latina a partir de 1978 ha supuesto un periodo que, en términos regionales y hasta finales de 2005, constituye el más largo lapso de vigencia continuada de esta forma de gobierno a la vez que se ha hecho extensible al mayor número de países que nunca antes en la historia la desarrollaron¹. Sin embargo, este cuarto de siglo en términos generales ha contemplado dos periodos muy diferentes. Mientras que en la ola demo-

¹ Véase Alcántara (2003).

cratizadora propiamente dicha que se extendió entre 1978 (año en que se llevaron a cabo las elecciones dominicanas y las ecuatorianas) y 1992 (año en que se produjo en Perú el autogolpe de Alberto Fujimori) los resultados fueron positivos con convocatorias electorales generalizadas y de resolución irreprochable, cierto grado de entusiasmo ciudadano y procesos de institucionalización exitosos, no sucedió igual en el periodo siguiente.

La etapa que se inicia con la década de 1990 va a ser testigo de severas crisis de ingobernabilidad con una larga serie de presidentes que no podrán finalizar sus mandatos, el ascenso de propuestas de marcado carácter antipolítico, el incremento del descontento ciudadano para con la política ligado a expresiones de corrupción por doquier y una crisis generalizada en el ámbito de la economía con pobre crecimiento y rendimiento aún más precario reflejado en el aumento de los niveles de pobreza y de las tasas de desigualdad. Son también unos años en los que la agenda de la reforma política domina la escena.

Si bien hay estudios rigurosos que explican el éxito de la ola democratizadora por la importancia que tuvo el entorno político regional, la decreciente polarización y el compromiso más fuerte de las élites con la democracia², las explicaciones de lo acontecido después tienen un componente académico netamente neoinstitucional que pareciera vincularse con la obsesión reformista de la élite política de acuerdo con la abundante profusión de reformas políticas emprendidas. La puesta del acento en «el creciente reconocimiento de considerar las instituciones democráticas como un fin en sí mismas...[así como]...el grado de atención y comprensión de la importancia de la política y, más específicamente, de la estructura y funcionamiento de los sistemas democráticos para el potencial desarrollo de los países de América Latina»³ trajo consigo la fijación en el rendimiento institucional así como en el cariz y en los resultados y evaluaciones de las reformas políticas llevadas a cabo a lo largo de los últimos años⁴.

² Véase Mainwaring y Pérez Liñán (2005).

³ Véase Payne *et al.* (2003: 2).

⁴ La reforma constitucional de Colombia en 1991 fue la que inició el proceso. El mismo se extendió a la mayoría de los países de la región teniendo un claro

El escaso éxito a la hora de la implementación de políticas públicas y de instituciones que fueran en consonancia con la economía de mercado, en la línea de la creación de normas justas y eficientes que aportaran seguridad y redujeran la incertidumbre, produjo un notable empantanamiento en la situación política. Economía y política llegaban a tener un entrelazamiento que les hacía formar un binomio inseparable. Las recurrentes crisis económicas, tanto originadas exógenamente como propiciadas por el defectuoso reemplazo del periclitado modelo de sustitución de importaciones y de la matriz estadocéntrica, alimentaron la apertura de la crisis de legitimidad política. Por su parte, las críticas al pobre desempeño de la política se centraron en la forma de gobierno presidencialista, que si se iniciaron a mediados de la década de 1980 volvieron a cobrar pujanza más tarde al interpretarse que buena parte de las crisis del último lustro han sido producidas por los enfrentamientos constantes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sin que existan mecanismos institucionales que faciliten soluciones⁵.

Pero otras críticas han procedido desde la economía política centrándose en la defectuosa organización del Estado en lo atinente a los procesos de descentralización o en las ineficientes instituciones tributarias así como en las encargadas de llevar a cabo políticas sectoriales y políticas sociales⁶.

El resultado, no obstante, es desigual llegándose a constatar para el periodo 2000-2004 que el *índice de las percepciones ciudadanas de la democracia*⁷ en América Latina clasifica a los países de la región en

componente extensivo pero tampoco dejó de afectar a los propios países ya reformados. En efecto, la Constitución brasileña se ha reformado 37 veces hasta 2005, mientras que la colombiana ha sufrido 20 reformas y la pulsión reformadora no se termina cuando se escribe este capítulo (al final de 2005), estando abierto el proceso de reforma constitucional en Bolivia y Ecuador y de manera parcial en otros países como pudiera ser el caso de Perú, donde en octubre de 2005 fracasó un intento, mediante plebiscito, de desarrollar una reforma de descentralización regional.

⁵ Véase Valenzuela (2004) donde se resumen (y actualizan) buena parte de los argumentos en contra del presidencialismo. La dificultad a la hora de establecer vínculos institucionales que faciliten la cooperación entre poderes a la hora de establecer políticas públicas viene a ser el principal argumento en contra del modelo presidencialista imperante en la mayoría de los países latinoamericanos.

⁶ Véase Cárdenas y Lora (2005).

⁷ Véase Hagopian (2005: 334).

un continuo en el que, por encima del valor medio, se sitúan claramente Uruguay, Costa Rica y Argentina y, en un segundo nivel, Chile, Panamá, Venezuela y Honduras, quedando el resto de los países por debajo del referido valor medio. De la misma manera, una clasificación de la *gobernanza democrática*⁸ para doce países con respecto a 2003 sitúa en el polo positivo de la tabla a Chile, Costa Rica y Uruguay en completa contraposición con Bolivia, Guatemala, Argentina, Colombia y Venezuela. Estas diferencias acentuadas demandan, por consiguiente, un tratamiento menos regional y más nacional de los problemas que acontecen en el desarrollo de la democracia.

2. LAS PERCEPCIONES DE LAS ÉLITES POLÍTICAS

La posibilidad de contar con las percepciones de los diputados de diferentes países latinoamericanos⁹ sobre los aspectos que son considerados como el principal problema con el que se enfrentan sus respectivos gobiernos, así como la evaluación de los asuntos que son percibidos como una amenaza para la democracia o para dificultar la consolidación de la democracia en su país es una fértil herramienta que permite conocer su posición enunciativa. Al tenerse datos referidos a dos legislaturas diferentes se facilita igualmente la constatación de la persistencia de dichas percepciones o su grado de variación. Por último, en la medida en que se cuenta con los mismos indicadores para distintos países, se puede llevar a cabo un análisis comparado que permita comprobar la existencia de patrones de comportamiento regional o, por el contrario, de casos nacionales muy diferenciados. En ambos casos se abren indudables vías de estudio posterior gracias a la relación de estos datos con otras variables de cada país en cuestión.

Las opiniones de los diputados¹⁰, actores que se desempeñan en el ámbito del Poder Legislativo y que, por tanto, se encuentran en

⁸ Índice desarrollado por el Banco Mundial, véase Hagopian (2005: 330).

⁹ PELA (1994-2005).

¹⁰ Recogidas mediante entrevista personal con cuestionario abierto en la primera y cerrado en las otras dos de las preguntas que aquí se analizan.

una esfera diferente a la del Poder Ejecutivo, donde son tomadas las decisiones que significan las políticas públicas, tienen un carácter fundamentalmente orientador de la tendencia predominante en ellos como grupo. En el presente capítulo no se ha discriminado a los diputados según su partido político, por cuanto que lo que aquí se desea es proyectar a la clase política parlamentaria como un actor homogéneo; un actor que desde su posición en el sistema político percibe como más acuciantes unos problemas que otros y que tiene su propia visión de cuáles son los principales condicionantes para el desarrollo democrático de sus países respectivos.

2.1. *El principal problema con el que se enfrentan los gobiernos*

La codificación de las respuestas dadas a la pregunta abierta que interrogaba al diputado acerca del principal problema con el que en el momento de la entrevista se enfrentaba el gobierno de su país ha integrado las mismas en siete apartados que se recogen en las tablas I y II. Dos de ellos tienen un marcado carácter económico, como son «problemas económicos» y «desempleo», otros dos tienen un contenido social como es el caso de «pobreza, desigualdad social y problemas sociales» y «violencia e inseguridad ciudadana», el quinto, «problemas políticos e (in)governabilidad», refleja el entramado político y, finalmente, se recogen dos categorías algo más marginales en términos estadísticos como son «corrupción» y «narcotráfico». Los dos momentos que definen sendas tablas se refieren a dos legislaturas diferentes¹¹.

Los datos que ofrecen las tablas I y II, con claras diferencias por países, muestran con rotunda evidencia que son los problemas de cariz económico los que llaman la atención mayoritariamente a la élite parlamentaria como los más relevantes para el país. A lo largo

¹¹ En términos de PELA (1994-2005) se denominan, respectivamente, segunda y tercera oleada. La segunda oleada, y en función de los países considerados, se refiere a los años comprendidos entre 1995 y 2002 si bien para 11 de los 16 países considerados el año de referencia es 1998. La tercera oleada se refiere a los años 2000-2004.

de lo que a efectos de periodificación se ha denominado segunda oleada, los problemas de marcado carácter económico son considerados como los principales para más de la mitad de los diputados de Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Solamente en Bolivia, Colombia y República Dominicana los problemas de corte social tienen la primacía (para la segunda la violencia y la inseguridad ciudadana y para los otros dos países la pobreza, la desigualdad social y los problemas sociales). Problemas estrictamente políticos son acuciantes, con una preocupación apenas superior para el 20% de los diputados, en Chile y México. La corrupción no merece especial atención para los diputados entrevistados sino en cifras inferiores al 15% y el narcotráfico solamente parece tener cierta relevancia en Bolivia y Colombia.

En la tercera oleada se incrementa el patrón de prevalencia de los problemas de carácter económico. Más de la mitad de los diputados de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela así lo estiman y en El Salvador superan el 48%. De nuevo son los representantes de Colombia y ahora de Guatemala y México los que se diferencian poniendo el acento en problemas de carácter social. Los problemas de corte político tienen primacía para los legisladores en Nicaragua, donde el 40% los consideran con la máxima importancia y, en menor medida, en Ecuador. La corrupción es evaluada como un problema prácticamente marginal salvo en Bolivia, Perú y República Dominicana, donde atrae la atención a cerca del 10% de sus diputados. Por su parte, el narcotráfico como problema disminuye en Colombia y Bolivia y aparece ahora muy reducidamente para los representantes de El Salvador, México y República Dominicana.

La comparación realizada entre una y otra oleada que se recoge en la tabla III permite reafirmar que la mayor preocupación se mantiene en el ámbito de la economía¹² y constatar las fluctuacio-

¹² En este sentido hay que recordar, de acuerdo con PNUD (2004: 193), que el promedio de América Latina para 2002 en lo relativo a los principales problemas de los ciudadanos señalaba que para el 34,6% eran los ligados al desempleo la principal preocupación seguidos de la pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes para el 26,3%, la delincuencia y las drogas para el 11,9%, la corrupción para el 11,2%,

nes acaecidas de una legislatura a la siguiente. El deterioro de la situación económica es fácilmente perceptible según los cambios de las opiniones de los entrevistados en dicha dirección en Bolivia, República Dominicana y Uruguay. El mayor peso en la evolución de las variables sociales apenas si se hace sentir en Guatemala, México y Paraguay. La percepción de deterioro político se acusa en Ecuador y Nicaragua.

2.2. *Las amenazas para la democracia*

Como amenazas capaces de desestabilizar la democracia de los países latinoamericanos se han enunciado hasta diez que han sido integradas de nuevo en tres grandes categorías: económicas («crisis económica» y «deuda externa»), sociales («inseguridad ciudadana y delincuencia», «conflictos laborales» y «pobreza y marginación») y políticas («relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno», «terrorismo y violencia política», «el mal funcionamiento del Poder Judicial», «el desinterés de la gente por la política» y «las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo»). Todas han sido evaluadas por los diputados entrevistados en cuatro categorías: mucho, bastante, poco y nada. Con las respuestas obtenidas se han construido unos índices que se proyectan en los gráficos I, II y III. El valor 2 integra y recoge las respuestas del 0 al 25% de los entrevistados, el valor 1 del 25,1 al 50%, el valor -1 del 50,1 al 75% y el valor -2 del 75,1 al 100% de los entrevistados.

Los resultados que se recogen en los gráficos I, II y III muestran de manera destacada que para ningún país de los estudiados ni en la segunda ni en la tercera oleada, que configuraron los periodos de entrevistas, son los problemas políticos los únicos que no alcanzaron la consideración de amenaza alta para la democracia. Sin embargo, el gráfico II constata que, salvo para el caso de Panamá en que este tipo de problemas ve disminuido el grado en la consideración de amenaza para la democracia por parte de los diputados y de

la violencia política para el 7,5% y los servicios y la infraestructura insuficiente para el 6,8%.

TABLA I. *Principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país (en %)*

País/Año	Problemas económicos		Pobreza, desigualdad social, Prob. sociales		Violencia, Inseguridad ciudadana		Problemas políticos, (In)governabilidad		N
	Desempleo	Problemas económicos	Desigualdad social, Prob. sociales	Pobreza, desigualdad social, Prob. sociales	Violencia, Inseguridad ciudadana	Problemas políticos, (In)governabilidad	Corrupción	Narcotráfico	
ARGENTINA (1998)	48,4	7,0	18,7	1,6	9,4	7,0		128	
BOLIVIA (1998)	12,2	16,3	32,7		1,0	4,1	24,5	98	
CHILE (1998)	2,3	34,9	23,2	4,7	25,7	1,2		86	
COLOMBIA (1998)	3,4	10,2	10,2	52,2	4,6	6,8	12,5	88	
COSTA RICA (1998)	4,1	63,3	6,1		16,2	8,2		49	
ECUADOR (1998)	2,7	42,0	15,2		8,1	11,6		112	
EL SALVADOR (1998)	6,3	29,8	9,4	32,8	17,2			64	
GUATEMALA (1998)	5,1	24,1	8,9	7,6	15,2			79	
HONDURAS (1998)	1,4	47,9	8,5	31,0		1,4		71	
MÉXICO (1998)	7,3	30,6	7,3	16,1	22,5	4,8		124	
NICARAGUA (1998)	25,7	41,5	10,0		15,7	2,9		70	
PANAMÁ (2002)	46,9	26,6	1,6	3,1	6,2	15,6		64	
PARAGUAY (1998)	9,2	36,9	7,7	7,7	4,6	10,8		65	
PERÚ (1995)	37,9	13,7	37,9		3,4		1,1	87	
R. DOMINICANA (2000)	7,8	22,6	37,3	1,0	4,0	2,0		102	
URUGUAY (1996)	53,4	17,8	8,2		4,1			73	
VENEZUELA (1995)		59,3	7,2	13,0	7,2			69	

Pregunta: En su opinión como Representante, ¿cuál es el principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país en la actualidad?

TABLA II. Principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país (en %)

País/Año	Problemas económicos		Pobreza, desigualdad social, Prob. sociales		Violencia, Inseguridad ciudadana		Problemas políticos, (In)governabilidad		Corrupción		N
	Desempleo	Problemas económicos	Prob. sociales	Prob. sociales	Inseguridad ciudadana	Inseguridad ciudadana	Problemas políticos, (In)governabilidad	Problemas políticos, (In)governabilidad	Corrupción	Narcotráfico	
ARGENTINA (2004)	16,3	40,4	17,3	17,3	9,6	9,6	9,7	9,7	1,0		104
BOLIVIA (2003)	15,0	48,8	7,6	7,6	1,3	1,3	10,0	10,0	10,0	2,5	80
CHILE (2002)	51,1	21,6	6,6	6,6	1,1	1,1	15,9	15,9			88
COLOMBIA (2003)	10,5	9,5	23,1	23,1	43,2	43,2			5,3	6,3	95
COSTA RICA (2002)	7,8	56,7	7,9	7,9			7,9	7,9	5,9		51
ECUADOR (2003)	2,0	41,8	10,2	10,2	1,0	1,0	31,6	31,6	5,1		98
EL SALVADOR (2000)	20,0	28,3	21,3	21,3	12,5	12,5	17,6	17,6	1,3	1,3	80
GUATEMALA (2002)	9,9	19,0	12,4	12,4	26,5	26,5	11,4	11,4			121
HONDURAS (2002)	16,7	36,3	7,9	7,9	21,6	21,6	2,0	2,0	3,9		102
MÉXICO (2001)	5,7	25,2	30,1	30,1	7,3	7,3	17,0	17,0	4,9	2,4	123
NICARAGUA (2002)	15,0	23,3	16,7	16,7			40,0	40,0	3,3		60
PANAMÁ (2004)	51,5	23,6	7,4	7,4	1,5	1,5	1,5	1,5	7,4		68
PARAGUAY (2003)	23,2	28,4	17,9	17,9	10,7	10,7	7,2	7,2	7,1		56
PERU (2001)	32,9	20,7	22,0	22,0			9,8	9,8	11,0		82
R. DOMINICANA (2003)	0,8	56,8	15,3	15,3	3,4	3,4	4,2	4,2	10,2	4,2	118
URUGUAY (2001)	47,1	44,1	5,9	5,9			1,5	1,5			68
VENEZUELA (2000)	24,0	33,0	15,0	15,0	12,0	12,0	9,0	9,0	1,0		100

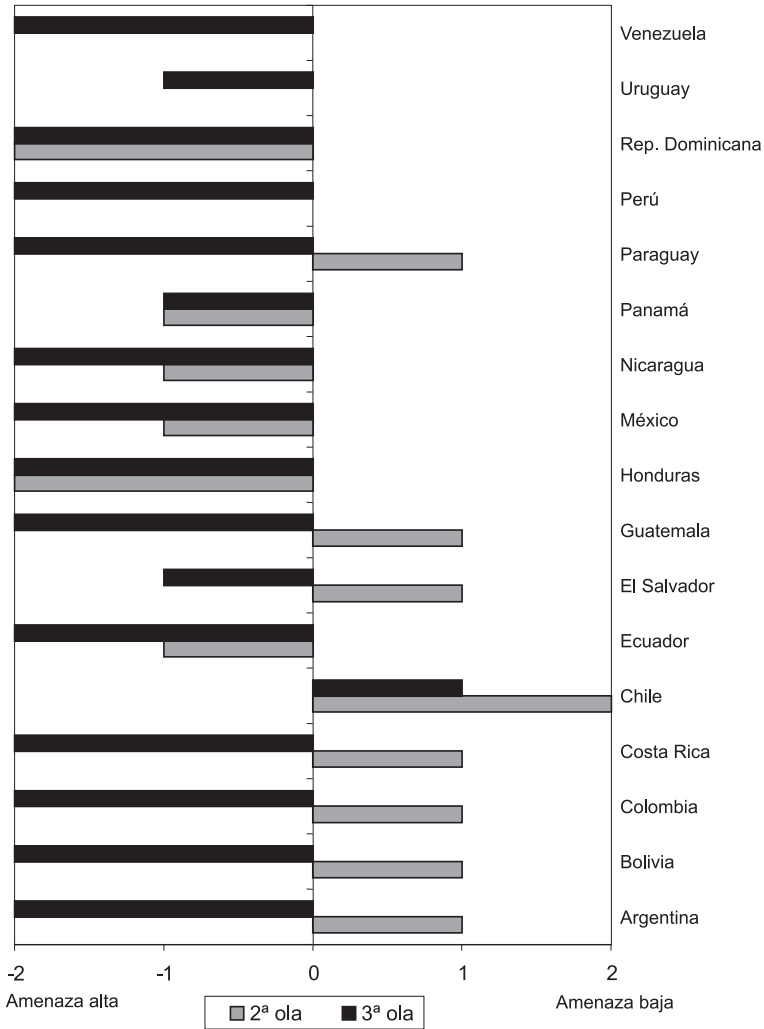
Pregunta: En su opinión como Representante, ¿cuál es el principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país en la actualidad?

Tabla III. Principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país (en%)

País	Problemas económicos			Desempleo			Pobreza, desigualdad social, Prob. sociales			Violencia, Inseguridad ciudadana			Problemas políticos, (In)governabilidad			Corrupción			Narcotráfico			N		
	2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª		2ª	3ª	
ARGENTINA	7,0	40,4		18,7	17,3		1,6	9,6	9,4	9,7		7,0	1,0		128			104						
BOLIVIA	16,3	48,8		32,7	7,6		1,3	1,0	10,0		4,1	10,0		98			80							
CHILE	34,9	21,6		23,2	6,6		4,7	1,1	15,9		1,2			86			88							
COLOMBIA	10,2	9,5		10,2	23,1		52,2	43,2	4,6		6,8	5,3		88			95							
COSTA RICA	63,3	56,7		6,1	7,9				16,2	7,9		8,2	5,9		49			51						
ECUADOR	42,0	41,8		15,2	10,2			1,0	8,1	31,6		11,6	5,1		112			98						
EL SALVADOR	29,8	28,3		6,3	20,0		32,8	12,5	17,2	17,6		1,3			64			80						
GUATEMALA	24,1	19,0		5,1	9,9		7,6	26,5	15,2	11,4					79			121						
HONDURAS	47,9	36,3		1,4	16,7		31,0	21,6		2,0		1,4	3,9		71			102						
MÉXICO	30,6	25,2		7,3	5,7		16,1	7,3	22,5	17,0		4,8	4,9		124			123						
NICARAGUA	41,5	23,3		25,7	15,0		10,0	16,7	15,7	40,0		2,9	3,3		70			60						
PANAMÁ	26,6	23,6		46,9	51,5		3,1	1,5	6,2	1,5		15,6	7,4		64			68						
PARAGUAY	36,9	28,4		9,2	23,2		7,7	10,7	4,6	7,2		10,8	7,1		65			66						
PERÚ	13,7	20,7		37,9	32,9		37,9	22,0	3,4	9,8		11,0			87			82						
R. DOMINICANA	22,6	56,8		7,8	0,8		1,0	3,4	4,0	4,2		2,0	10,2		102			118						
URUGUAY	17,8	44,1		53,4	47,1		8,2	5,9	4,1	1,5					73			68						
VENEZUELA	59,3	33,0		24,0	24,0		13,0	12,0	7,2	9,0		1,0			69			100						

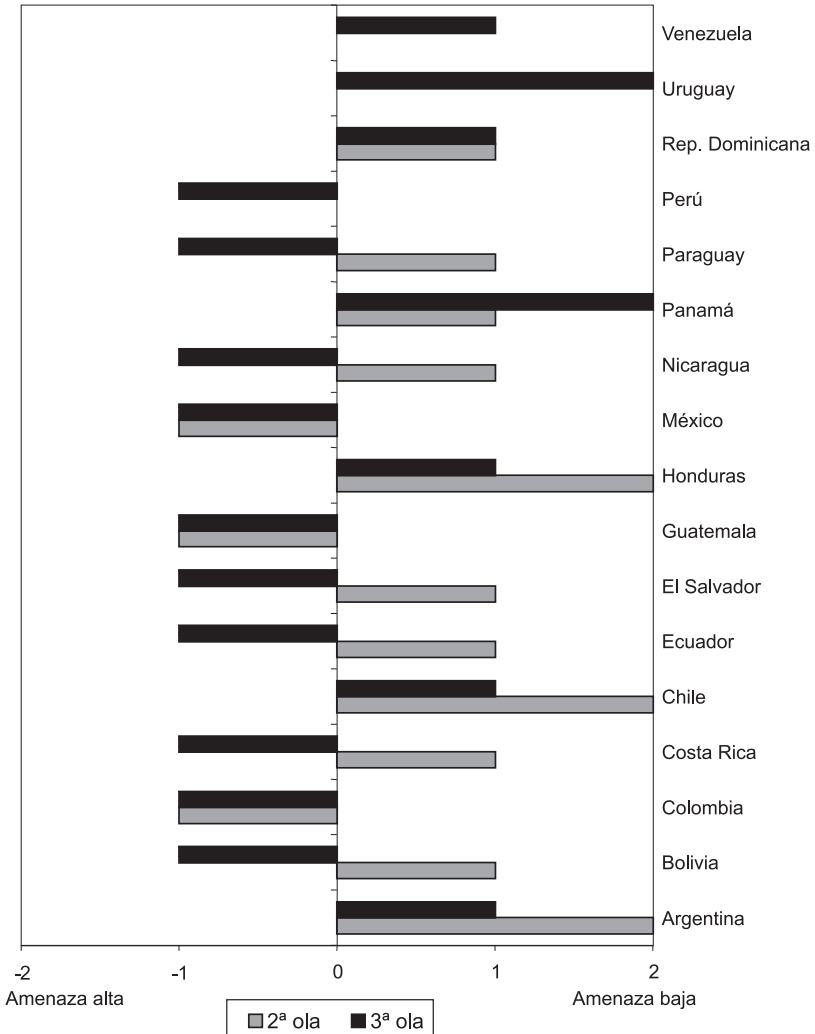
Pregunta: En su opinión como Representante, ¿cuál es el principal problema con el que se enfrenta el gobierno de su país en la actualidad?

GRÁFICO I. *Problemas económicos, amenaza para la democracia*



República Dominicana donde se mantiene, en los restantes países las respuestas de los diputados proyectan un incremento, de una oleada a otra, en el nivel de amenaza de los problemas políticos para la democracia.

GRÁFICO II. *Problemas políticos, amenaza para la democracia*



Desde la perspectiva de la economía, los problemas en dicho ámbito igualmente tienden a percibirse con mayor inquietud en la más reciente legislatura que en la pasada. El gráfico I muestra que solamente los diputados de Chile son, en la tercera oleada, los del único país en que los problemas económicos son considerados

GRÁFICO III. *Problemas sociales, amenaza para la democracia*



como una amenaza relativamente baja. Para los legisladores de El Salvador, Panamá y Uruguay, también de la tercera ola, el grado de amenaza es relativamente alto. En los restantes países, la percepción de que los problemas económicos son una amenaza muy alta para la democracia es la nota dominante.

En otro orden, el gráfico III subraya la manera en que son percibidos los problemas sociales, ya que tiende a agravarse dicha consideración como una amenaza para la democracia. Solo los diputados de Chile, Panamá, Perú y Uruguay en la tercera oleada no proyectan valores de amenaza máxima a la democracia de las cuestiones sociales.

2.3. *Los problemas para la consolidación democrática*

Siguiendo la misma metodología que en el apartado anterior se han abordado diferentes problemas que pueden tener efectos sobre la consolidación democrática de los diferentes países abordados. De nuevo los diez problemas que pudieran presentarse han sido agrupados en las mismas tres categorías: economía («inflación», «desempleo», «deuda externa» y «estancamiento de la actividad productiva y comercial»), social («sanidad/seguridad social», «inseguridad ciudadana» y «educación») y política («derechos humanos o de las minorías étnicas», «relaciones con las Fuerzas Armadas» y «conflictos entre los Poderes del Estado»). Se han agrupado las respuestas que consideran estos problemas con un grado de importancia a la hora de afectar la consolidación democrática de «mucho» y «bastante» (las otras dos eran «poco» y «nada») y se ha vuelto a construir un índice con los valores idénticos a los del apartado anterior. Es decir, el valor 2 integra y recoge las respuestas del 0 al 25% de los entrevistados, el valor 1 del 25,1 al 50%, el valor -1 del 50,1 al 75% y el valor -2 del 75,1 al 100% de los entrevistados.

Al igual que como ocurría cuando se analizaron las amenazas para la democracia, los gráficos IV, V y VI ponen de relieve que son los problemas sociales los que configuran el principal problema para la consolidación de la democracia¹³, algo unánimemente perci-

¹³ Este dato choca frontalmente con el resultado de la ronda de consultas con líderes de América Latina realizada en 2002 y recogida en PNUD (2004: 171) donde son los problemas de neto cariz político (reforma política e institucionales, partidarios) los que se deben enfrentar para fortalecer la democracia, muy claramente por encima del combate a la inequidad, las políticas económicas y las políticas sociales. Si bien es obvio que el formato de la pregunta y de las respuestas es distinto al cuestionario planteado a las élites parlamentarias parece evidente que hay una diferencia notable entre las respuestas de unos y de otros.

bido por los diputados de todos los países analizados con la sola excepción de Costa Rica, donde en la tercera oleada se ha registrado un leve descenso en la consideración de máxima importancia de este tipo de problemas.

Algo similar ocurre con los problemas económicos, aunque en este caso, y como lo refleja el gráfico IV, se registra la nítida excepción de Chile, cuya clase política da al mundo de la economía una importancia reducida en relación a la consolidación de la democracia. También debe destacarse el reflejo de la crisis argentina de 2001-2002 en las percepciones de su clase política, que pasan de considerar a los problemas económicos de una importancia baja a otra baja a la hora de la consolidación de la democracia en su país.

Sin embargo, son de nuevo los problemas de cariz político los que reciben una menor consideración en su rango de importancia a la hora de tener un impacto en la consolidación democrática. Como lo recoge el gráfico V, incluso para un buen número de países (Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) la importancia es mínima.

3. CONCLUSIONES

La agenda política de los últimos tres lustros ha estado dominada por una pulsión constante e intensa a favor de las reformas políticas como forma de paliar las recurrentes situaciones de crisis política. Estas reformas han sido propiciadas exógena y endógenamente. Las primeras a través de organismos de ayuda internacional y de consultorías muy diversas. Las segundas como consecuencia, sobre todo, de la búsqueda de espúreos deseos como la reelección presidencial o de bienintencionados proyectos, como han sido los descentralizadores. La evidencia de esta letanía reformista se encuentra en numerosas fuentes¹⁴.

¹⁴ Dos bien conocidas que testimonian el estado de la cuestión son la de Payne *et al.* (2003) y PNUD (2004).

GRÁFICO IV. *Importancia de los problemas económicos para la consolidación de la democracia*

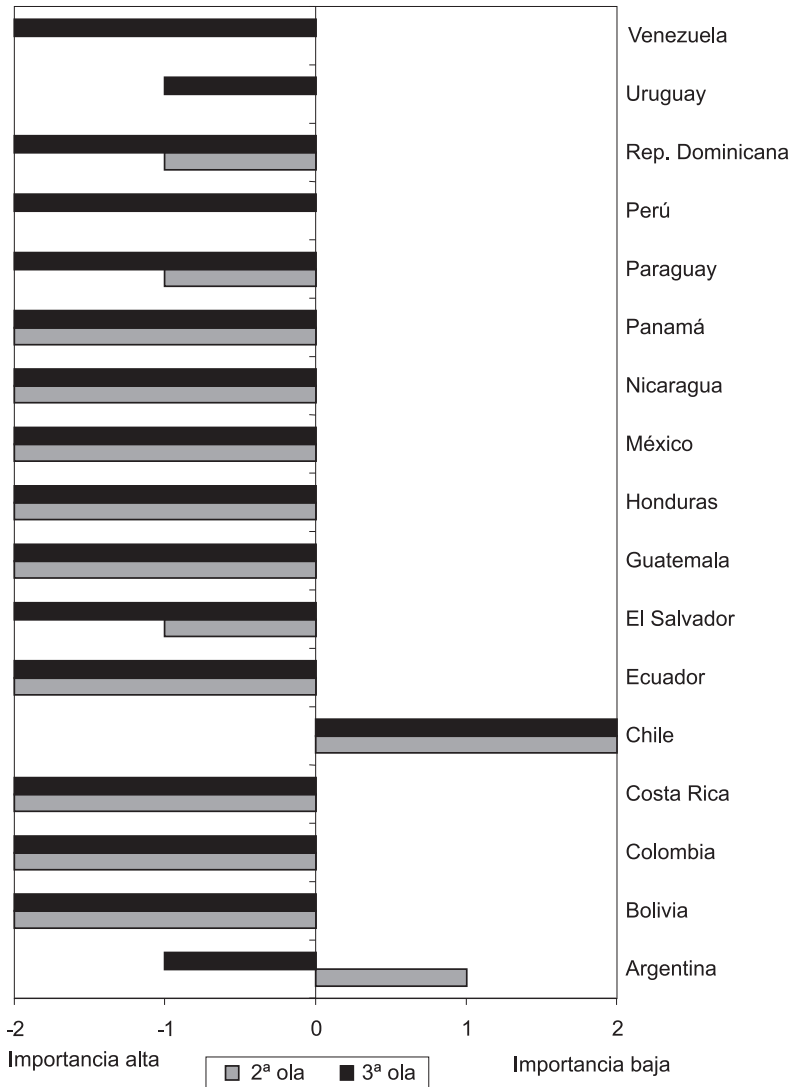


GRÁFICO V. *Importancia de los problemas políticos para la consolidación de la democracia*

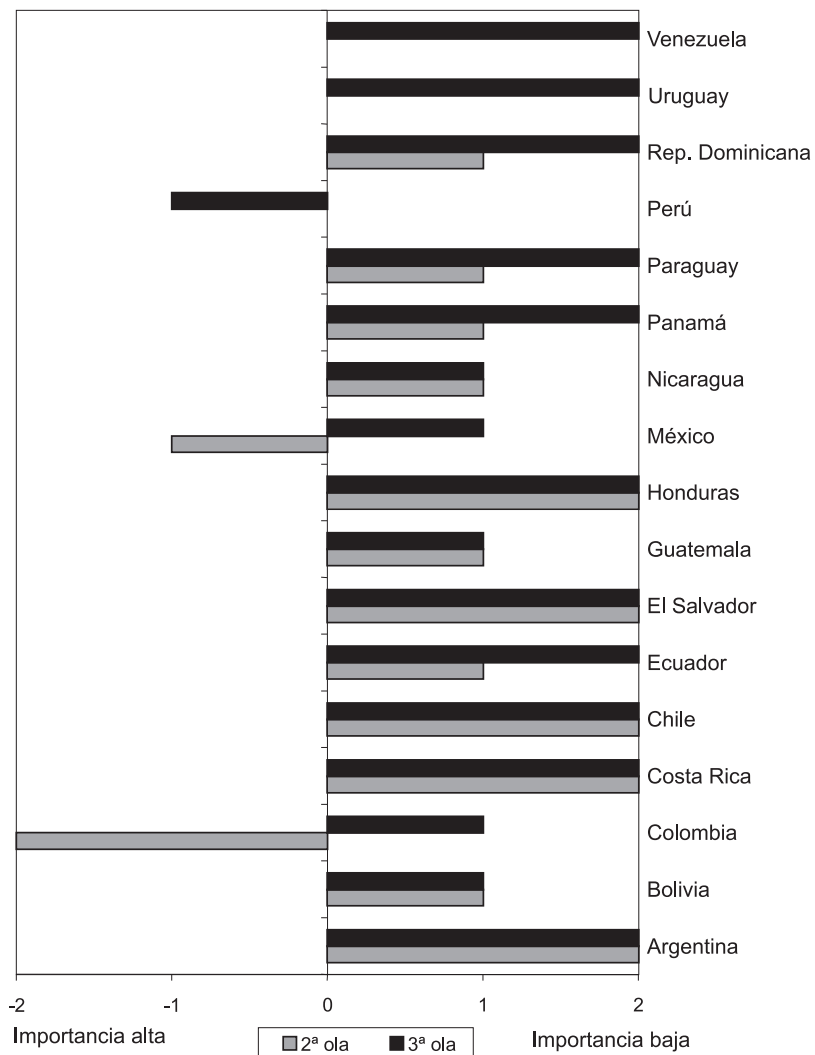


GRÁFICO VI. *Importancia de los problemas sociales para la consolidación de la democracia*



Sin embargo, las opiniones de parte de la clase política latinoamericana, como son sus élites parlamentarias, señalan que sus percepciones sobre los asuntos que contribuyen a hacer problemática la política, y que, por tanto, definirían los escenarios de crisis, van por muy diferente camino. En efecto, los tres indicadores que se han mostrado en el presente capítulo, es decir el que viene definido por la enunciación muy concreta de los problemas existentes en su país y los dos más teóricos relativos a la visión de la democracia (sus amenazas) y de la consolidación democrática (sus problemas), señalan inequívocamente que los propios diputados relegan a un tercer plano aspectos estrictamente políticos que integran cada una de las dimensiones citadas.

Son las cuestiones económicas y las de ámbito social las que dominan su agenda mental y, por consiguiente, las que definen desde su perspectiva los elementos constitutivos de la crisis. De esta manera, sólo si las reformas políticas, que, como se ha dicho, dominan el panorama, se hicieran con una clara intencionalidad económica y social podría entenderse este desajuste. De lo contrario sería la ceremonia de la confusión quien regulara el accionar de una clase política completamente alejada de la realidad. Si de lo que se trata, en clave neoinstitucional, es de la construcción de reglas que faciliten el crecimiento económico, impulsen la lucha contra la pobreza y eliminen la brecha de la desigualdad, las reformas políticas tienen sentido¹⁵, si, por el contrario, es el marasmo del combate por posiciones de estricto poder, las reformas carecen de sentido.

Los diputados han señalado con indudable claridad la contradicción imperante en la que ellos se ven inmersos como actores del juego político y en la medida que aceptan que la debilidad de las instituciones políticas afecta el riesgo país promedio de América Latina¹⁶. Sin embargo, sus propios intereses y compartir diagnósticos asumidos por una amplia gama de analistas no empece para que la política fuera un tema fundamental en su agenda mental de la re-

¹⁵ Como se ha señalado: «los países latinoamericanos deben incrementar significativamente la capacidad de las instituciones públicas para alcanzar el objetivo para el cual han sido creadas con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad y tornarse más competitivos» (Graham *et al.*, 1999: 3).

¹⁶ Véase Carrillo (2004: 325).

forma. Las opiniones de los legisladores cargan las tintas insistentemente en las variables económicas y sociales como integradoras casi exclusivas de su cosmovisión en torno a los problemas que viven sus países en la última década. La atención prestada en este sentido a cuestiones de estricto carácter político es significativamente muy reducida para los parlamentarios de la mayoría de los países con la excepción de Chile.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Manuel (2003), «Tras un cuarto de siglo de democracia en América Latina», en Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), *Alternativas para el siglo XXI*, Madrid, Editorial Sistema, pp. 519-548.
- Cárdenas, Mauricio y Lora, Eduardo (2005), «La revolución silenciosa: las reformas institucionales en América Latina». Trabajo presentado en el Seminario *Una nueva Agenda de Desarrollo Económico para América Latina*. Agenda de Barcelona de Desarrollo-Fundación CIDOB, Salamanca, 7 y 8 de octubre.
- Carrillo, Fernando (2004), «Reforma política contra la desigualdad», en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.) (2004), *¿Democracia con desigualdad?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Graham, Carol; Grindle, Merilee; Lora, Eduardo y Seddon, Jessica (1999), *Reformar es posible. Estrategias de política para la reforma institucional en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hagopian, Frances (2005), «Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America», en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 319-362.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (2005), «Latin American Democratization since 1978. Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions», en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 14-59.
- Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flórez, Fernando y Allamand Zavala, Andrés (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- PELA (1994-2005), *Proyectos Elites Parlamentarias de América Latina*, Manuel Alcántara (dir.), Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- Valenzuela, Arturo (2004), «Latin American Presidencies Interrupted», *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 5-19.

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS, 1978-2005

DANIEL ZOVATTO G.¹

INTRODUCCIÓN

A inicios de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que tenía hace más de dos décadas. En efecto, a mediados de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad las autoridades públicas mediante procesos electorales abiertos y competitivos. Hoy, en cambio, y pese a todas sus carencias y déficit, que son muchos, la democracia es, excepto en Cuba, la única forma de gobierno que se practica en la región.

América Latina vive así desde hace más de dos décadas el proceso de (re)democratización más largo, extenso y profundo de toda su historia, consecuencia de una doble transición, que en algunos países es triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; la tercera (la cual aplica sólo a ciertos países) de la guerra a la paz.

Una de las características centrales de este proceso —iniciado en Ecuador y en la República Dominicana, en 1978, en el marco de la «Tercera Ola»² y extendido en etapas sucesivas al resto de los países de la región— pasa por los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso

¹ Director Regional para América Latina International IDEA.

² S. Huntington, *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.

Como bien apunta B. Nanin³, el patrón de la «democracia de partidos» ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura vía la fuerte presencia de los medios de comunicación. Consecuencia de ello, los partidos están hoy en el centro de una profunda crisis, lo cual ha colocado a la política «bajo sospecha» en un buen número de países de la región.

Este déficit democrático que enfrenta la región (si bien con diferencias importantes entre los países que la integran), unido a un difícil contexto económico y social, que pese a sus reformas y avances sigue presentando niveles de crecimiento económico bajos y volátiles combinado con altos porcentajes de pobreza y de distribución desigual de la riqueza (la peor a nivel mundial), ha generado una creciente preocupación por la salud política de la democracia en América Latina en términos de su profundización, consolidación y perdurabilidad. La crisis que atraviesan muchos de nuestros países es un campanazo de alerta que nos advierte, por un lado, sobre el peligro de los aplausos prematuros, y por el otro, que así como los gobiernos populistas cometieron el error de actuar bajo el supuesto de que la economía era perfectamente elástica a las necesidades de la política, también es un error el supuesto neoliberal, típico de los programas ortodoxos de estabilización, de inferir que la política y las necesidades sociales son perfectamente elásticas a las exigencias de la economía.

Después de dos décadas de reformas neoliberales, inspiradas en el llamado *Consenso de Washington*, y sin perjuicio de reconocer sus aspectos positivos, lo cierto es que los hechos se han encargado de dejar en claro los límites de este enfoque⁴. Por ello, y de un tiempo a esta parte, el debate viene poniendo énfasis en la necesidad de una segunda generación de reformas, haciendo hincapié en

³ B. Nanin, «La metamorfosis de la representación», en M. R. Dos Santos (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO, Caracas, Nueva Sociedad, 1994.

⁴ Véase E. Lora y U. Panizza, *Structural Reforms in Latin America under scrutiny*, Documento presentado en el Seminario Reforming Reforms, Brasil, Banco Mundial, marzo de 2002.

la dimensión institucional y social, en una revalorización de la política. Así, unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación cada vez mayor de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo, como lo han demostrado, entre otros, Amartya Sen y Danny Rodrick.

De ahí que, en nuestra opinión, la región necesita no sólo una nueva agenda para la reforma económica, sino también una clara y renovada agenda de reforma política dirigida a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad.

Por otra parte, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe un intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo⁵, es anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los niveles de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región. En esta línea de pensamiento, esta ponencia intenta presentar una aproximación comparada del tema, que cubre los 18 países de la región y que abarca el periodo que va desde 1978 hasta el 2005, organizada en torno a tres ejes principales: I) Reformas del régimen de gobierno; II) Reformas del sistema electoral; y III) Reformas a los partidos políticos (en materia de democratización interna y financiación).

I. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

«La Tercera Ola» en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reforma constitucional. De los 18 países latinoame-

⁵ Véase M. Payne, D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand, *La Política Importa*, Washington, BID-IDEA, 2003.

ricanos, 13 adoptaron nuevas Constituciones, y en los que no cambiaron de Carta Constitucional, se introdujeron importantes reformas (México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana).

Dentro de este rico proceso de reforma, uno de los temas capitales fue el debate parlamentarismo/presidencialismo. Durante las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos a nivel regional en décadas anteriores se centró en la importancia del régimen político y electoral⁶. Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en América Latina, se decía, era la peor de todas las conocidas. Se señalaba en este sentido que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir, además de pasar del autoritarismo a la democracia debían transitar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta valoración pesimista del presidencialismo, desde el punto de vista académico, no quedó inmune a la crítica tanto empírica como teórica⁷.

Pero más allá de este debate académico, que sigue vivo aún, lo cierto es que en los hechos ninguna de las nuevas democracias latinoamericanas ha adoptado, hasta ahora, formas de gobierno par-

⁶ J. Linz y A. Stepan, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. También J. Linz y A. Valenzuela, *La Crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1994; G. Djalma, *To craft democracies: an essay on democratic transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990 y J. Linz, «The perils of presidentialism», *Journal of Democracy*, núm. 1, Johns Hopkins University Press.

⁷ Véase M. Shugart y J. Carey, *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; también, G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An enquire into structures, incentives and outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994; M. Shugart y S. Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 y M. Shugart y S. Mainwaring, *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós, 2002.

lamentarias ni semipresidencialistas, si bien existen países cuyas constituciones contemplan rasgos semiparlamentarios o semipresidencialistas, tales como la censura de ministros y la posibilidad del ejecutivo de disolver el parlamento como respuesta a esta medida. Sin embargo, en los pocos casos en que este tema se discutió a fondo, la opción en favor de un cambio de régimen político fracasó. El caso más paradigmático fue el rechazo popular al parlamentarismo, sometido a referéndum en Brasil en 1993.

No obstante, cuando se creía que este debate en el ámbito político estaba cerrado, constatamos un moderado renacer del mismo al menos en tres países: Argentina, Costa Rica y México. Sin embargo, más allá de estos tres casos, lo cierto es que la gran mayoría de los países de América Latina siguen contando hoy, pese a la innumerable cantidad de reformas habidas, con la combinación de presidencialismo, representación proporcional y multipartidismo, causa principal, a juicio de algunos expertos, de la caída de la democracia en la década de los años setenta.

De ahí que frente a la constatación de que en América Latina el presidencialismo es un *factum*, el debate se haya desplazado en los últimos años en una doble dirección. Por un lado, hacia la constatación de que el presidencialismo latinoamericano dista de ser uniforme, existiendo por el contrario una rica variedad de diseños institucionales⁸. Así, mientras en algunos países hemos marchado hacia el hiperpresidencialismo, en otros en cambio hemos pasado del hiper al hipopresidencialismo⁹. Por el otro lado, la atención ha marchado en favor del estudio particular de los diversos mecanismos y fórmulas que le permiten al presidencialismo funcionar con mayor fluidez y eficacia¹⁰. En efecto, pareciera, a juicio de algunos expertos, que

⁸ Véase al respecto, M. Fernández y D. Nohlen (eds.), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

⁹ Según Sartori, el presidencialismo mexicano pasó «casi de la noche a la mañana» de tener un hiperpresidente a un hipopresidente, es decir, un presidente repentinamente débil que debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un Parlamento que no controla. G. Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2001.

¹⁰ D. Nohlen, *Instituciones Políticas y cambio político en América Latina*, Conferencia dictada en el Parlamento Peruano, Lima, 2001.

lo más aconsejable no sería el reemplazo del presidencialismo, sino su reforma con el fin de adecuarlo a las nuevas realidades, pero siempre teniendo en cuenta los diferentes tipos de presidencialismo que existen, así como también los diversos contextos en que éstos operan¹¹.

II. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL¹²

A. *Sistema electoral para Presidente de la República*

En relación con la elección para Presidente de la República, existen dos tipos básicos en materia de sistemas: el de *mayoría relativa* y el de *mayoría absoluta* o especial a dos vueltas. La situación en América Latina presenta la siguiente característica: A nivel presidencial 13 países de un total de 18 exigen hoy una mayoría absoluta. De éstos, ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen 50% más uno o una mayoría calificada, mientras que cuatro países (Argentina, Nicaragua, Ecuador y Costa Rica)¹³ exigen una mayoría de entre un 35 y un 45% de los votos para ganar en la primera vuelta. A estos doce

¹¹ Respecto de este tema véase A. Pinto y D. Zovatto, «Régimen político, efectividad y gobernabilidad democrática», Ponencia presentada en el seminario «Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina», en <http://www.oas.org/>.

¹² Por sistema electoral hacemos referencia al «mecanismo por el cual se traducen los votos emitidos en unas elecciones en escaños ganados por partidos o candidatos».

¹³ En Argentina se necesita obtener el 45% de los votos, o 40% con un margen mayor al 10% sobre el segundo lugar, para ganar las elecciones. En Nicaragua es necesario obtener al menos el 40% de los votos o 35% y una ventaja del 5% con respecto al segundo lugar. En el caso de Costa Rica se necesita ir a segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene al menos el 40% de los votos. Y por último, la legislación de Ecuador estipula que no habrá segunda vuelta si se obtiene más del 50% de los votos o si el que obtuvo el primer lugar hubiese alcanzado más del 40% y una diferencia de por lo menos el 10% sobre el candidato que le sigue en votación.

países se agrega Bolivia, con una situación muy particular, en la cual si ningún candidato obtiene el 50% más uno en la primera vuelta, la elección la realiza el Congreso entre los dos candidatos más votados. Sólo cinco países han quedado fuera del sistema de mayoría absoluta o especial: México, Honduras, Venezuela, Panamá y Paraguay (véase el cuadro 1).

La tendencia de la reforma es pues clara, moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los años setenta, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o calificada al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Colombia y República Dominicana cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Argentina y Nicaragua lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral, para situarse finalmente en el 35%). Por último, Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

Reformas adicionales se realizaron a los sistemas de elección presidencial, aunque de naturaleza diferente. Argentina y Brasil reemplazaron sus sistemas de votación indirecta por votación directa. Bolivia cambió la segunda vuelta (decidida en el Congreso) de forma tal que solo los dos candidatos —en lugar de tres— con mayor número de votos sean elegibles para participar en ella.

En lo que toca a *la reelección* existe una normativa variada. El caso más restrictivo es aquel en que el Presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. Existe una posibilidad intermedia cuando la reelección está permitida pero sólo después de que transcurra al menos el período de otro Presidente. Por último, en el menos restrictivo de los casos existe la posibilidad de permanecer en el poder durante dos períodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata está permitido todavía otro mandato después de transcurrido al menos un período presidencial a cargo de otro titular.

Durante el período en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región (véase el cuadro 2). Específicamente diez países modificaron su

CUADRO 1. América Latina: Sistemas de elección presidencial

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral rebajado</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>	<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción del cambio</i>
Argentina		X		1994	De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido (45%, o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.
Bolivia	X ^a			1990	En lugar de escoger entre los tres candidatos con mayor número de votos en primera ronda, en la segunda el Congreso escoge solo entre los dos candidatos en esa condición.
Brasil	X			1988	De votación indirecta a directa.
Chile	X				
Colombia	X			1991	De pluralidad al de mayoría a dos vueltas.
Costa Rica		X ^b			
República Dominicana	X			1994	De pluralidad al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador		X		1998	De mayoría a dos vueltas, a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano).
El Salvador	X				

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Guatemala	X					
Honduras			X			
México			X			
Nicaragua		X		1995-1999		De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más a 40%, o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
Panamá			X			
Paraguay			X			
Perú	X ^e					
Uruguay	X			1997		De pluralidad al de mayoría a dos vueltas
Venezuela			X			
Total	9	4	5			

^a Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta, la legislatura selecciona un Presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

^b El umbral es del 40% de los votos.

^c En la Constitución de 1979 se adoptó la mayoría absoluta como norma para que algún candidato resulte elegido, pero existía un artículo que contemplaba su no aplicación en los comicios de 1980, en los que el ganador solo requería el 33% de los votos. Si ningún aspirante obtenía esta cifra, el Congreso decidiría entre los dos con mayor número de votos. En la práctica, lo que ocurrió fue que Fernando Belaúnde Terry alcanzó la presidencia con el 45% de los votos.

CUADRO 2. *América Latina: Reelección presidencial*

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Argentina	X	—	—	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia	—	X	—	—	—	—
Brasil	X	—	—	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile	—	X	—	—	—	—
Colombia	X	—	—	1991	No inmediata a prohibida	Más restrictiva
				2004 ^a	De prohibida a inmediata	Menos restrictiva
Costa Rica	—	X ^b	—	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
República Dominicana	—	—	—	1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
	X	—	—	2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Ecuador	—	X	—	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
El Salvador	—	X	—	—	—	—
Guatemala	—	—	X	—	—	—

Honduras	—	—	X	—	—	—
México	—	—	X	—	—	—
Nicaragua	—	X	—	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá	—	X ^c	—	—	—	—
Paraguay	—	—	X	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	—	X	—	2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Uruguay	—	X	—	—	—	—
Venezuela	X ^d	—	—	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Total	5	9	4	—	—	—

^a En el año 2004 se aprobó el acto de reforma de la Constitución Política para permitir la reelección, sin embargo hubo varios recursos ante la Corte de Constitucionalidad, por lo que su implementación está pendiente de esa decisión.

^b La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referendo celebrado en 1969. En el 2003 se revoca esta prohibición.

^c Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el Presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

^d Según la normativa anterior, el Presidente solo podía ser reelegido hasta que transcurrieran dos periodos presidenciales.

normativa sobre la reelección presidencial en el transcurso del período. Argentina, Brasil y Venezuela pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador levantó la restricción en cierta forma, al pasar de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional que existía para la reelección presidencial desde 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, prohibiendo la reelección inmediata, y segundo, en 2002, en sentido contrario, es decir, volviendo a permitirla. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período esa posibilidad ya no existe: en Paraguay en la actualidad está prohibida en cualquier momento del tiempo, mientras que en Nicaragua y Perú, solo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991 al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente, pero luego, en el año 2004 vuelve a aceptarse la reelección de manera inmediata, si bien aún está pendiente su aceptación por parte de la Corte de Constitucionalidad¹⁴.

En suma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (14 de 18) la permiten. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y República Dominicana¹⁵) la reelección consecutiva está permitida, en los otros nueve (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presiden-

¹⁴ En el año 2004 se aprobó el acto de reforma de la Constitución Política para permitir la reelección, sin embargo fueron presentados varios recursos ante la Corte de Constitucionalidad, por lo que su implementación está pendiente de la decisión que tome esa instancia.

¹⁵ Debe señalarse que en República Dominicana hubo dos reformas: una en 1994 por la que se prohibió la reelección inmediata, y otra en 2002 cuando se reguló en sentido contrario, volviéndose a permitir la reelección inmediata.

cial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio cabe constatar la existencia de un debate de nunca acabar. Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una «dictadura democrática» y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Agregan además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias desde 1978 hasta la fecha parecen confirmar los argumentos acerca de los peligros y defectos de la misma: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de Estado de 1989 después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortado su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más «democrático», en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según sea el caso. Si bien son únicos en América Latina durante los últimos 25 años, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna), constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, si bien en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Aún está por verse la suerte que correrá el gobierno reelecto de Leonel Fernández en República Dominicana.

Un *tercer tema de importancia* con respecto a la elección presidencial es el momento de su celebración en relación con las elecciones legislativas, debido al efecto arrastre que la primera tiene sobre la segunda y su consecuencia en la gobernabilidad. Cuando las elecciones presidenciales se celebran el mismo día que las parlamenta-

rias se denominan *concurrentes* y se considera que su grado de *concurrentencia* o *simultaneidad* es aún mayor cuando se realizan el mismo día y el elector está limitado a un voto con el que expresa su preferencia por el candidato presidencial y a la vez por un candidato a diputado o una lista de candidatos de ese mismo partido. Cuando el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y un candidato a diputado o una lista de candidatos de otro partido (voto cruzado), entonces el vínculo entre ambas elecciones es de alguna manera más débil.

En lo relativo a este tema, en doce de los dieciocho países latinoamericanos, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día.

En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes de la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos en la misma fecha que el Presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial; en el segundo país (México), el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con eleccio-

nes parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos. En Chile hubo dos modificaciones; la primera con la reforma de 1993 pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo. La segunda, con la reforma constitucional del 2005 que redujo el mandato de gobierno a cuatro años, y que significó el regreso a la elección simultánea del legislativo y el ejecutivo. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador, por su parte, transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

B. *Sistema electoral para los representantes del Congreso*

Voy a concentrarme en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según corresponda, advirtiendo que sería conveniente, en el caso de los sistemas bicamerales, considerar también el sistema de elección para el Senado, así como el efecto conjunto de ambos sistemas electorales. Ello porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y, en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

B.1. La fórmula electoral

En América Latina, similar a lo que ocurre a nivel mundial, los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en *sistema mayoritario* y *sistema proporcional*.

En general, la utilización de uno u otro de estos sistemas indica que se le da prioridad a la representatividad (sistema proporcional) o a la gobernabilidad (sistema mayoritario), aunque sin descuidar totalmente el otro aspecto. Sin embargo, la tendencia moderna de los sistemas electorales es en dirección a los sistemas mixtos, buscando con ello un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad que se ajuste al contexto político en que el sistema va a operar.

En América Latina predominan los países con sistema de representación proporcional ya que quince de los dieciocho países cuentan con este tipo de sistema. Ecuador utiliza un sistema de tendencia mayoritaria, en México el sistema es segmentado con fórmula de mayoría simple y en el caso de Chile se presenta un sistema binominal.

En cuanto a la Cámara Alta, de los nueve países bicamerales, cuatro tienen sistema de mayoría en el Senado (Argentina, Bolivia, Brasil y República Dominicana), que tienden a garantizar un poder de veto legislativo a la fuerza política mayoritaria, y tres presentan senados con representación proporcional (Colombia, Paraguay y Uruguay).

B.2. Formas de candidatura y de votación

Las formas de candidatura y votación que encontramos en América Latina pueden clasificarse según dos criterios diferentes. En primer lugar tomando en cuenta el *número de listas permitidas a cada partido por circunscripción*. De acuerdo a este criterio pueden clasificarse las formas de candidatura en «lista única» y «listas múltiples». El segundo criterio se refiere a *si la forma de la candidatura permite el voto por partido e individuos o sólo por partidos*. En el primer caso se trata de «votación personalizada» o «voto preferencial» y en el segundo de «votación no personalizada».

En cuanto al número de listas permitidas, diecisiete países de América Latina utilizan la lista única. Sólo un país permite el uso de listas múltiples a los partidos para las elecciones nacionales: Uruguay. Colombia lo permitía hasta que en el 2002, cuando a partir del Acto Legislativo núm. 001 de 2002 y Senado 136 de 2002, se adoptó una reforma política constitucional por el que desapareció

el sistema de listas múltiples, que fue sustituido por listas únicas, con la opción para los partidos políticos de decidir si estas listas serán cerradas y bloqueadas, o si utilizan el voto preferente.

Pasemos ahora a la clasificación de las formas de votación en *personalizada* y *no personalizada*. La votación personalizada es aquella que le permite al ciudadano determinar con su voto no solamente cuántos cargos va a tener un partido, sino también decidir quién va a ocupar esos cargos. Se vota por los candidatos individuales, estén éstos conformando o no una lista. La votación personalizada presenta diversas modalidades, y puede ocurrir tanto en sistemas mayoritarios como en proporcionales. Los casos más comunes son los de la utilización de circuitos uninominales y el del voto preferencial en listas abiertas o cerradas no bloqueadas.

Los sistemas de listas con voto preferencial, tal como se utilizan en Perú, Chile, Panamá y Brasil, implican que al electorado se le presentan varias listas de candidatos, una por organización. El ciudadano vota por nombres dentro de la lista o listas de su preferencia. Se habla de listas abiertas cuando el votante puede seleccionar candidatos de varias listas, y de listas cerradas cuando debe otorgar todas sus preferencias a candidatos de una misma lista.

Como aspectos favorables de la personalización del sufragio se plantea que estimula una mayor responsabilidad de los elegidos para con los electores, y una relación más directa entre ellos. La desventaja que se les señala es que tienden a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a éstos, autonomía que en algunos casos puede llegar a situaciones cercanas a la anarquía, como ha sido calificada algunas veces la situación de los partidos brasileños.

Por el contrario, cuando la votación es no personalizada, y se vota sólo por una lista de partido que no puede modificarse, quien rinde cuentas realmente es el partido como conjunto, y no los representantes individualmente. De ahí que, en la votación no personalizada, el elector para respaldar al partido de su preferencia tiene que votar por toda la lista.

Un análisis comparado evidencia que en América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Son países de listas cerradas y bloqueadas: Argentina, Costa Rica, El

CUADRO 3. América Latina: Sistemas utilizados para elegir la Cámara Baja

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Magnitud promedio de circunscripción</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	5,4	D'Hondt.	Listas cerradas, bloqueadas.
Bolivia	Representación proporcional personalizada.	14,4	Plurinomial; D'Hondt Uninomial: Mayoría simple.	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas.
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes.	19,0	Hare y promedio más alto ^a .	Listas cerradas, desbloqueadas.
Chile	Binomial.	2,0	D'Hondt.	Un voto por candidato.
Colombia ^b	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	4,9	D'Hondt.	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente).
Costa Rica ^c	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	8,1	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto.	Listas cerradas, bloqueadas.
Ecuador	Mayoritario en circunscripciones plurinominales.	4,5	Mayoría simple.	Listas abiertas.
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	5,6	Hare y resto más alto.	Listas cerradas, bloqueadas.
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	6,6	D'Hondt.	Listas cerradas, bloqueadas.
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	7,1	Hare y resto más alto.	Listas abiertas.
México	Segmentado.	Circunscripciones uninominales: 1. Representación proporcional: 40	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto.	Un voto por candidato en distrito uninominal y listas cerradas, bloqueadas en circunscripciones plurinominales.

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Nicaragua ^d	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	5,0	Hare y resto por cocientes.	Listas cerradas, bloqueadas.
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas.	1,9	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Circunscripciones plurinominales: Sistema mixto.	Listas cerradas, desbloqueadas.
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	4,4	D'Hondt.	Listas cerradas, bloqueadas.
Perú	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	4,8	D'Hondt.	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales).
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones medianas.	3,2	D'Hondt.	Listas cerradas, bloqueadas.
Uruguay ^e	Representación proporcional en circunscripciones grandes.		D'Hondt modificada.	Listas cerradas, bloqueadas.
Venezuela ^f	Representación proporcional personalizada.	6,1	D'Hondt para escaños de lista. Mayoría simple para cargos nominales.	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas.

^a La fórmula de «Hare y promedio más alto» significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

^b En Colombia, la legislación electoral permite que muchas facciones partidistas presenten sus listas bajo una misma bandera de partido, sin posibilidad de que los partidos las controlen. El procedimiento de asignación de bancas por representación proporcional se aplica en cada circunscripción a las listas de facciones, en lugar de listas únicas de partidos. Por lo tanto, aunque las listas de facciones son cerradas y bloqueadas, de hecho puede considerarse que el sistema opera con listas de partido desbloqueadas. Sin embargo, en este caso los votantes pueden elegir entre las listas de facciones de un mismo partido, en lugar de votar candidatos individuales dentro de una lista de partido determinada.

^c En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

^d En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes, con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

^e En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

^f En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en términos de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (un total de ocho). En Colombia, como se señaló anteriormente, hay una nueva regulación que permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada, o el voto preferente. Por su parte, tres países, Bolivia, México y Venezuela, utilizan la lista cerrada y bloqueada para la parte de sus legisladores que se eligen mediante listas. Brasil utiliza listas cerradas y desbloqueadas. Ecuador y Honduras son los únicos países que utilizan listas abiertas en la elección de la cámara baja.

III. LAS REFORMAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. *La democratización interna*

A.1. Introducción e importancia del tema

Un análisis comparado de los sistemas de partidos políticos latinoamericanos evidencia que éstos son en su mayoría moderadamente multipartidistas, medianamente institucionalizados, con un grado medio de polarización y con bajos niveles de confianza ciudadana, salvo contadas excepciones.

Empero, una descripción de esta naturaleza resulta insuficiente para efectuar un diagnóstico acabado de estos sistemas de partidos, en la medida en que omite dos cuestiones de vital importancia. La primera refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre ámbitos institucionales diferentes. Nos referimos, por un lado, a las que acontecen entre la dirigencia del partido y el Poder Ejecutivo y, por el otro, a la que tiene lugar entre el Ejecutivo y la bancada legislativa de su mismo partido. Aunque éste es un aspecto muy importante, su tratamiento excede los límites de esta ponencia. La segunda cuestión tiene que ver con los procesos de toma de decisión intrapartidista, en virtud de los cuales se eligen las autoridades partidarias y se designan las candidaturas a los diferentes puestos de elección popular; materia ésta que constituye el objeto específico de nuestro análisis.

Las dos dimensiones arriba mencionadas son con frecuencia señaladas como responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad por cuanto reflejan, por una parte, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las diferentes facciones de un mismo partido y, por la otra, una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla que hace y deshace, sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes y simpatizantes.

De ahí la demanda actual en favor de un planteamiento novedoso que guarde coherencia con la expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos, y que lleva a la necesidad de establecer el imperio de la misma en el ámbito interno de los partidos políticos en dos niveles. *Uno*, referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas; y *dos*, el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político.

Es precisamente en esta última esfera que en los años recientes se ha intensificado la demanda en favor de mayores niveles de transparencia y de democratización interna. De esta suerte, frente al prácticamente extinguido recurso del nombramiento de candidatos presidenciales por parte de las cúpulas partidarias, existen hoy dos modalidades principales para la selección de los mismos al interior de los partidos políticos.

La primera y más clásica es la de los órganos colegiados internos: convenciones o asambleas de delegados. Si bien este mecanismo ha venido siendo parcialmente desplazado por el de las elecciones internas, sigue vigente aún en un alto número de partidos de la región. La segunda, por su parte, consiste en la celebración de *elecciones primarias*, entendiéndose por tales el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevados a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (*primarias cerradas*) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (*primarias abiertas*).

A.2. Evolución y estado actual de la cuestión

Un balance comparado de los dieciocho países estudiados pone de manifiesto las siguientes características: a) una marcada heterogeneidad de modalidades en los diversos países de la región; b) en aquellos casos en los que la legislación nacional no impone un sistema determinado, se advierte la práctica de modalidades diversas entre los distintos partidos políticos, y c) algunos partidos suelen utilizar distintos mecanismos para la elección de sus candidatos en diferentes momentos o bajo distintas circunstancias. En suma, no existe un patrón uniforme a escala regional¹⁶.

Con respecto a la incorporación de las elecciones primarias en los partidos políticos de la región, se evidencia que de los dieciocho países estudiados, en nueve países su celebración está regulada: Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En el caso de Colombia el tema está regulado bajo la circunstancia de que los partidos opten por este procedimiento, ya que no es obligatorio.

En otros nueve países, pese a no encontrarse reguladas, existe la práctica de celebrar primarias bajo diversas modalidades al menos una vez (Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Brasil).

Resumiendo. Si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han venido ganando progresivamente terreno, aún es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe empero tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de

¹⁶ Un análisis detallado del uso de primarias en América Latina está en F. Freidenberg, «Democracia interna de los partidos políticos», en D. Nohlen, S. Picado, D. Zovatto y J. Orozco, *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, 2ª ed., próxima publicación.

decisiones a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendientes *vis-à-vis* una mayor democratización interna.

B. *La financiación de los partidos*

B.1. Introducción

Por financiamiento de los partidos entendemos en esta ponencia *«la política de ingresos y egresos de los partidos, dirigida a sufragar tanto sus actividades electorales como las permanentes»*.

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.

Si bien no estamos ante un tema nuevo, ya que esta cuestión ha acompañado a los partidos desde su aparición, esta materia presenta hoy características especiales respecto del pasado, debido entre otras razones a la nueva manera de hacer política cada vez más apoyada en los medios de comunicación (*«vídeo política»*).

Un análisis comparado mundial y regional evidencia que los costos de las campañas han crecido de manera superlativa mientras los ingresos de los partidos han disminuido de manera importante ge-

nerando problemas de «caja» que en muchos casos han abierto la puerta al financiamiento ilegal.

Cabe apuntar también el hecho de que el tema de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales guarda hoy estrecha relación, lamentablemente, con la crisis de la ética en la función pública y suele ser asociado frecuentemente con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias, lo cual ha agravado la crisis de credibilidad en los partidos. Pero estos escándalos asociados a la financiación tienen también su lado positivo, en la medida que generan, como reacción a éstos, los incentivos para la búsqueda de soluciones. Vale la pena recordar en este sentido que *«el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas»*.

Finalmente hay que comprender la verdadera naturaleza de esta problemática a la luz de la experiencia comparada: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos cuarenta años, se le denomina la *«legislación interminable»*.

B.2. Mapeo comparado latinoamericano

Un breve análisis comparado de las características formales y prácticas evidencia lo siguiente¹⁷: Existe un sistema mixto (público y privado) en la totalidad de los países si bien con importantes diferencias entre sí, a excepción de Venezuela, que prohibió en 1999 todo tipo de financiamiento público. El cuadro 4 muestra los países con financiamiento público, observándose que los 17 países que cuentan con él, tienen financiamiento directo e indirecto.

¹⁷ Para un análisis más detallado, véase Steven Griner y Daniel Zovatto (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

CUADRO 4. *América Latina: Países con financiamiento público*

<i>País</i>	<i>Financiamiento público directo</i>	<i>Financiamiento público indirecto</i>
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	X	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	—	—

Hay una tendencia a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y fijación de montos máximos permitidos). Sin embargo, en la práctica, estas limitaciones formales tienen escasa vigencia, a la vez que contrastan con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la mayoría de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etcétera.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores niveles de publicidad, transparencia y rendición de cuentas; proceso que, sin perjuicio de ciertos logros, lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión),

el financiamiento público más que sustitutivo del privado ha funcionado hasta ahora como aditivo del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto hasta la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión) están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy a nivel regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la «vídeo política» es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40 y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen eficaz de sanciones. En muchos casos, estos mecanismos constituyen verdaderas «autopsias de lo ilícito», debido a que actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos. De ahí, precisamente, la importancia de contar con una estrategia holística que combine: *uno*, el mejoramiento del marco normativo; *dos*, el fortalecimiento de los órganos y mecanismos institucionales de control, y *tres*, una activa participación de seguimiento y control de parte de la sociedad civil (veedurías ciudadanas y medios). En suma, este tema es demasiado serio para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

En conclusión: existe hoy amplio consenso de que toda reforma en materia de financiación política debiera girar en torno a siete objetivos centrales, sin perjuicio de otros «objetivos más específicos», a saber:

1. Fortalecer el sistema de partidos y contribuir a mejorar la calidad de la política.
2. Lograr las mejores condiciones de equidad posible en la contienda electoral.
3. Disminuir la demanda de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.
4. Lograr mayores niveles de transparencia y publicidad tanto en materia de ingresos como de egresos.
5. Disminuir lo más que se pueda el tráfico de influencias, la corrupción y el ingreso en la política de dinero del crimen organizado y del narcotráfico.
6. Colocar la administración de los recursos públicos y el control del funcionamiento del sistema en manos de un órgano idóneo, eficaz e independiente del poder político.
7. Dotar al sistema de un régimen eficaz de sanciones.

Sin embargo, y pese a la importancia que una reforma de este tipo podría tener en pro del mejoramiento del sistema actual de financiación de la política, las reformas legales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos. La transparencia, la ética, la racionalidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos y de las veedurías ciudadanas, así como de los medios de comunicación. En este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía política.

IV. CONCLUSIONES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Me gustaría sobre este particular apuntar las siguientes cuatro:

1. En materia de régimen de gobierno no ha habido cambios formales significativos en la región. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que otros expertos denominan un «estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo», situación ésta que hoy caracteriza a la casi totalidad de los países sudamericanos¹⁸.

2. En sistemas presidenciales, los multipartidismos extremos (es decir cuando el número efectivo de partidos es superior a cuatro) presentan mayores problemas de gobernabilidad que los multipartidismos moderados (menos de cuatro partidos).

3. La experiencia de los últimos veinte años demuestra que la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una combinación político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario.

4. Los regímenes de gobierno presidenciales son aptos para la formación de coaliciones, si bien éstas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en regímenes parlamentarios¹⁹.

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones que me gustaría apuntar son las siguientes:

¹⁸ J. Lanzaro, «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina», en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 15-34.

¹⁹ D. Chasqueti, «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación», en J. Lanzaro (comp.), *ibid.*, pp. 319-359.

1. Como hemos visto, para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas.

2. En el campo parlamentario los sistemas de representación proporcional siguen siendo la modalidad predominante, pero con una tendencia a establecer fórmulas de personalización que incrementen la capacidad de control de los electores sobre los elegidos, como lo han hecho Bolivia y Venezuela, y como se ha abierto la posibilidad en Colombia. Otra tendencia es a buscar mayores niveles de gobernabilidad mediante el uso de circunscripciones pequeñas o medianas, las cuales implican un umbral natural para el ingreso de las minorías, así como la utilización de umbrales legales que actúan en la misma dirección.

3. En materia de listas encontramos un amplio predominio de la lista única, así como de las cerradas y bloqueadas.

En suma, de las numerosas reformas electorales que tuvieron lugar en América Latina entre 1978 y el 2005, únicamente en siete de los dieciocho países se llevó a cabo un cambio significativo del tipo del sistema electoral: Bolivia y Venezuela adoptaron un sistema de representación proporcional personalizado. Los otros cinco países son Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Un año antes, en 1977, México también cambió su sistema electoral en favor de uno segmentado.

En lo referido a la *reforma en el sistema de partidos*, quisiera recalcar lo siguiente: si, como hemos señalado, la clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansa fundamental, aunque no exclusivamente, en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos políticos, es imperativo buscarle una salida a la crisis actual de los partidos y de sus sistemas. La misma debe dar respuesta a los tres tipos principales de problemas que enfrentan actualmente estas instituciones: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el problema de gobernabilidad.

Por su parte, en lo que se refiere a las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y mejorar los niveles de institucionalización, me gustaría adelantar las siguientes propuestas:

1. Hay que evitar un *multipartidismo extremo* (cinco o más partidos). Por lo general en América Latina cuando existe multipartidismo extremo, especialmente cuando éste viene acompañado de alta polarización, las posibilidades de la gobernabilidad se reducen sensiblemente. De ahí la importancia de contar con mecanismos democráticos para limitar el número de partidos políticos, pero sin caer en el error de cerrar en exceso el sistema perdiendo demasiada representatividad.

2. Hay que *impulsar asimismo un sano enraizamiento de los partidos* en la sociedad de manera tal que éstos no sean tan solo corrientes de opinión.

3. Si bien importa la fortaleza de los partidos políticos, *hay que evitar que éstos tengan más fuerza de la cuenta* de modo tal que expropien a los ciudadanos el derecho a elegir, cayendo en la nefasta partidocracia. De ahí la importancia de avanzar en materia de democratización interna de los partidos políticos. Pero hay que tener cuidado para que la lucha contra la partidocracia no acabe con los partidos. Nunca más pertinente para nuestra hora la reflexión de Maurice Duverger cuando nos recordaba que si bien la democracia no puede vivir sin partidos políticos, muchas democracias han muerto por intoxicación de partidocracia.

En otras palabras, *nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la consolidación de los partidos. Y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.*

Resumiendo, en América Latina el cambio político que se observa no es solo de índole institucional sino en relación con el comportamiento de los actores políticos. En efecto, en los países en que este aprendizaje histórico a partir del retorno de la democracia fue aprovechado por las élites políticas los avances han sido significativos. *A sensu contrario*, los países en los cuales las élites políticas siguen pecando de un autismo irracional, están atravesando graves crisis políticas, en especial de representación y gobernabilidad, que a su vez repercuten de manera negativa en la situación económica y social.

Por ello hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar demasiado de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento.

Mis más de veinte años de estudio, consultoría y asesoría en este fascinante campo me han llevado a las siguientes conclusiones: i) Las instituciones cuentan pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan. ii) Como ha dicho Robert Dahl, las instituciones cuentan más en países de ingresos medios, como son la mayoría de los latinoamericanos, que en los países muy pobres o en los ricos. iii) No existe ningún *best system* (o mejor sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. iv) Por ello no hay ninguna solución institucional general o «tipos ideales». Por el contrario, como venimos sosteniendo los que estamos a favor de un «institucionalismo contextualizado» (Nohlen), toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del país y de cara a la coyuntura en que debe operar. v) Si estamos de acuerdo con Linz en que la calidad del liderazgo cuenta y que la consolidación de la democracia y su perfeccionamiento es un proceso de ensayo y error, entonces es importante mantener la vigencia de la democracia para profundizar las oportunidades del «aprendizaje democrático». En otras palabras, si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de la democracia deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos; con mejor calidad de la política, no recurriendo a la antipolítica; fortaleciendo a los partidos políticos, nunca buscando su debilitamiento; y vi) las «nuevas realidades» demandan un reaceramiento de la acción política a la ética. Sin una manera diferente de hacer política que ponga fin a los «políticos de negocio» y que esté firmemente enraizada en una nueva cultura política, las reformas legales e institucionales, sin perjuicio de su valor, tendrán siempre efectos limitados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dipalma, G. (1990), *To craft democracies: an essay on democratic transitions*, Berkeley, University of California Press.
- Duverger, M. (1987), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, M. y Nohlen, D. (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Freidenberg, F., «Democracia interna de los partidos políticos», en D. Nohlen, S. Picado, D. Zovatto y J. Orozco, *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, 2ª ed., próxima publicación.
- Griner, S. y Zovatto, D. (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.
- Huntington, S. (1991), *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- IIDH (2000), *Diccionario Electoral*. Tomo II, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Lanzaro, J. (2001), «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina», en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Linz, J. (1990), «The perils of presidentialism», *Journal of Democracy*, núm. 1, Johns Hopkins University Press.
- y Stepan, A. (1978), *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- y Valenzuela, A. (1994), *La Crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Lora, E. y Panizza, U. (2002), *Structural Reforms in Latin America under scrutiny*, Documento presentado en el Seminario Reforming Reforms, Brasil, Banco Mundial.
- Nanin, B. (1994), «La metamorfosis de la representación», en M. R. Dos Santos (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2001), *Instituciones Políticas y cambio político en América Latina*, Lima, Conferencia dictada en el Parlamento Peruano.
- Payne, M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Allamand, A. (2003), *La Política Importa*, Washington, BID-IDEA.
- Pinto, A. y Zovatto, D., «Régimen político, efectividad y gobernabilidad democrática». Ponencia presentada en el seminario «Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina». En:

- <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=../documents/spa/structure.asp>
- Rodrick, D. (2000), «Institutions for High-Quality Growth: What they are and How to Acquire Them», *Studies in comparative development*, núm. 3, vol. 35.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An enquire into structures, incentives and outcomes*, Nueva York, New York University Press.
- (2001), *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Nueva York, Knopf.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Mainwaring, S. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y — (2002), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós.
- Zovatto, D. (2002), «La democracia interna de los partidos políticos en América Latina», *Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre.

AMÉRICA LATINA ENTRE LA ANGUSTIA Y LA ESPERANZA

SALVADOR SAMAYOA

INTRODUCCIÓN

En la nota de invitación a participar como ponente en el Seminario denominado «Una Nueva Agenda Política para América Latina», su director, Ludolfo Paramio, me solicitó una disertación sobre los problemas actuales de seguridad, violencia y desarrollo en América Latina. Acepté con mucho gusto la invitación por el enorme respeto intelectual y aprecio personal que siento por Ludolfo, por el indiscutible prestigio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y de la Fundación Carolina, co-auspiciadores del Seminario, y por la agradable perspectiva de compartir mis reflexiones y experiencias con profesores y estudiantes en un entorno tan bello, con tanta historia y tradición académica como el Palacio de la Magdalena en la ciudad de Santander.

De inmediato puse sobre la mesa, sin embargo, el sustento y las limitaciones de la experiencia que yo podía compartir en este tema. Entre los elementos académicos y políticos de sustento a mis reflexiones, recapitulé mi participación en la reforma de todas las instituciones de seguridad pública de mi país como negociador del Acuerdo de Paz de 1992 en El Salvador, mi experiencia de siete años como miembro, primero (1997-1999), y luego como Presidente (1999-2004) del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, y mi participación en el programa «Sociedad sin Violencia», auspiciado por el PNUD, que me ha permitido, en los últimos tres años, compartir experiencias y ensayos sobre problemas de violencia con especialistas de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica y otros países de América Latina.

Entre las limitaciones que podría tener mi conferencia, la más evidente sería el mayor dominio de los problemas de seguridad, violencia y desarrollo en un país específico como El Salvador, y la insuficiente dedicación formal a la investigación estrictamente académica en este campo. Ninguna de estas limitaciones es absoluta, puesto que en el marco de mis responsabilidades he tenido que dedicar algún tiempo a diseñar, encargar, supervisar y evaluar investigaciones de campo para sustentar políticas públicas, y he tenido también la oportunidad de conocer, en alguna medida, la situación y las experiencias de otros países del continente, pero, de todas maneras, era deber de honestidad intelectual hacer explícitos los sesgos y las particularidades de mi propia perspectiva.

El Director del Seminario me expresó que no veía mayor dificultad en que la conferencia destacara en algunos puntos información y reflexiones surgidas de la problemática salvadoreña, considerando que este país, por su particular experiencia de reformas institucionales y por su particular situación de persistencia de graves problemas de violencia y delincuencia, podía constituir un caso interesante de análisis en el marco de una perspectiva latinoamericana más amplia.

Por otra parte, me indicó —sugerencia que traté de seguir casi al pie de la letra— que convendría centrar la presentación de un panorama general que luego aterrizará en dos enfoques acordes con la orientación general del seminario: las *políticas de integración social* y las *reformas institucionales* más importantes para emprender o fortalecer el esfuerzo de superación del impacto de los problemas de violencia en el desarrollo de América Latina.

I. PANORAMA GENERAL

América Latina es un continente con una población azotada y angustiada por la violencia y la delincuencia. Antes de postular cualquier otro impacto de este fenómeno, es necesario establecer como un problema de primera importancia las *altas tasas de victimización* que produce la delincuencia. Se dice rápido, pero es un

dato monstruoso. El conjunto de países de América Latina presenta una tasa promedio de victimización superior al 20%. Algunos países se sitúan entre el 30 y el 40%. Otros, como Guatemala, El Salvador, México y Colombia, entre el 40 y el 60%. Esto significa que en muchos países cerca de la mitad de la población ha sido víctima de algún hecho delincencial en los últimos meses. Tales índices son superiores al promedio mundial, y lo más grave es que se han mantenido creciendo en los últimos años, sin contar infinidad de incidentes de asalto a mano armada, robo de poca monta a peatones en la calle y actos diversos de violencia social, especialmente violencia intrafamiliar, que no se denuncian y no aparecen, por tanto, en los registros que sustentan las altas tasas de victimización.

Al daño objetivo de esta situación se añade un perjuicio subjetivo de gran impacto cotidiano en la calidad de vida de la gente: la *inseguridad* y el *miedo*. De conformidad con los datos del Latinobarómetro (2001), cuatro de cada cinco ciudadanos de una muestra amplia de países latinoamericanos afirman que la delincuencia crece sin cesar, y consideran inseguros el país, la ciudad, el barrio, la calle y el hogar.

Esta misma percepción se ha confirmado, de manera más puntual, en una encuesta auspiciada por el Ministerio de Gobernación y el Consejo Nacional de Seguridad Pública en El Salvador (2004). En este país, la percepción de inseguridad de la gente exhibe rasgos de pesadilla colectiva: el 76,9% de los encuestados manifestó que se siente insegura en los autobuses de transporte público, el 69,6% en los mercados, el 65,2% en parques y plazas, el 51,7% a la salida del trabajo, y el 51,4% en su propia colonia. En resumidas cuentas, esto significa que más de la mitad de la población se siente insegura todos los días en todas partes.

El homicidio es, sin duda, el más grave entre los incidentes de violencia y delincuencia. Las tasas de homicidios manifiestan una tendencia creciente en las últimas tres décadas en casi todos los países de América Latina. Ya en 1990, la tasa de 23 homicidios por 100.000 habitantes era más del doble del promedio mundial, pero diez años después, en el año 2000, la tasa promedio del continente había aumentado a 30 homicidios por 100.000 habitantes.

Cierto es que no en todos los países del continente es tan alta la tasa de homicidios. Algunos, como Chile (3), Paraguay (4), Uruguay (4), Argentina (5), Nicaragua (6) y Costa Rica (6) tienen tasas inferiores o iguales a países como Estados Unidos (6,1). Pero otros, como Brasil (25), Venezuela (33), Guatemala (34,7), El Salvador (41), Honduras (45,7) y Colombia (50) han sido ya desbordados por la creciente cantidad de homicidios, sobre todo si los comparamos con países que presentan tasas realmente bajas, como Canadá (1,7), Francia (1,6) o Japón (0,6 por 100.000 habitantes).

Estos datos manifiestan diferencias muy grandes entre países, como Uruguay y Colombia, que ameritan, por supuesto, explicaciones históricas, sociológicas y culturales, y plantean, por consiguiente, diferentes desafíos y necesidades de reformas y de políticas públicas.

Si pasamos de los datos por países a los datos por ciudades, se observan variaciones importantes. Muchas de las ciudades tienen tasas de homicidios más altas que los propios países. Este es el caso de ciudades como Cali (103), Río de Janeiro (95), Sao Paulo (56), Caracas (70), Medellín (135) y San Salvador (74). Pero otras ciudades, como Santiago, Buenos Aires, Curitiba, Ciudad de Panamá, Quito, Montevideo, San José y México DF, tienen tasas de homicidios relativamente bajas, aunque ello no significa que tienen niveles generales bajos de violencia y delincuencia.

De la misma manera que el análisis de datos por ciudades muestra de manera más acotada y precisa el problema de los diferentes países, un adecuado ejercicio de *focalización* dentro de las ciudades es imprescindible para no incurrir en errores gruesos de diagnóstico y de formulación de políticas públicas.

En Brasil, por ejemplo, más del 20% de los homicidios se produce en dos de sus capitales (Sao Paulo y Río). Si se agregan capitales como Pernambuco (Recife) y Vitoria (Espíritu Santo), el conjunto de estos cuatro conglomerados urbanos representa más del 30% de los homicidios que se cometen en todo el país. Siguiendo con el ejercicio de focalización, podemos decir que en las 12 regiones metropolitanas de Brasil, que aglutinan al 40% de la población, se produce el 60% de los homicidios. En el conjunto de estas regiones, por cierto, la tasa de homicidios ha crecido más del 260% entre 1980 y 2000.

Para efectos de comparación, de generalización y de formulación de políticas eficaces, podemos observar el mismo fenómeno de focalización en un país como El Salvador, de dimensiones y características tan diferentes a Brasil. En este pequeño país centroamericano, uno de los más violentos del continente, el 60% de los homicidios se produce en 22 de sus 262 municipios.

Una de las dimensiones más preocupantes de la violencia y delincuencia en América Latina es la elevada y creciente *participación de jóvenes* como víctimas y agresores en todas las formas de delitos violentos. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 30% de homicidios son cometidos por jóvenes menores de 19 años. Muchos de estos jóvenes han sido víctimas, a muy temprana edad, de alguna forma de violencia intrafamiliar. El grupo etario de adolescentes de 15 a 19 años constituye, además, uno de los segmentos de población más castigados por la creciente ola de homicidios en casi todas las ciudades importantes del continente. En Sao Paulo, por ejemplo, la tasa de homicidios de adolescentes creció en un 1.800% en las últimas décadas, pasando de 9,6 en 1960 a 186,7 por 100.000 en 1995.

En países como El Salvador, las pandillas se han constituido en la expresión más extrema y grave de este problema. En estimados conservadores, se calcula que al menos unos 50.000 adolescentes y jóvenes están agrupados en las dos pandillas más grandes y violentas: la «mara salvatrucha» y la «mara 18». Producto de una emigración desbordada, en las peores condiciones económicas, sociales y culturales, ambas pandillas han proliferado con el paso del tiempo y tienen ahora presencia organizativa y delincencial en 28 estados de los Estados Unidos. Los jóvenes de estas pandillas mueren por nada y matan sin asco, de manera habitual y cotidiana, a menudo como simple, frío y despiadado ritual de iniciación, pero en muchos otros casos matan y mueren en hechos relacionados con la distribución de la droga o con otras modalidades de crimen organizado.

En esta conferencia no estamos abordando el análisis de los determinantes sociales del problema. Es evidente que en todos los países del continente urgen políticas sociales, programas y recursos para neutralizar los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección de los jóvenes, pero aun emprendiendo con seriedad los

esfuerzos necesarios en los próximos años, la perspectiva de futuro es agobiante. En el «Informe 2000», el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha advertido que la mayor parte de países del continente enfrentarán en los próximos años el *escenario de transición demográfica* más desfavorable desde el punto de vista del fenómeno delincencial, ya que los subgrupos demográficos más propensos a delinquir estarán decreciendo muy lentamente en un caso (cohorte de 15 a 29 años) y aumentando en el otro (cohorte de 30 a 39 años) (BID, 2000: 80-82).

El BID ha establecido en su informe, en síntesis, la correlación estadística entre el tamaño de las cohortes demográficas de 15 a 39 años y las tasas de homicidios. También ha establecido que después de los cuarenta años, el tamaño de la cohorte deja de afectar la tasa de homicidios; y ha establecido, finalmente, que casi todos los países latinoamericanos están en el peor escenario demográfico. La conclusión es que si no se incide directamente en la condición social de estos segmentos demográficos no podrá detenerse el crecimiento de la violencia y la delincuencia (BID, 2000: 80-84).

Otra particularidad del problema en América Latina es la letalidad de la violencia, explicable en gran medida por la *proliferación de armas de fuego*, en países con determinantes históricos, sociales y culturales muy poco propicios para el uso responsable de las mismas. El homicidio es la más fatal e irreparable forma de violencia. En todos los países del continente, tanto si se trata de violencia social como de violencia delincencial, la mayor parte de muertes violentas son causadas por armas de fuego. En este aspecto, los datos de El Salvador coinciden con los de otros países: cerca del 70% de todos los homicidios son provocados por armas de fuego.

Un país como El Salvador, saliendo de una guerra civil generalizada de larga duración, con su historia de violencia, con un desarrollo tan incipiente de sus instituciones policiales y judiciales, con muy altos índices de pobreza y marginalidad, con el nivel cultural tan bajo de su población, no debiera jugar con fuego. Esta observación es válida, en general, para casi todos los países del continente.

Los argumentos que tal vez sean válidos para sustentar el derecho de tenencia y portación de armas en algunos países desarrollados no valen de igual manera en otros contextos. Los detractores de

las políticas restrictivas ponen como ejemplo la situación de Canadá, país con uno de los niveles más altos de tenencia de armas de fuego y uno de los índices más bajos de homicidios en el mundo. Pero a este argumento hay que responder que no es lo mismo lanzar cien fósforos encendidos en el océano, que lanzar uno solo en un tanque de gasolina.

El uso generalizado de armas de fuego es, ante todo, un problema de cultura o de falta de cultura; como quiera verse. También es un problema de psicología social y de inteligencia práctica, socialmente configurada en el caso de los pueblos. Sólo en su dimensión más superficial es un problema de leyes o de instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes.

Los países de América Latina debieran emprender el camino hacia sociedades totalmente desarmadas, y sólo en el horizonte de esa aspiración humanista tendría algún sentido pensar en excepciones, gradualidad y regulaciones. Pero ahora impera la lógica contraria: se parte del derecho de todos los ciudadanos a la tenencia y portación de armas de fuego, y a partir de esta premisa se establecen las excepciones y las regulaciones.

En el particular contexto de América Latina, resulta ilógico pensar que la sociedad se puede permitir niveles tan altos de tolerancia con la proliferación de armas de fuego, y luego esperar que la policía enfrente con éxito la criminalidad y reduzca de manera sensible la cantidad de muertes violentas. Ninguna policía en el mundo puede tener eficacia ante un desatino social de semejante envergadura.

En Brasil se ha comprobado, una vez más, el impacto de la circulación de armas en la cantidad de homicidios. En días recientes (septiembre de 2005) se publicó un estudio que daba cuenta de los resultados de la campaña nacional de desarme iniciada el año 2003. En la campaña no se pretendió el desarme directo de delincuentes, sino la reducción de armas de fuego en manos de civiles, con o sin licencia. El incentivo económico de la campaña contribuyó a la entrega voluntaria de medio millón de armas. La mayor parte de la recolección terminó en julio de 2004. En doce meses, contados a partir de esa fecha, se produjo, por primera vez en trece años, una reducción sensible (8,2%) del número de muertes por arma de fuego.

El problema de las armas de fuego debe analizarse, además, en su particular relación funcional con el problema de la *droga*. La droga produce delitos en tres modalidades que requieren armas de fuego: el tráfico, la distribución y el consumo. El tráfico necesita la actuación de grupos semi profesionales con armas de grueso calibre que, de todas maneras, no son permitidas en ninguna legislación. La distribución, a nivel de colonias y barrios en las ciudades, produce bandas que pugnan por el control de territorios a partir del asesinato sistemático de eventuales competidores. El consumo genera un aumento exponencial del pequeño delito en la calle, porque los adictos, en los barrios populares, sienten la urgencia de realizar todos los días robos a mano armada sólo para financiar su consumo cotidiano.

La situación general de violencia y delincuencia en América Latina se ha visto agravada por el crecimiento de las ciudades y por la implantación de patrones de sociedad de consumo. El masivo y acelerado éxodo rural, con la consiguiente aglomeración de la población en núcleos urbanos, es un fenómeno mundial, pero los efectos de tal dinamismo en países subdesarrollados son graves desde el punto de vista de la pobreza y la violencia. A diferencia de países en los que casi toda la población vive en condiciones de extrema pobreza, o de países en los que casi toda la población tiene elevados niveles de vida, América Latina es un continente con muy profundas *desigualdades sociales*. En este sentido, la mezcla de una riqueza insultante con una pobreza intolerable resulta explosiva.

La respuesta institucional a semejante problemática es todavía demasiado débil en casi todos los países del continente. Esto es así en el plano de las instituciones públicas y privadas que se dedican a los aspectos económicos y sociales del desarrollo, pero también —y de manera más directa para el problema que ahora nos ocupa— en el plano de las instituciones estatales de seguridad pública, especialmente las que conforman en cada país el sistema de justicia penal. El resultado más general de semejante debilidad institucional es la *impunidad*, que no sólo no contribuye a desalentar, sino que incentiva en cierto sentido la consumación de hechos delictivos.

En este sentido cabe mencionar, aunque sea de manera sumaria, que la mayor parte de países de América Latina tienen aún *sistemas*

judiciales e instituciones policiales obsoletas y bastante deficientes. Muchos no han hecho todavía reformas judiciales importantes. Otros, como Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador, han hecho en años recientes considerables esfuerzos de modernización, con resultados promisorios en diversas áreas de la administración de justicia, pero todavía sin logros relevantes en la más sensible esfera de la justicia penal.

El caso de El Salvador es apropiado para mostrar cómo, aun emprendiendo reformas ambiciosas en el sistema judicial, resulta difícil superar la impunidad y hacer prevalecer el Estado de derecho. Este país ha pasado, en poco más de diez años, al modelo acusatorio anglosajón, con exhaustivas reformas a sus códigos penal y procesal penal, se ha decantado por la oralidad del juicio y por extensos paquetes de medidas administrativas para simplificar procedimientos y abreviar plazos, ha optado por la desjudicialización y la implantación de sanciones alternativas para ciertos delitos, ha institucionalizado la carrera judicial y las escuelas de capacitación judicial, ha reformado completamente las leyes penales aplicables a menores infractores, ha consolidado la independencia política del Órgano Judicial y le ha dotado, por disposición constitucional, de recursos presupuestarios no inferiores al 5% del PIB. Sin embargo, el sistema sigue siendo todavía muy deficiente en materia de justicia penal.

Otro tanto ocurre con las instituciones policiales del continente. Muchas no han superado aún su histórica dependencia de los militares. Con pocas excepciones, entre las que destacan con mayor nitidez los casos de El Salvador, Costa Rica y México, América Latina no supera todavía los fuertes vínculos —simbiosis, en algunos casos— entre sus instituciones policiales y sus fuerzas militares. Esta pesada herencia se expresa en términos culturales, orgánicos, políticos, doctrinarios y presupuestarios. Por otra parte, en casi todas las instituciones policiales se observan fuertes rasgos de corrupción, violación de derechos humanos, deficiente profesionalización, excesiva centralización y falta de adaptación a las necesidades de la gente y a las nuevas formas y desafíos de la delincuencia.

El panorama, en resumidas cuentas, es bastante sombrío, y el impacto económico y social de la violencia es percibido ya, de ma-

nera generalizada, por gobiernos y pueblos, como uno de los principales obstáculos para el desarrollo y para el bienestar de la gente.

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia se miden normalmente en términos del producto interno bruto de los países. Los costos anuales en América Latina ascienden a \$168.000 millones (BID), equivalentes al 14,2% del PIB de la región. En comparación, el costo promedio de la violencia para países industrializados se ha estimado en un 5% del PIB (Australia, Canadá, Holanda, EE UU).

Estos cálculos suelen incluir los costos directos e indirectos de las lesiones, los años potenciales de vidas perdidos, los gastos públicos en el sistema de justicia penal, los gastos de seguridad privada, el deterioro urbano por causa de la violencia, las pérdidas de propiedades, el tratamiento a las víctimas y los gastos preventivos.

La estimación de estas cifras es, a mi juicio, discutible, tanto por su enfoque general como por la falsedad de algunas de las premisas en las que se sustenta. Una de las deficiencias más importantes del método está en la aplicación del concepto de «costo de oportunidad», entendido como el valor de un recurso en su alternativa de uso más valiosa. En este sentido, es particularmente falaz, porque presupone una situación irreal de pleno empleo, traer a valor presente el flujo de ingresos que se habría obtenido en el curso de la vida productiva de una persona si el acontecimiento violento no hubiera ocurrido.

El método soslaya, además, la lógica perversa de un enfoque planteado en términos de producto interno bruto, porque muchos de los costos en los que incurren el Estado, las empresas y los particulares por causa de la violencia son, a la vez, beneficios para otros agentes económicos, y como tales se cuantifican en los estimados de crecimiento del PIB. Por cada empresa, por ejemplo, que debe hacer un gasto en servicios de seguridad privada, hay otra empresa, justamente la que suministra el servicio, que obtiene determinada cantidad de ingresos. De la misma manera, si aumentan los robos en ve-

hículos y en vecindarios, se contabiliza el costo económico de los particulares por pérdida de pertenencias, pero se soslaya el ingreso adicional de empresas que venden más alarmas y sistemas de seguridad. Y así, sucesivamente.

El método de medición también puede ser arbitrario en la estimación de costos institucionales, particularmente los que se refieren al aparato judicial y a la policía, porque soslaya la rigidez del gasto administrativo de estas instituciones que, de todas maneras, tendrían asignaciones presupuestarias relativamente independientes de los indicadores de violencia y delincuencia.

La medición de costos incluye, además, los gastos en programas sociales preventivos que de todas maneras debieran hacerse y que son beneficiosos para la sociedad y para el desarrollo económico.

Estos cuestionamientos no tienen el propósito de afirmar que el costo de la violencia es menor o menos importante del que se expresa en términos del PIB, entre otras razones porque hay costos menos discutibles como los que corresponden a los servicios de salud para atender las lesiones y otras consecuencias directas de la violencia. Este costo directo es muy elevado en varios países del continente (5% del PIB en Colombia; 4,3% en El Salvador), pero aun estos datos, menos discutibles que otros, pueden ser engañosos porque la persona que muere en un hecho de violencia no hace al Estado incurrir en gastos de hospitalización, cirugía, fisioterapia o medicamentos, de tal manera que se podría concluir que, a niveles constantes de violencia, las tasas más elevadas de homicidios implicarían costos menores en los sistemas de salud.

Por estas y otras razones, la estimación del costo más relevante de la violencia debe desplazarse hacia otros parámetros. Uno de ellos, sin duda, aunque menos cuantificable, es el efecto de contracción de inversiones productivas que la violencia produce en grave detrimento del desarrollo económico y social.

En El Salvador, por ejemplo, de conformidad con datos del Banco Mundial (2001), entre once variables que incluyen los recursos financieros (acceso y costo), la inflación, el tipo de cambio, la infraestructura, las tasas y regulaciones, la corrupción, el sistema judicial y la inestabilidad política, los empresarios señalan de manera casi unánime la criminalidad como el mayor obstáculo para las in-

versiones. Según el mismo informe, en Venezuela la criminalidad está sólo detrás de la inestabilidad política como factor negativo para las inversiones; y en México, sólo detrás de la inflación y el tipo de cambio.

Cierto es que en otros países, como Argentina, Chile, Costa Rica y Nicaragua, la criminalidad no aparece, al menos en la percepción de los empresarios locales, como uno de los obstáculos más importantes para la inversión o para el desarrollo económico, pero es evidente que si entendemos el desarrollo no sólo en términos de crecimiento del PIB o de estabilidad o solvencia de otras cuentas nacionales e indicadores macroeconómicos, sino en toda su dimensión humana, el clima general de violencia y delincuencia en América Latina tiene un efecto devastador en la calidad de la vida, en el ánimo emprendedor, en la productividad y, por tanto, en la situación de estancamiento o pobreza de grandes segmentos poblacionales, aun dentro de países relativamente prósperos del continente.

III. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En las condiciones descritas, cae por su peso la necesidad de impulsar de manera prioritaria algunas reformas institucionales y algunas políticas de integración. Comenzando por estas últimas, la evidente desintegración de muchos países latinoamericanos, causante de muchos de sus problemas de violencia y de importantes obstáculos para sus aspiraciones de desarrollo, debe pensarse al menos en cuatro planos diferentes.

El primer plano es el de la integración territorial. Sin duda, uno de los determinantes históricos y estructurales de la caótica explosión urbana en América Latina, con sus secuelas de sobrepoblación, hacinamiento, miseria y violencia, es la marginación de vastos territorios y de amplios segmentos poblacionales, que han permanecido abandonadas desde tiempos inmemoriales, completamente excluidos de las oportunidades y de los beneficios del crecimiento económico. Este es el caso de casi todos los países centroamericanos y andinos, pero también de países más grandes como México y Brasil.

En el mapa de América Latina hay casos muy nítidos de desintegración de su territorio y de su población. El nordeste de Brasil es, tal vez, el caso más claro, pero también se puede observar el mismo fenómeno, aunque con menor dramatismo de contraste, en el sur de México. Los recientes impulsos separatistas en Bolivia constituyen también una expresión del mismo problema histórico. Colombia es un caso agudo, aunque por razones diferentes atribuibles en lo fundamental a una muy prolongada y distorsionada guerra de guerrillas. Nicaragua tiene el mayor problema de desintegración en su costa atlántica. Guatemala tiene vastas zonas indígenas desintegradas, con el agravante de las complejidades étnicas y culturales de su población.

El Salvador, aun siendo un país pequeño, sin mayores impedimentos geográficos o étnicos, constituye un caso grave de abandono secular, falta de conectividad e integración territorial, poblacional, económica y social. En este país, casi la mitad de la población se concentra en dos de sus catorce departamentos. Esos mismos departamentos concentran el 55% de las empresas registradas, el 91% de la recaudación de impuestos (IVA y renta) y la mayor parte de la inversión pública, aunque las cifras oficiales digan otra cosa en relación con este último rubro. Los dos departamentos aludidos, San Salvador y La Libertad, son los únicos con promedios de escolaridad superiores al promedio nacional.

En estas o en condiciones similares de brutal desequilibrio, desintegración y marginación territorial, es prácticamente imposible comenzar a revertir las actuales tendencias de éxodo caótico y masivo del campo a la ciudad. La consecuencia lógica de no revertir esa tendencia será, inevitablemente, el incremento inmanejable del hacinamiento y de la violencia en las ciudades. El éxodo es inevitable, como también es inevitable que la economía agrícola tradicional continúe perdiendo importancia relativa en el engranaje del desarrollo. Este es un dinamismo global del que difícilmente pueden sustraerse los países, pero el realismo de semejante constatación no debiera traducirse en el aislamiento, el abandono y la negación de oportunidades de superación a la población de las zonas rurales.

El segundo componente de un paquete prioritario de políticas de integración es la planificación urbana, porque aun si comenza-

mos a controlar el éxodo futuro, de todas maneras tendremos que enfrentar un problema importante de aglomeración incrementada y de marginalidad en los núcleos urbanos.

En otras latitudes del planeta, sobre todo en África y en Asia, continuará la tendencia a la conformación de megaciudades. Conurbaciones ya gigantescas e inmanejables como Yakarta, Dhaka, Karachi, Shangai y Mombai tendrán más de 25 millones de habitantes dentro de veinte años. Si pensamos en la miseria que ya padece la población en estas urbes, su perspectiva futura nos parece escalofriante, apocalíptica, con muy poco margen para imaginar siquiera políticas y planes que pudieran suavizar el desastre social y ecológico en ciernes.

En América Latina —menos mal— la tendencia dominante será la transformación de pequeños poblados en ciudades relativamente grandes, de más de un millón de habitantes, pero todavía previsibles y viables, si se hacen a tiempo esfuerzos coherentes de planificación urbana. Que el escenario de urbanización en ciudades de tal magnitud, en países con graves problemas de subdesarrollo, es todavía manejable lo demuestra el caso de Curitiba en Brasil.

Curitiba es una ciudad de 1,5 millones de habitantes (2,7 millones, si se incluyen los 26 municipios vecinos que seguramente conformarán en pocos años una sola zona metropolitana). El visionario y consistente esfuerzo de planificación de sus gobernantes locales, con destacado acento en la infraestructura vial, la reforma del transporte público y el mejoramiento de barrios populares, se ha convertido en un modelo mundial por el orden, la limpieza, la calidad de los servicios públicos, la integración social y la consecuente calidad de vida que ha reportado a la mayoría de sus habitantes.

El ejemplo de Curitiba, que tiene, por cierto, el índice de homicidios más bajo de todas las ciudades importantes de Brasil, nos remite al tercer plano en el que deben pensarse las políticas de integración social en América Latina: este es el mejoramiento integral de los barrios populares, especialmente los tugurios o villas-miseria, hasta sacarlos de sus condiciones de marginalidad e integrarlos completamente a la trama urbana de las ciudades.

Los cinturones de miseria de las grandes ciudades de casi todos los países subdesarrollados expresan en grado superlativo las caren-

cias y distorsiones de los espacios vecinales o comunitarios en los que transcurre la vida cotidiana de la mayor parte de sus respectivas poblaciones. Esto lo sabemos de sobra, pero la diferencia, en muchos países de América Latina, es que también los barrios urbanos de capas medias bajas exhiben graves problemas de hacinamiento, ausencia de los servicios públicos más elementales, falta de espacios para la recreación y el deporte, suciedad y deterioro extremo de los espacios públicos, mala calidad de las escuelas y otras graves deficiencias materiales del espacio vital.

A este catálogo de carencias debe añadirse el repertorio completo de distorsiones de la convivencia social que se derivan de profundos vacíos de autoridad en todos los planos de la vida social, incluyendo la inexistencia, pasividad o deformación de los liderazgos vecinales.

El abandono, la falta de oportunidades y los vacíos de autoridad configuran un cuadro sociológico en el que falta a la gente el más fundamental sentido de pertenencia o integración a la sociedad. Esta profunda distorsión de carácter psicosocial configura a la vez una subcultura de rechazo a los valores y a cualquier forma de institucionalidad o legalidad proveniente de la cultura dominante. De ahí al imperio de la ley de la selva no hay más que un paso.

Quienes más resienten el abandono y la falta de sentido de pertenencia son los jóvenes. Ellos, en un porcentaje altísimo, además de ser abandonados por la sociedad y por las autoridades públicas, están sufriendo —el gerundio es importante— un abandono aún más traumático: el de sus propios padres; y una falta de integración aún más traumática: la integración en una familia. También son ellos quienes con más angustia sufren la falta de perspectiva de obtener un empleo digno. Esta última carencia es una verdadera carga de dinamita para su autoestima y genera, comprensiblemente, agresivas y violentas reacciones de resentimiento y de irrespeto a la sociedad que tanto los irrespeta.

Que ésta es la verdadera raíz de la violencia y la delincuencia —al menos de la que provoca, en conjunto, el grupo demográfico que más delinque— lo demuestra la facilidad con la que muchos de estos mismos jóvenes se vuelven positivos, disciplinados y respetuosos

cuando se les tiende una mano y se les sitúa en un horizonte de oportunidades.

En este sentido, conviene hacer una precisión analítica de carácter sociológico. No es la pobreza en general, sino la marginalidad, especialmente por los complejos determinantes psicosociales característicos de los ámbitos urbanos, la que alimenta de manera estructural y sistemática los fenómenos de violencia y delincuencia. En cierto modo la pobreza rural es más dura que la pobreza urbana, pero sin duda la marginalidad de las ciudades es más frustrante y genera en mayor medida actitudes antisociales y conductas agresivas.

Por estas consideraciones, directamente relacionadas con los problemas de seguridad, violencia y desarrollo que ahora nos ocupan, debe plantearse de manera insoslayable la formulación de políticas especiales de empleo para jóvenes en riesgo, en el marco más amplio del conjunto de políticas de integración social.

La falta de ocupación es la madre de todos los vicios. La falta de empleo es uno de los factores determinantes del fenómeno delincuencia en general. Sabemos que no es fácil superar las insuficiencias o las deformaciones estructurales de la economía de un país, pero se pueden hacer cosas importantes para reorientar criterios empresariales y de asignación de cierto tipo de empleos públicos, pensando sobre todo en los jóvenes de los barrios con mayores problemas.

Además, en muchos casos —hablando desde la experiencia, sin apelar a la razón teórica— las oportunidades de empleo para jóvenes pertenecientes a determinados grupos cambia sensiblemente la situación general de violencia e inseguridad de los vecindarios.

En mi despacho tengo un cuadro dibujado a lápiz. Arriba tiene unas palabras escritas con buena letra. La leyenda dice: «Gracias por confiar en nosotros». El obsequio es de un joven de la «mara salvatrucha» de la ciudad de Quezaltepeque en El Salvador, una de las más violentas del país. Este joven, junto con otros veinte compañeros, asistió, sin fallar un solo día, durante más de dos meses, a un curso de mecánico de maquinaria de costura industrial. En el transcurso del modesto diplomado, logramos que un empresario de maquila se acercara al grupo de aprendices con una oferta de empleo.

Como por arte de magia, la situación de violencia de todo el vecindario se redujo sensiblemente. Los padres de los muchachos lloraron de emoción cuando les entregamos su diploma y nos dijeron que la conducta de sus hijos se había transformado. Nunca antes habían tenido una oportunidad.

En la ciudad de Nueva York pudimos conversar ampliamente con los gestores de exitosos programas de empleo para jóvenes en riesgo. El primero fue el «Youth Employment and Education Program», impulsado por la Cámara de Comercio de Nueva York. Este es uno de los programas de empleo de verano con mayor alcance en los Estados Unidos. Trabaja con escuelas seleccionadas en los cinco barrios de Nueva York y ha desarrollado la capacidad de juntar las necesidades de las empresas con las habilidades de estudiantes de edades entre 16 y 21 años. Actualmente promueve empleos anuales de tiempo parcial y fines de semana, además de empleos de verano.

La perspectiva de estos empleos —antes que su otorgamiento— ha producido cambios importantes en la conducta y en el rendimiento de los estudiantes a lo largo de todo el año escolar. Instituciones como el Banco de Nueva York han manifestado su entera satisfacción con los estudiantes contratados. Las tasas de retención, después de los empleos de verano o de tiempo parcial, son elevadísimas. Esta no es una operación de caridad. Es, simplemente, *good business*, tal como lo reconocen los propios empleadores.

También conocimos el programa de la «John V. Lindsay Wildcat Academy». Este es todavía más impresionante, porque no trabaja con criterios de estímulo a los estudiantes más destacados, sino con los jóvenes más problemáticos y con mayor riesgo de fracaso debido a sus pobres logros académicos y a problemas de conducta o de criminalidad. Aproximadamente un tercio de los jóvenes de la academia se encuentran en programas de libertad condicional (*probation/parole*) o tienen pendientes resoluciones judiciales por acusaciones penales.

La academia fue fundada en 1992 por el New York City Board of Education y ha logrado incorporar a su Directorio a personalidades como un Fiscal de Distrito de Queens, un juez de la Suprema Corte de Nueva York, el vicepresidente de ABC Television Network, el presidente de MTV Networks, el director de Asuntos

Corporativos de Citicorp y otros líderes de instituciones públicas y privadas.

Éste es el tipo de programas en los que las empresas pueden ayudar y beneficiarse. Tal vez sean unos pocos cientos o miles de empleos los que puedan generarse por esta vía, pero pueden ser empleos decisivos desde el punto de vista de la prevención de la violencia.

IV. REFORMAS INSTITUCIONALES

Antes de entrar en las reformas institucionales, sobre todo de las que se refieren al sector de seguridad pública y justicia, es necesario dejar bien sentada una tesis: tanto o más importante que la eficacia del aparato coercitivo del Estado en la erradicación de la violencia es el cambio de patrones socioculturales y la estrategia de atención a pequeños problemas en los vecindarios y de recuperación de los espacios públicos en los que transcurre la vida cotidiana de los ciudadanos.

En efecto, una sociedad que vive con la violencia a flor de piel, en su inconsciente colectivo, en su historia política reciente y remota, en muchas de sus costumbres cotidianas, en su cultura, en su estructura económica, en el ejercicio habitual de la autoridad parental, en sus valores, en el espejo de sus medios informativos, en el normal desprecio por las leyes, y hasta en el ejemplo de sus líderes, no puede luego esperar que un cuerpo de profesionales, sean éstos policías, fiscales o jueces, enfrenten y resuelvan el problema de la violencia, como si la seguridad pública fuera sólo o primordialmente un problema del sistema de justicia penal.

En consecuencia, aparte de todas las reformas que se hagan a las leyes y a las instituciones para hacer eficiente y confiable el sistema de justicia penal, es imperativo un cambio de dirección hacia una mayor atención de los factores socioculturales en la formulación de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana.

Con esta idea en mente, tuvimos oportunidad hace algunos años de leer un libro realmente inspirador, que proponía con extraordi-

naria lucidez un enfoque complementario a esta misma apreciación acerca de la inseguridad en las ciudades. Su título: «Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities» (Kelling-Coles, 1997). Después pudimos constatar cómo los alcaldes y los jefes policiales de importantes ciudades de los Estados Unidos, tales como Boston, Nueva York, Indianápolis y Chicago habían logrado impresionantes éxitos en el combate de la delincuencia al asumir en sus estrategias el concepto básico de la atención a los pequeños problemas de los vecindarios y la restauración del orden en los espacios públicos.

Ésta es la verdad: los delitos más graves no afectan de manera directa a la mayoría de ciudadanos. En El Salvador hemos tenido, en los peores momentos, hace dos o tres años, un altísimo índice de secuestros: 100 ó 120 por año. Esto equivale al 0,02% de la población en términos de víctimas. Si contamos a los miembros de la familia inmediata como víctimas emocionales, por la inmensa angustia y por la inseguridad que generan estos hechos, el porcentaje se eleva al 0,1%. Lo mismo ocurre con el robo de vehículos y con otras modalidades de crimen organizado. No lo decimos para restar gravedad a este tipo de delitos, sino para tomar conciencia de que la situación de inseguridad del ciudadano común pasa por coordenadas en buena parte ajenas al problema del crimen organizado.

Visto de esta manera, el problema no comienza ni se define fundamental o exclusivamente por los crímenes más graves. Si el problema de seguridad pública se entiende o se pretende enfrentar sólo en este último sentido, ello conducirá invariablemente a malas políticas públicas, a pensamiento y prácticas legales estrechas, a distorsión de prioridades y a malos enfoques de justicia penal.

Esta precisión es importante para comenzar a centrar las estrategias de seguridad en el cambio sociocultural y en la restauración del orden, a partir de la recuperación de las calles y de los espacios públicos, sobre todo a nivel de vecindarios, barrios y colonias.

Dicho lo anterior, también es importante perfilar las reformas más necesarias en las instituciones del Estado. Son muchas, por cierto, las reformas que casi todos los países deben emprender para modernizar, en el buen sentido, sus respectivos gobiernos y adaptarlos a las nuevas realidades y a las necesidades de la gente.

Desde el punto de vista de los problemas de seguridad, violencia y desarrollo, y considerando la focalización de la delincuencia en los núcleos urbanos, aparte de las políticas de integración ya señaladas, hay tres ámbitos de reforma que, a nuestro juicio, pueden tener efectos más determinantes, directos e inmediatos:

Seguridad Ciudadana y Justicia. Asumiendo que se formulan nuevas políticas integrales de seguridad, con marcado viraje conceptual y presupuestario hacia enfoques preventivos predominantemente sociales, casi todos los países de América Latina tienen que hacer reformas importantes en los dos sectores que integran el aparato coercitivo del Estado.

Las instituciones policiales deben, ante todo, desmilitarizarse, equiparse y organizarse para fortalecer su rol auxiliar en la investigación científica del delito, y para adaptarse a lineamientos de policía comunitaria. Actualmente, en América Latina, al igual que en muchos países del primer mundo, el escenario de la actuación policial está marcado por los problemas de crimen organizado y terrorismo. Esta preocupación, enteramente legítima, suele implicar mayores niveles de centralización, atención prioritaria a la creación y al sostenimiento de unidades especializadas y gran consumo de recursos, en detrimento de la organización de una policía de terreno, de proximidad o comunitaria, enfocada hacia la seguridad cotidiana de los ciudadanos.

A la hora de pensar en el fortalecimiento de las instituciones policiales, debe entenderse que una mayor cantidad de efectivos no implica necesariamente mayor presencia, y, sobre todo, no implica mayor presencia idónea y efectiva en el terreno. Por tanto, más que los enfoques tradicionales de *ratio* por población o por territorio, es necesario adaptar los contingentes policiales por funciones y por focos de problemas.

También es necesario reformular las competencias jurisdiccionales y administrativas de los diferentes contingentes, para hacer complementarias las competencias nacionales con las competencias de las ciudades y provincias. Probablemente el combate del terrorismo, el contrabando, el tráfico de drogas y el robo a gran escala deban seguir siendo competencia de los cuerpos nacionales de policía, pero

otras modalidades de violencia y delincuencia deben enfrentarse con unidades orgánicas, enfoques y métodos más descentralizados y flexibles. En la ciudad de Québec, por ejemplo, hay seis formas diferentes de organización policial, de acuerdo con las necesidades de la población. En este esquema, la modalidad y la cantidad de servicios que presta la policía está siempre en función de la identificación de problemas específicos en cada demarcación territorial.

Cae de su peso que las instituciones policiales del continente no deben dormirse en los laureles de una democratización todavía incipiente. En algunos países, los policías y los militares están volviendo a las andadas. En Venezuela, por ejemplo, se ha constatado la presencia de escuadrones de exterminio al menos en diez de los 24 estados del país. La Fiscalía tiene casi 4.000 expedientes por asesinatos cometidos por comandos de policías y militares. En julio del presente año, la sociedad se conmovió por el brutal asesinato de tres estudiantes de ingeniería en una barriada de Caracas. En este incidente de violencia policial se confirmó la participación de 21 militares y 5 policías enmascarados. En Ciudad Juárez, México, se han descubierto en los últimos años más de 400 cadáveres de mujeres asesinadas, presumiblemente por fuerzas policiales, con evidentes señales de violaciones y torturas. Si las policías de América Latina vuelven a ser violadoras de derechos humanos, ninguna reforma podrá recuperar su credibilidad o fortalecer su eficacia.

Las instituciones judiciales, por su parte, deben, ante todo, adquirir o fortalecer su independencia política, erradicar la corrupción de sus respectivos aparatos, revisar sus fundamentos doctrinarios, modernizar su funcionamiento y mejorar la capacitación y profesionalización de sus operadores.

Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Ésta es una de las asignaturas pendientes más importantes para muchos países de América Latina, particularmente los centroamericanos y algunos andinos. La mayor parte de problemas a los que hemos hecho referencia sólo pueden resolverse o aliviarse en el ámbito de la ciudad. El país será siempre demasiado grande, aunque sea pequeño. El gobierno central será siempre insensible e inaccesible para el ciudadano, aunque trate de no serlo.

En países desarrollados, el municipio, la ciudad, el condado o el distrito es el ámbito real de convivencia cotidiana, y es también el ámbito práctico de participación ciudadana. En consecuencia, el gobierno de la ciudad o los distritos administrativos descentralizados asumen responsabilidad por la identificación y por la solución de una gran cantidad de problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos. El empleo, la educación, la actividad cultural, el deporte, la seguridad pública y la infraestructura y prestación privada o pública de servicios sociales son asuntos que se plantean y se resuelven en las ciudades.

En muchos países de América Latina, sobre todo en los más pequeños, solo existen instituciones nacionales: un Instituto Nacional de los Deportes para todo el país, un Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, una oficina de Turismo, un Instituto para la Formación Profesional, un Instituto Nacional de Protección al Menor, y así sucesivamente.

En esta conformación anémica del Estado, es más fácil que los gobiernos municipales se desentiendan de una amplia gama de problemas sociales, y es casi normal que no lleguen siquiera a proponerse políticas, planes y desarrollos institucionales adecuados para enfrentar los problemas sociales. Generalmente argumentan falta de recursos económicos, pero la verdad es que el problema es mucho más profundo, porque a estos países, con profundas deformaciones históricas en la conformación de sus estados, les falta todavía emprender el complejo y exigente camino de la construcción conceptual, institucional, jurídica, política y social del ámbito municipal.

En estos países excesivamente centralizados, no existe siquiera la noción, con verdadero arraigo en la cultura política y en la organización social, de que la calidad de la vida de los ciudadanos se juega en una medida muy importante en el ámbito municipal. Esta deficiencia tiene muchas implicaciones. Una de ellas, sin lugar a dudas, es la imposibilidad de impulsar estrategias efectivas para la prevención de la violencia.

Educación. La mayor parte de reformas educativas que se han hecho en el continente son reformas curriculares o de introducción de

recursos tecnológicos. No atienden a las nuevas realidades sociológicas de la pobreza urbana, carecen de focalización para neutralizar los factores de riesgo y soslayan la potenciación del contingente magisterial, que sin duda alguna es el factor más decisivo en la educación.

Los tres revulsivos más importantes de tales deficiencias son, a nuestro juicio, una profunda transformación de la escuela pública en los barrios populares urbanos, una masiva inversión de recursos para recuperar el reconocimiento social, la dignidad, la autoestima, la ilusión y el sentido de misión del magisterio, y unos programas bien pensados de soporte especial a centros escolares y a población estudiantil en zonas de riesgo.

En relación con estos tres elementos, pudimos observar de cerca una experiencia fascinante en la ciudad de Nueva York, comprobando la transformación en centros excelentes de muchas escuelas públicas en barrios de inmigrantes y afroamericanos pobres, con altos niveles de deserción y pésimo rendimiento escolar. El Center for Educational Innovation (CEI), con sede en Manhattan, nos puso en contacto con estas experiencias en barrios de Harlem, Bronx, Brooklyn y Queens, caracterizados, en términos sociológicos, por elevados niveles de miseria, criminalidad, drogadicción, desintegración familiar y otras lacras.

También el CEI nos facilitó una experiencia maravillosa: el diálogo con la doctora Lorraine Monroe, pionera de transformaciones increíbles en este tipo de escuelas. La lectura de su libro, *Nothing's Impossible*, fue realmente inspiradora. De esta obra el ex presidente Jimmy Carter expresó que era «un testimonio del trabajo duro y el amor de una dedicada educadora para conquistar aún los desafíos más abrumadores de la vida». De su testimonio nosotros aprendimos eso: que nada era imposible, que la pobreza no tenía por qué ser una condena y que las escuelas de los barrios pobres no tenían que ser escuelas de segunda o tercera categoría.

V. CONCLUSIONES GENERALES

1. América Latina es, en conjunto, una de las regiones con más violencia y delincuencia en el mundo, entre otras razones por la profunda inequidad en las condiciones de vida de la población.
2. En relación con los problemas de seguridad, violencia y desarrollo, podemos observar grandes diferencias entre los países del continente. Los que tienen un mayor problema de inseguridad, violencia y delincuencia son México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela y Brasil.
3. La violencia y la delincuencia solo es un problema muy determinante para la inversión privada y, de manera más general, para el desarrollo económico en un grupo reducido de países. En el caso de países con fuerte violencia política coyuntural (Bolivia y Venezuela), el mayor problema para los inversionistas será, por una larga temporada, la inestabilidad política y la inseguridad jurídica.
4. A diferencia de otras grandes zonas de explosión demográfica urbana y de pobreza extrema (Asia y África), América Latina es todavía un continente viable. Muy distante de países como Etiopía, Chad, Afganistán o Nepal en los que más del 90% de la población urbana vive en tugurios.
5. Lo que más necesita América Latina hoy es la rectificación de sus modelos económicos y de concepción del Estado, anclados en muchos casos en dogmas neoliberales que, de todas maneras, ya están siendo cuestionados hasta por sus ideólogos más emblemáticos. También necesita, sin duda, buen gobierno. Pero, sobre todo, necesita mucha solidaridad social, expresada con seriedad y auténtico sentido de compromiso en las políticas públicas y en la orientación de las grandes empresas.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

AURORA DÍAZ-RATO¹

DESARROLLO Y DEMOCRACIA

En un contexto en que uno de los Objetivos más importantes de Desarrollo del Milenio es la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, es necesario fortalecer las capacidades institucionales para lograr un desarrollo sostenible y equitativo, teniendo en cuenta que éste solo es posible en estados democráticos que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo de marcos apropiados para el funcionamiento de los mercados.

Para superar la pobreza, ésta debe concebirse en su definición multidimensional, ya que no debe ser entendida sólo como la carencia de oportunidades y de capacidades personales, sino también, y como señala el Banco Mundial, como una falta de empoderamiento o representatividad de grandes sectores de la población en las instituciones políticas. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la lucha contra la pobreza y a favor de un Desarrollo Humano sostenible debe realizarse a través de un proceso de ampliación de oportunidades, lo cual genera consecuencias para la cooperación internacional, al identificar como una prioridad el empoderamiento de las personas y las instituciones.

Para lograr este objetivo, el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* determina como una de las estrategias y prioridades sectoriales aumentar las capacidades sociales e institucionales, a través de la promoción del sector de la gobernabilidad democrática,

¹ Directora General de Cooperación con Iberoamérica.

la participación ciudadana y el desarrollo institucional, existiendo cinco líneas estratégicas y actuaciones prioritarias:

1. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político (fortalecimiento institucional de partidos políticos, parlamentos, procesos y órganos electorales, empresas, sindicatos, diálogo y concertación social).
2. Apoyo y fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social (para la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, y la promoción del consenso y participación en las políticas económicas y sociales).
3. Fortalecimiento del Estado de derecho (derechos constitucionales, igualdad en el acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, profesionalización de la carrera judicial, políticas de seguridad con un enfoque de los derechos humanos, fortalecimiento de instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica especialmente de la población más desfavorecida, como sistemas de notariado, registros y catastros públicos).
4. Desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos (el fortalecimiento de la Administración pública debe dirigirse a la garantía de equidad y calidad en el acceso, gestión y prestación de servicios públicos respecto de los cuales la ciudadanía es beneficiaria).
5. Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales (el ámbito municipal y regional constituyen escenarios idóneos para la ejecución de las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional).

APOYO A LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

La apuesta de la cooperación española para apoyar el fortalecimiento de las instituciones democráticas en Iberoamérica encuentra su

justificación en un escenario en que la durabilidad de las democracias recuperadas en el transcurso de los años ochenta convive con altos niveles de descrédito y desafección política. Tras más de dos décadas del regreso de la democracia en América Latina, una mayoría de gobiernos e instituciones democráticas de la región está perdiendo apoyo.

Según el Informe sobre *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004) la mayoría de las personas de la región está insatisfecha con el desempeño de sus gobiernos. A pesar de que se ha avanzado mucho en el terreno electoral, ya que las elecciones suelen ser limpias y se las reconoce como única vía legítima de llegar al poder, un 55% de las personas entrevistadas en 18 países apoyarían a un gobierno autoritario si fuera capaz de resolver los problemas económicos, frente a un 45% de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno; un 58% está de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes; y un 56% creen que el desarrollo económico es más importante que la democracia. La democracia no ha podido afianzarse en la región porque no ha logrado resolver problemas estructurales relativos a la pobreza y la desigualdad, lo que genera a su vez una situación de descrédito de las instituciones políticas más importantes, como son los partidos políticos, los parlamentos, la presidencia o la justicia.

Los gobiernos se han estancado en el proceso de construir democracias verdaderamente representativas, gobernando minorías en sistemas de partidos débiles y fragmentados, alimentados por una cultura política de confrontación y de juego de suma cero. De acuerdo al PNUD (2004), los partidos políticos están perdiendo credibilidad pues no han cumplido con su tarea de articular la opinión de los votantes, representarlos y rendirles cuentas. Más aún, los líderes políticos están abrumados por las demandas crecientes e insatisfechas, y se enfrentan a un escenario explosivo de instituciones débiles y poblaciones desconfiadas (Diálogo Interamericano, 2004).

En algunos casos, el desencanto por las estructuras representativas está conduciendo a la búsqueda de alternativas extrapartidarias por parte de los electores, registrándose un claro retroceso hacia fórmulas populistas. Según datos del Latinobarómetro 2004, más de la mitad de los encuestados declaran no estar comprometidos

abiertamente con el sistema democrático, y sólo un 28% dice estar satisfecho con el funcionamiento del mismo. El tono imperante en la región es de un marcado pesimismo, ante crisis financieras tan profundas como las de Argentina o el estancamiento que sufren hace varios años la mayoría de las economías latinoamericanas.

Este descrédito frente al sistema político se puede explicar por una serie de problemas asociados a dos grandes esferas de la relación entre la política y el ciudadano: la inclusión política y el rendimiento institucional. En cuanto a la primera esfera, la relativa a la inclusión política de los ciudadanos, se presentan algunos retos:

1. Descrédito de los actores de representación política, fundamentalmente partidos, también parlamentos. De forma creciente, los partidos son percibidos por los ciudadanos como instituciones en crisis, que están lejos de sus problemas y necesidades. Si bien es generalizada la denominada «crisis de los partidos» no sólo en América Latina, y además es cuestionable cuál es el contenido concreto de esta denominada crisis de los partidos, lo cierto es que en América Latina los partidos son organizaciones muy deficitarias en términos de democracia interna, de conexión con la sociedad y de eficiencia en su rendimiento. La cuestión a dilucidar es qué líneas de acción son posibles en este ámbito, qué tipo de acciones se pueden realizar en el marco de las normas, de la calidad de las organizaciones o de la dinámica de las ideas que nutren el debate político en cada uno de los países.
2. No existen suficientes cauces de participación ciudadana o de inclusión de los intereses de los ciudadanos en la política. Los cauces institucionales son escasos y deficitarios y los cauces sociales (movimientos sociales) se desarrollan en ámbitos complejos y poco eficaces la mayor parte de las veces. Ello tiene un efecto perverso en la percepción de inclusión política de los ciudadanos, de forma que cada vez más la política es percibida como una esfera elitista, alejada de los problemas de la mayor parte de los ciudadanos y que alimenta a los intereses de aquellos que viven de ellas. En defi-

nitiva, la desafección política de los ciudadanos y el descrédito de la profesión del político son cuestiones que pueden requerir cierta reflexión.

En lo que se refiere a la esfera del rendimiento de las instituciones, hay otras cuestiones susceptibles de debate:

1. Las instituciones estatales no resuelven adecuadamente, en la mayoría de los países, muchos de los problemas centrales de un porcentaje amplio de los ciudadanos. Los servicios públicos funcionan en muchos casos de forma deficiente, de manera que los ciudadanos se sienten (o son) excluidos y/o deficientemente tratados por las instituciones estatales. La idea de servicio público requiere de un mayor énfasis. El rendimiento institucional reclama esfuerzos constantes de adaptación a las nuevas demandas y nuevas tecnologías.
2. Las instituciones políticas no funcionan con la adecuada transparencia y autocontrol. Los inadecuados sistemas de *accountability*, tanto en su vertiente horizontal (control entre poderes) como vertical (control de los ciudadanos), justifican esfuerzos constantes que hagan de los poderes públicos poderes transparentes, responsables y no corruptos.

El fracaso relativo de las reformas de «primera generación» promovidas por el Consenso de Washington, centradas fundamentalmente en la estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados, puso de relieve la necesidad de atender a un conjunto de factores institucionales y contextuales que habían pasado desapercibidos. En la segunda mitad de los años noventa las reformas de «segunda generación» emergieron, por tanto, como una respuesta a los pobres resultados del primer paquete de reformas, y esta vez, la atención debía girar hacia la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Esta nueva ola de reformas se inspira en los postulados del neo-institucionalismo y la economía política (Williamson, 1997; North, 1990; Knight, 1992), según los cuales son las instituciones, en tanto que reglas del juego, las que rigen la interacción social.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA REFORMA

Los donantes internacionales también han adoptado este nuevo paradigma en sus programas, haciendo converger consolidación democrática y desarrollo, basándose en la premisa fundamental de que las instituciones son cruciales para el desarrollo sostenible con equidad, y que el Estado debe ser reconstituido para poder desempeñar sus responsabilidades (Santiso, 2001).

Algunos factores favorecen la acción de los donantes externos en el desarrollo de las reformas:

a. La posición de agente externo de la cooperación internacional proporciona a las agencias de desarrollo bilateral y multilateral una ubicación incomparable, al constituir las en actores idóneos para impulsar el diálogo político y la concertación entre los actores nacionales implicados en las reformas. La contribución a la construcción de consensos es uno de los impactos posibles de la acción de los organismos internacionales y agencias de cooperación; sin llegar al extremo de la condicionalidad de los programas, tal como apuntan algunos, es cierto que la influencia política que ejercen los actores externos es indudable, más aún si se tiene en cuenta la importancia de los factores externos en la valorización de un modelo político aceptado como el único posible, pero también cada vez más cuestionado. En un mundo globalizado, las tendencias regionales se constituyen en el marco en que actúa cada gobierno, de forma que la definición de horizontes comunes no forman parte únicamente de ejercicios retóricos, sino que definen y limitan el surtido de posibilidades de la acción política en cada uno de los países. Por tanto, la definición de lineamientos políticos generales para toda la región, definición en la que pueden intervenir de forma activa los actores de la cooperación, tiene un impacto evidente en la adopción de las estrategias políticas en cada uno de los países.

b. Otro factor que afecta favorablemente es el multilateralismo, a través del cual se pueda ejercer una mayor influencia en las élites más reticentes al cambio, al mismo tiempo que permite una

mejor coordinación con los actores políticos locales, las instituciones privadas y los donantes implicados en la promoción de gobernabilidad. España ha comprendido que las posibilidades de influencia se hacen mayores cuando se actúa en el seno de la UE. Por ello, mientras que la ayuda canalizada a través de la acción bilateral supone el 60% de la Cooperación Española al desarrollo, entre el 25 y el 30% del total del esfuerzo español en AOD se destina a ayuda hacia los países en desarrollo a través de los mecanismos comunitarios, y el 15% del total de la AOD se materializa a través de la acción multilateral vía OOI financieros y no financieros (*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*: 79).

c. En el caso español, además, gracias a los fuertes vínculos lingüísticos, históricos y culturales, a la similitud de sus instituciones administrativas y jurídicas, y a su reciente experiencia notablemente exitosa en la transición a una democracia madura y una economía abierta y globalizada, España puede constituirse en el legítimo interlocutor de la cooperación al desarrollo en materia de gobernabilidad democrática entre la UE y América Latina. Además porque entre esta región y España existen fuertes lazos históricos en el plano político, afianzados a través de las Cumbres Iberoamericanas y de una variedad de programas de cooperación e iniciativas conjuntas. Relación que viene reforzada en el plano de lo económico y comercial por la inversión española de aproximadamente 100.000 millones de euros a través de sus empresas. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en el examen de las Políticas de Cooperación de España llevado a cabo en el 2002, reconoce el valor de la cooperación en el área del buen gobierno gracias a la experiencia adquirida en la construcción de un Estado democrático y descentralizado.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN MATERIA DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La intervención en este ámbito se fundamenta en el reconocimiento de algunos principios esenciales:

1. El impacto de los cambios institucionales es limitado, indirecto y de medio o largo plazo. Limitado, porque nunca se puede hablar de resultados exitosos; indirectos, porque pueden afectar planos que a su vez impacten en otros y que acaben generando impactos importantes (por ejemplo, en la cultura política); de medio plazo, porque en este ámbito los resultados nunca son espectaculares. Más bien, se diría que el impacto mayor es el de iniciador de procesos de reforma y cambio, más que otro.
2. Las acciones en materia de gobernabilidad deben dirigirse hacia las estructuras pero también hacia las personas. Las instituciones políticas son estructuras complejas compuestas también por las personas que las ocupan. Sin embargo, se debe tener cautela de realizar acciones únicamente dirigidas a las personas: conviene pensar siempre en la institución, no en los individuos (por ejemplo, en la cuestión de la formación, hay que formar a personas, pero sobre todo hay que formar estructuras formativas).
3. Los cambios institucionales constituyen un proceso incrementalista, de construcción sobre lo ya existente, teniendo en cuenta los legados históricos y las inercias institucionales ya previstas. Hay que dar tiempo para que las instituciones generen efectos, se debe evitar caer en un permanente proceso de mudanza y cambio. No todo lo anterior es desechable, no todo en un sistema funciona mal (cuidado con la importación de modelos simplemente porque un país es donante y otro receptor).
4. Hay que pensar en América Latina como unidad, pero también prescindir de la mirada global cuando se adopten propuestas concretas para cada país atendiendo a su historia y especificidad. Es conveniente pensar en programas regionales para dotar de coherencia a la actuación de la cooperación española hacia la región, pero no hasta el punto de que la visión regional suponga un corsé que se imponga a la singularidad de cada país.
5. En cuanto al diseño y ejecución de los proyectos, no todo lo deseable es viable. La idea de la viabilidad, que debe guiar

- todas las acciones en cooperación, es especialmente importante en el ámbito de la gobernabilidad democrática.
6. Es difícil encontrar un punto de equilibrio entre los actores involucrados y afectados por las reformas. La construcción de consensos es uno de los objetivos horizontales básicos. Las ideas de apropiación y corresponsabilidad deben ir asociadas necesariamente a las actuaciones en esta materia.
 7. La coordinación entre los actores políticos locales, las instituciones privadas y los donantes, requiere de habilidades que son todo un reto. Existe una necesidad imperativa de coordinación como parte de un plan activo en materia de gobernabilidad. En este aspecto la promoción del multilateralismo es una necesidad.

ÁREAS SECTORIALES DE INTERVENCIÓN

Las áreas sectoriales de intervención de la Cooperación Española en materia de gobernabilidad democrática en América Latina vienen definidas por un conjunto de instrumentos que rigen la política de cooperación en este ámbito. Como antecedentes al *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, y al *Plan Operativo de Gobernabilidad*, que ha determinado la AECI para los años 2005 y 2006, existen dos documentos de especial relevancia: el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica* (2003), y la *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho* (2003).

El primero de ellos realiza un diagnóstico institucional de América Latina, de la calidad de sus instituciones y de sus implicaciones para el desarrollo regional. Si bien reconoce que existen distintos niveles de consolidación democrática y Estado de derecho en los países que componen la región, no deja de advertir que en general los estados latinoamericanos vienen atravesando por una crisis de legitimidad, provocada en gran parte por un creciente cuestionamiento social (Banco Mundial, 2002). Ante esta situación, propone la adopción de un enfoque sectorial que guíe las intervenciones de

la Cooperación Española en materia de gobernabilidad democrática, apoyando: en primer lugar, el fortalecimiento de los sistemas democráticos (poderes legislativos, protección de derechos humanos, sistemas de representación política, participación social y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, e independencia del poder judicial); en segundo término, la reforma de la Administración pública (administración financiera y tributaria, administración de la justicia, fuerzas de seguridad, servicios públicos, políticas públicas, registros públicos, administración reguladora y defensa de la competencia); en tercer lugar, los procesos de descentralización, municipalismo y fortalecimiento de gobiernos locales; y, por último, las dinámicas de los procesos de integración regional.

Por su parte, la *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho* tiene como objetivo principal servir de punto de referencia para los distintos actores españoles estatales y no estatales de la cooperación internacional, que dirigen sus esfuerzos a la mejora de la democracia y el Estado de derecho, a fin de incrementar la coherencia y eficacia de sus acciones en este ámbito. Este documento hace hincapié en la importancia de conseguir sociedades regidas por el imperio de la ley, donde la seguridad jurídica sea un pilar fundamental para la construcción de un Estado de derecho, con instituciones sólidas, que propicie un desarrollo humano sostenido en los países de América Latina. Al igual que el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica*, destaca la importancia de apoyar a los poderes del Estado en la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía, reformar la Administración pública para dotarle de mecanismos más eficaces y transparentes, fortalecer instituciones de representación política como parlamentos y partidos políticos, de justicia, como poderes judiciales e instituciones de control y, por último, apuntalar a los procesos de descentralización, así como a los procesos de integración regional en curso.

Como desarrollo del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, el *Plan Operativo de Gobernabilidad* establece entre sus áreas sectoriales de intervención el apoyo al sistema democrático en general y, específicamente, al fortalecimiento de instituciones y sectores básicos de la gobernabilidad, como son la justicia, la política

fiscal y tributaria, la descentralización regional y local, la administración y función pública y la seguridad ciudadana:

1. En el marco del *apoyo al sistema político democrático en general*, se ha otorgado especial relevancia al apoyo de los procesos de reforma constitucional que permitan recomponer el consenso en torno a los aspectos esenciales del sistema democrático. A modo de ejemplo se puede citar el apoyo que se viene dando al proceso de creación de la Asamblea Constituyente en Bolivia, o al proceso de recomposición institucional en Ecuador, que en colaboración con el PNUD se están llevando a cabo en estos momentos. Además, las actuaciones de apoyo al sistema democrático en general se orientan hacia tres grandes objetivos:

- a. Promover el respeto de los derechos humanos, mediante diferentes acciones, entre las que destacan el apoyo a la Red de Defensorías del Pueblo Latinoamericanas en colaboración con el Defensor del Pueblo español o la formación en derechos humanos como área transversal en diferentes programas formativos.

- b. Conformar arquitecturas constitucionales que hagan posible la gobernabilidad democrática, específicamente en lo que se refiere a relación entre poderes.

- c. Facilitar la inclusión, la representación y la participación política de los ciudadanos en el espacio político; en este ámbito, el apoyo a la consolidación de partidos políticos como actores centrales del proceso democrático se plasma en algunos proyectos en los que AECI colabora con otros actores de la cooperación internacional, como PNUD, IDEA y BID, entre otros. El Informe del PNUD ya citado (*La democracia en América Latina*, 2004) ha puesto en evidencia la necesidad de recuperar la confianza del ciudadano latinoamericano en el sistema político y en sus estructuras tradicionales, pero también ha apuntado la conveniencia de ensanchar los cauces de participación de la sociedad civil organizada, avanzar en la consecución del Estado de dere-

cho y profundizar en la satisfacción de los derechos sociales, asegurando la cobertura de las necesidades básicas y las condiciones para la integración social plena de los individuos. A este respecto se señala como idea central que, si bien se han realizado progresos en el terreno de la ciudadanía política (derecho a participar en el ejercicio del poder político), las dimensiones civil y social de la ciudadanía presentan aún graves déficit, lo que explica en gran medida la cronicidad en la región de fenómenos como la pobreza y la desigualdad, la desafección política, la violencia política y social y el avance del neopopulismo. El necesario paso de una democracia eminentemente electoral a una democracia de ciudadanía sólo puede realizarse desde el convencimiento de que la calidad de la democracia y su sustentabilidad como sistema eficaz y legitimado depende, más allá del vigor de las instituciones formales, de la construcción o la recuperación de la lealtad y la exigencia ciudadanas. Las organizaciones de la sociedad civil se han mostrado especialmente eficaces a la hora de fomentar el ejercicio de una ciudadanía activa, canalizar las demandas sociales desde el respeto a los marcos institucionales, ejercer un control al ejercicio de poder en marcos autoritarios o vulnerables, así como de favorecer el empoderamiento de grupos excluidos y/o minoritarios que no contaban con posibilidades de participación a través de los canales tradicionales. La pluralidad y vitalidad de este actor estratégico en el juego institucional es sin duda un signo de la salud de todo sistema democrático moderno.

Estos tres grandes objetivos se llevan a cabo a través de actuaciones específicas de fortalecimiento de instituciones y de promoción del diálogo político entre actores representativos de la sociedad. Se parte de la premisa de que la mayoría de los problemas de gobernabilidad de la región derivan tanto de inadecuados diseños institucionales como, fundamentalmente, de prácticas de confrontación política que dificultan y obstaculizan las acciones democráticas de gobier-

no. Por tanto, favorecer la creación de espacios de encuentro y diálogo se considera un objetivo esencial de la Cooperación Española. Para ello, la colaboración que presta el Centro Económico y Social de España (CES) a través de diferentes acciones es fundamental en aras de potenciar prácticas de concertación y diálogo social.

2. En el *ámbito de apoyo a la justicia*, el actual Plan Director define como objetivos aquellos que se refieren a promover la equidad en el acceso a la justicia y la profesionalización y modernización de la carrera judicial y de los despachos judiciales. De acuerdo con estos principios, la cooperación española hacia América Latina en este sector prioriza su apoyo a las instituciones judiciales en la región que hacen posible la prestación del servicio público de justicia. Se parte de la premisa de que la justicia puede ser percibida como un poder político, pero sobre todo debe ser concebida como un servicio público. Desde esta óptica, un sistema de justicia debe ser independiente y responsable, eficiente y accesible. Solo con sistemas de justicia con estas características son pensables las democracias de calidad y el desarrollo económico. Con el fin de contribuir a conseguir estos tres objetivos (independencia/responsabilidad; eficiencia; acceso), las acciones en este ámbito se orientan hacia el apoyo a las Cortes Supremas, en especial a sus vertientes de creación de carrera judicial y escuelas judiciales, al fortalecimiento de los Ministerios Públicos, de las Defensorías Públicas y de las instituciones de defensa de los derechos humanos (Procuradurías y Defensorías del Pueblo).

La AECI lleva a cabo diversos programas en materia de justicia, de manera que prácticamente en todos los países se realiza algún tipo de acción de fortalecimiento del sector justicia, la mayor parte de ellas con la colaboración valiosa del Consejo General del Poder Judicial. Actualmente se otorga especial relevancia al Proyecto «Apoyo a la Justicia en Ecuador», que en colaboración con el PNUD busca apoyar al sistema de justicia en un contexto de intensa crisis institucional en este país, y donde el apoyo internacional puede resultar

decisivo. Debe mencionarse también, por su carácter regional y con componentes de apropiación local y de corresponsabilidad, la Escuela Judicial «Juan Carlos I» de Centroamérica y Caribe, proyecto en el que colabora no sólo el CGPJ sino también el Ministerio de Justicia y el Tribunal Constitucional, así como las diferentes Cortes Supremas de Justicia de los países centroamericanos. Durante tres semanas, se ofrece formación complementaria a la de sus propias Escuelas Judiciales a más de 300 operadores jurídicos en el marco del Centro de Formación de la Antigua, en Guatemala.

3. En el *ámbito de política fiscal y tributaria* se definen como objetivos aquellos que se refieren a la promoción y apoyo de las administraciones de ingreso y gasto público. En el primer caso, a través del fomento de sistemas de tributación de carácter progresivo y equitativo. En lo referido al gasto público, las actuaciones se orientan a que dicho gasto se articule con garantías de transparencia y control, eficacia y eficiencia, en conexión con las prioridades sectoriales para la lucha contra la pobreza.

El programa de Formación de Funcionarios en materia financiera y tributaria, desarrollado por el Instituto de Estudios Fiscales, persigue el objetivo de elevar el desarrollo profesional de los funcionarios y de las respectivas administraciones en las que desempeña su labor, así como lograr un intercambio de conocimiento y de experiencias enriquecedoras en el ámbito global de la Hacienda pública. En este programa participan también la Agencia Tributaria, el Ministerio de Economía, la Intervención General del Estado y la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET).

4. En el ámbito específico de *apoyo a la Administración pública*, el Plan Director establece que la Administración pública es el referente principal en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado y que estas relaciones no pueden articularse si no es desde el sometimiento de la primera al principio de legalidad, así como al respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Desde ese entendimiento, el fortaleci-

miento de la Administración pública debe dirigirse a la garantía de equidad y calidad en el acceso, gestión y prestación de los servicios públicos que benefician a la ciudadanía. No sería posible realizar la cooperación que gestiona la AECI en este ámbito sin la contribución esencial del Ministerio de Administraciones Públicas, en particular del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Las actuaciones en esta línea, por tanto, se estructuran en torno al fortalecimiento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las administraciones públicas a través de diferentes actuaciones, entre las cuales la formación tiene una importancia clave:

a. La creación, fortalecimiento y desarrollo de un servicio civil profesionalizado, garantizando el acceso en condiciones de igualdad, meritocracia y concurrencia abierta a toda la ciudadanía. La profesionalización de la función pública es una necesidad ineludible para la democracia y para el desarrollo de la región latinoamericana. Parte de los problemas que aquejan a las instituciones democráticas derivan de una administración con recursos humanos volátiles, cuya rotación responde en buena medida a criterios políticos y que carece en buena medida de los necesarios recursos de capacitación y de estabilidad que requiere cualquier organización eficaz y eficiente. Por esta razón, cualquier intervención en materia de gobernabilidad debe contemplar la necesidad de apoyar procesos de estabilización de los recursos humanos empleados, profesionalizando específicamente a los sectores de la Administración pública que se priorizan sectorialmente. El Proyecto «Implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal» que se lleva a cabo de la mano del INAP en México es un ejemplo de las actuaciones de la AECI en este ámbito. Potencia líneas de acción en términos de planificación estratégica y desarrollo del sistema de selección, implementando una estrategia de cambio cultural en las organizaciones y servidores públicos.

b. El desarrollo y mejora de las normas y procedimientos administrativos que permitan al ciudadano la defensa de los derechos fundamentales, así como el acceso a los servicios públicos.

c. El desarrollo y mejora de la legislación y procedimientos laborales, especialmente en materia de prevención de riesgos laborales e inspección de trabajo.

d. El fortalecimiento de la capacidad de planificación y formulación de políticas públicas inclusivas, de alcance nacional y acordes con el objetivo de promover el desarrollo a través de la lucha contra la pobreza. De tal manera, actuaciones formativas específicas en Argentina, Brasil, Perú, Guatemala, ponen de manifiesto esta prioridad, entre los que se encuentran el Curso de Gerencia Pública y Desarrollo Directivo en Argentina, el Proyecto «Desarrollo Gerencial Estratégico del Gobierno Federal Brasileño», el Fortalecimiento de la Secretaría de Planificación y Programación de la Vicepresidencia de la República (SEGEPLAN) en Guatemala, la modernización de los procedimientos de la Administración en los Ministerios de Agricultura, Educación Nacional, Salud Pública, Medio Ambiente, Obras Públicas y Universidades Públicas en Haití, y el apoyo a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) en Paraguay.

e. La promoción de la calidad en la gestión, adoptando sistemas de gestión eficaces y eficientes, apoyando la adopción de nuevas tecnologías para la gestión y la creación de órganos de control y supervisión (calidad, ingresos, gastos).

5. En el sector de *apoyo a los gobiernos locales y regionales*, la acción de la AECI en América Latina se ha centrado básicamente en el apoyo al poder local, específicamente en el ámbito centroamericano y a través de instituciones como Fundemuca. Las prioridades en este sector son la definición de la estructura territorial del Estado, generando nuevos equilibrios y pactos entre actores; apoyar la capacidad de coor-

dinación y cooperación vertical (del Estado central hacia los estados y municipios) y horizontal (entre unidades descentralizadas); y fortalecer la capacidad de los entes descentralizados (estados y municipios) para prestar servicios al ciudadano.

6. Finalmente, en el ámbito del *apoyo a la mejora de la seguridad de los ciudadanos*, la Cooperación Española, en colaboración con el Ministerio del Interior y con la Guardia Civil, ha venido actuando con tres objetivos fundamentales: contribuir a la prevención de conflictos, promover la seguridad ciudadana y fomentar la incorporación de los principios constitucionales en la legislación y práctica de las fuerzas de seguridad.

ÁREAS TRANSVERSALES

Al margen de estas áreas de intervención priorizadas, se plantean algunas otras que pueden ser consideradas como ejes transversales que atraviesan la mayor parte de los sectores antes señalados.

1. *Integración regional*

En materia de gobernabilidad democrática debe plantearse la construcción de espacios de integración regional y subregional. La definición de programas subregionales como procedimiento priorizado de actuación, además de obedecer a criterios de eficiencia económica, es fundamentalmente una apuesta por la integración como mecanismo de construcción de democracias de calidad.

2. *Profesionalización de la función pública*

De acuerdo con las prioridades definidas tanto en el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* como en el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica*, la profesionalización de la función pública se convierte en

una necesidad ineludible para la democracia y para el desarrollo de la región latinoamericana. Frente a recursos humanos volátiles, cuya rotación responde en buena medida a criterios políticos, para contar con una Administración pública profesionalizada, cualquier actuación en materia de gobernabilidad debe tender a su estabilización a fin de conseguir la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

3. *Ética pública*

El combate a la corrupción tiene un impacto evidente en la calidad de las democracias, pues la corrupción se ha convertido en uno de los males centrales de la región. En esta línea, se apoyan las iniciativas de promoción de todos los mecanismos de rendición de cuentas, que implican procedimientos de generación de información, evaluación y sanción o recompensa de las instituciones, a fin de conseguir la transparencia de la gestión pública como principio de acción.

4. *Inclusión política, especialmente de género*

Otro eje transversal que debe marcar todas las intervenciones es la idea de inclusión. Se priorizan todas aquellas acciones que contribuyan a ampliar los alcances de la política y de los servicios públicos a sectores sociales tradicionalmente marginados, como son: mujeres, pobres, indígenas, jóvenes o poblaciones residentes en zonas rurales.

5. *Generación de consensos políticos*

Es necesario contribuir a generar consensos políticos y sociales para incidir en uno de los problemas que más afectan a las democracias latinoamericanas: la división política, la polarización ideológica y el conflicto como factor de ingobernabilidad. En determinados países, particularmente donde hay una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), las agencias de cooperación internacional constituyen un indudable actor político con posibilidades de intervención que no tienen otros actores. En este aspecto la Cooperación Española tiene a su favor la experiencia necesaria para tratar de construir espacios de consenso y diálogo.

6. *Fomento de la capacidad formativa autónoma*
Hay que apoyar las capacidades formativas autónomas como instrumento directo de sostenibilidad, por medio de cursos de capacitación y formación, y fomentando la capacidad formativa vía doctorados, master, etcétera.
7. *Promoción de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S)*
Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S) no sólo constituyen un avance en el desarrollo, sino que poseen un impacto evidente en la calidad de la política y de los resultados de la misma.
8. *Apoyo a la creación de redes como instrumento de política y de comunicación*
Se priorizará la creación y consolidación de redes de instituciones y actores, que además de potenciar el rendimiento de sus funciones, promueva la integración regional como elemento para el desarrollo y la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2002), *Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank Strategy*, Washington, D.C.
- Diálogo Interamericano (2004), «En contra de las probabilidades: Democracia en Latinoamérica», Reporte de una conferencia del Diálogo Interamericano, Retos de Democracia y Liderazgo en Latinoamérica, Washington, D.C.
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Latinobarómetro (2004), *Opinión Pública Latinoamericana*, Santiago de Chile.
- MAE-AECI (2003), *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- MAE-SECI (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado de Co-

- peración Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
- MAE-SECIPI (2003), *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PNUD (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Santiso, C. (2001), «Nuevos tiempos, viejas manías. Gobernabilidad democrática y reformas económicas en la Argentina», *Pensar Hacer*, núm. 2, pp. 81-110.
- Williamson, J. (1997), «The Washington Consensus Revised», en L. Emerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

RELACIÓN DE AUTORES

Manuel Alcántara Sáez. Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Es especialista en política comparada latinoamericana y entre sus temas de investigación se encuentran los sistemas políticos y los partidos políticos de la región. Es Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha publicado entre otros: *Gobernabilidad, crisis y cambio* (2004), *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos* (2003) y *Sistemas políticos de América Latina* (2003, 3ª ed.).

Fernando Carrillo Flórez. Asesor principal de la división de Estado y Sociedad Civil en la Oficina Especial en Europa del BID. De nacionalidad colombiana, Carrillo es abogado y socioeconomista de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Obtuvo una Maestría en Leyes y Finanzas Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y otra en Administración y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la misma universidad. Ha sido profesor de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Derecho Económico en varias universidades. Ha publicado diversas obras en materia de derecho público económico, reforma judicial y gobernabilidad en América Latina. Carrillo fue consejero presidencial para la reforma institucional y ministro de Justicia en el gobierno de César Gaviria.

José Déniz Espinós. Profesor Titular en el Departamento de Economía Internacional y Desarrollo, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (UCM). Director de la Maestría en Desarrollo Económico en América Latina, de la Universidad Internacional de Andalucía y profesor en el Doctorado en América Latina Contemporánea, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Aurora Díaz-Rato Revuelta. Licenciada en Derecho, ingresó en 1983 en la Carrera Diplomática. Ha estado destinada en las representaciones diplomáticas españolas en Costa Rica e Irlanda. Ha sido Vocal Asesora en el Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, Subdirectora General de Europa Occidental y Subdirectora General Adjunta en el Gabinete de la Secretaría General de Asuntos Europeos. Desde 2002 hasta 2004 fue Vocal Asesora en la Dirección General de Coordinación de Asuntos Generales Técnicos de la Unión Europea. Desde 2004 es la Directora General de Cooperación con Iberoamérica en la AECI.

Pilar Domingo. Investigadora Ramón y Cajal en el Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Anteriormente ha trabajado en Queen Mary, de la Universidad de Londres, y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México DF). Sus principales temas de investigación son: la construcción del Estado de derecho en procesos de democratización; derechos humanos y ciudadanía. Sus publicaciones se centran principalmente en América Latina.

Teresa Ossio Bustillos. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia), con Maestría en Derecho Administrativo (U. de Buenos Aires, Argentina) y Maestría en Sociedad del Conocimiento (Universidad Oberta de Cataluña, España). Candidata a Doctor en Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración Pública. Es Directora de la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar desde 1997. Profesora de asignaturas en cursos de postgrado en Derecho. Con cargos directivos y experiencia en la Administración Pública de 1989 a 1995 y trabajo profesional jurídico por veinte años, tiene una experiencia de catorce años en temas de reforma del Estado y programas de cooperación internacional y desarrollo. Actualmente se desempeña como Embajadora de Bolivia ante el Reino de España.

Ludolfo Paramio. Profesor de Investigación del CSIC, Unidad de Políticas Comparadas. Titulado en periodismo y Doctor en Cien-

cias Físicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Durante 2001-2002 coordinó el Seminario Permanente sobre Transición y Consolidación Democráticas de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), de cuyo Comité Asesor es miembro. Ha sido profesor de sociología en las Universidades Autónoma y Complutense de Madrid, y ha impartido cursos de doctorado en ambas, en la Universidad del País Vasco y en la Universidad de Santiago de Compostela. Es profesor de cursos de postgrado sobre política latinoamericana en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y en la Universidad Internacional de Andalucía. Dirige la revista de ciencias sociales *Zona Abierta*.

Joan Prats i Català. Doctor en Derecho por la Antigua Universidad de La Sorbona en París y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido diputado en el Parlamento de Catalunya, senador en el Senado Español, miembro de la Comisión Ejecutiva del Partido Socialista Obrero Español y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. En los últimos años ha sido Director del Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Actualmente es el director ejecutivo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Salvador Samayoa. Miembro del Programa «Sociedad sin violencia» del PNUD en El Salvador. Cursó estudios superiores de filosofía en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, donde fue profesor auxiliar en la cátedra de filosofía política impartida por el P. Ignacio Ellacuría. En 1979 fue Ministro de Educación de El Salvador, cargo al que renunció al año siguiente para incorporarse a la guerrilla de las «Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí». Después de una década de lucha armada, asumió una labor prominente como representante del FMLN en la negociación que culminó en el Acuerdo de Paz de 1992. A diez años del histórico acuerdo, publicó *El Salvador: la Reforma Pactada*. En años recientes se ha desempeñado como presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública y como miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo de su país.

Daniel Zovatto. Representante Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como Subdirector Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Director Ejecutivo del Centro de Asistencia y Promoción Electoral —CAPEL—; y Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, entre otras actividades. Autor de más de 30 artículos sobre temas de Derecho y Política, así como 6 libros sobre temas relativos a la democracia en Latinoamérica. Ha publicado, entre otros, *Politics Matter, Making Democracy Work for Development* (2002), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (1998).



FUNDACIÓN CAROLIN

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y los resultados de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Celestino del Arenal
(coord.)

Las Cumbres Iberoamericanas
(1991-2005)
Logros y desafíos



 FUNDACIÓN CAROLINA

SIGLO
