

Democracia/Estado/Ciudadanía

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



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

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

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

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

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

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

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

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

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

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

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

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

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

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

PRÓLOGO

Kemal Dervis

*Administrador del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRÓLOGO

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea

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

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

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

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

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

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

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

PRÓLOGO

Rebeca Grynspan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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