

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

DEMOCRACIA, ESTADO Y ECONOMÍA

Juan Carlos Moreno Brid / Martín Puchet Anyul

Álvaro García Hurtado

Cecilia López Montaña

Bernardo Kliksberg

Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica.

*Álvaro García H.**

1. LA VISIÓN: “UN ESTADO DE Y PARA LA DEMOCRACIA”

El trabajo del PNUD (2004) “La democracia en América Latina” señala que la democracia incluye, pero no se agota en los derechos políticos. Como también da cuenta del avance que en materia de derechos políticos se ha producido en la región, pero constata una creciente insatisfacción por lo que se denominó ciudadanía social, es decir la posibilidad que tienen las personas de tener sus derechos sociales garantizados.

A partir de esta constatación se concluye que para fortalecer la democracia en América Latina, el Estado debe buscar ampliar los derechos ciudadanos en el ámbito civil, social y cultural; como también garantizar su respeto o satisfacción. A partir de estos conceptos, O'Donnell (2006)¹ define el concepto de “un Estado de y para la Democracia”. Dicho tipo de Estado sería el estadio superior de una institucionalidad democrática que efectivamente garantiza y continuamente extiende todos los derechos de todos los ciudadanos.

Sin pretender resumir el trabajo de O'Donnell, éste reconoce cuatro niveles de desarrollo del Estado, desde su primer nivel “minimalista” hasta el superior “democrático”

* Doctor en Economía, ex Ministro de Economía, de Energía y de la Presidencia de Chile.

(pasando por el “funcionante” y “adecuado”). El tránsito de un nivel a otro dice en relación con el quehacer del Estado en materia de Eficacia, Transparencia, Respeto a la ley y Trato equitativo a los ciudadanos. Esto es, en sus tareas burocráticas (ejecutivas), legales (judiciales y parlamentarias) y de filtro con el exterior, además de su credibilidad como representante del bien común o foco de identidad nacional.

Por lo tanto, el avance hacia un Estado democrático depende de la eficacia que éste logra en su capacidad para convertir en realidad sus decisiones (vía acción, inducción o legal), en los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para asegurar/garantizar los derechos ciudadanos y su extensión, ello en un marco de respeto a la ley. Según O'Donnell, dicha eficacia está relacionada o depende de una serie de factores entre los que se encuentran: el trato respetuoso y equitativo a las personas; la existencia de un funcionariado con adecuadas remuneraciones e idoneidad para el cargo; normas de transparencia en las cuentas públicas y consulta ciudadana institucionalizada; el respeto e inclusión a los históricamente reprimidos o excluidos. Finalmente este artículo caracteriza al actual Estado latinoamericano como débil en su capacidad para garantizar derechos y angosto en representación.

Definida, por lo tanto, la tarea o la visión del Estado “de y para” la democracia como la de sancionar, garantizar y extender de manera continua los derechos civiles, sociales y culturales de los ciudadanos. Como también identificada la debilidad de los Estados latinoamericanos en términos de reconocimiento y capacidad de garantizar estos derechos, el siguiente desafío es identificar los pasos para seguir avanzando “de manera continua” en la construcción del “Estado de y para la democracia”. En otras palabras, definir un plan de acción que permita construir la Visión de un Estado democrático en América Latina y el Caribe.

2. DE LA VISIÓN A LA ACCIÓN: UNA COALICIÓN POR EL CAMBIO

Este artículo se concentra en definir los elementos que pudieran formar parte de un plan de acción para reformar el Estado en una perspectiva democrática. La perspectiva que se ofrece es desde la institucionalidad económica, esto es, dice relación con la capacidad para garantizar los deberes, más que con el reconocimiento legal de su existencia.

Garantizar derechos, en países con el nivel de desarrollo de América Latina, necesariamente requiere ir más allá de una visión que subraye exclusivamente lo final y global (“Estado de y para la democracia”). requiere conocer las causas u orígenes de la actual situación, identificar prioridades y secuencias en la realización de las prioridades, y asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos. Incluso más, la mera visión

finalista puede ser paralizante ya que el avance necesariamente se produce a través del logro de objetivos parciales que para lograrlos, deben ser identificados y priorizados. Además, son estos avances parciales los que van fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en la reforma del Estado y, por lo tanto, otorgándole apoyo y legitimidad a un proceso que necesariamente toma un prolongado período.

El plan de reforma debe establecer acciones prioritarias que además den cuenta de que normalmente las reformas tienen un orden secuencial que debe ser respetado. Por lo tanto, no sólo se trata de definir que hacer, sino también cómo y cuándo, identificando con claridad los resultados que se esperan. Los cambios o reformas necesarias para democratizar el Estado se realizan a través de acciones en el corto plazo. Por lo mismo, si no existe un adecuado balance entre las acciones de corto plazo y la visión de largo plazo, ésta última nunca llega a manifestarse.

La experiencia demuestra que es común que las urgencias del corto plazo generen una especie de miopía estratégica, por ello las acciones que sólo responden a la urgencia las más de las veces no coinciden con las prioridades que exige la construcción de un Estado democrático. En general los países que logran implementar su visión cuentan con procedimientos institucionalizados para vincular el corto con el largo plazo. La evaluación de las acciones de corto y mediano plazo, permite reorientar las prioridades para alcanzar la visión de largo plazo.

Construir un “Estado de y para la democracia” no sólo requiere de planes de corto plazo y visión estratégica, sino además y muy centralmente de la fuerza requerida para materializarlas. La viabilidad de los procesos de transformación institucional está fuertemente relacionada con la convicción que tiene el conjunto de actores del país sobre su necesidad, forma y ritmo de implementación.

Por lo tanto, crear las condiciones para avanzar hacia un Estado democrático no es solamente un desafío técnico, en el sentido de contar con un “blueprint” que defina el qué y cómo realizarlo. Toda reforma es un proceso cultural y político de construcción de confianzas para que predomine la colaboración entre los actores claves para la realización de la reforma. Esta necesaria confianza existe cuando los principales actores sienten que se comparten valores y principios que les permitirán a todos ellos beneficiarse de la reforma del Estado. Este proceso se validará en el tiempo y su concreción, por sobretodo demanda perseverancia, particularmente cuando el punto inicial de estos procesos, como se ve en la mayoría de los casos, es la desconfianza entre los actores y de estos con las instituciones. Sólo la perseverancia en el diálogo y la experiencia de compartir principios o valores que redundan en acciones con resultados, permiten lograr la confianza entre todos los actores que concurren al proceso de reforma del Estado.

De allí que la construcción de una visión compartida del Estado democrático, sea fundamentalmente un proceso cultural donde cada actor es capaz de ir más allá de su interés particular, sin abandonarlo, para construir ese Estado. El proceso es una

expresión nacional de la ética de la responsabilidad. Por ello, construir una coalición mayoritaria que impulse el cambio en el Estado es la primera condición de éxito. Este es necesariamente un proceso político que compromete a sus adherentes. La experiencia internacional señala que mientras más formal y representativo sea el proceso de construcción de esta visión, más efectiva y perdurables esta es.

Por formal se entiende una visión que surge de un proceso institucionalizado y que cuenta con el apoyo explícito de los actores. Por representativo se entiende la concurrencia a este proceso de los principales actores sociales y políticos de un país. Mientras mayor sea la formalidad y la representatividad, más fuerza tiene el compromiso de los actores y más legitimidad el proceso de cambio que se busca generar. Así esta se convierte en un referente obligado para todos los actores de la vida nacional.

Además de la formalidad del proceso, los acuerdos se hacen más viables y operativos cuando surgen de un diagnóstico compartido del escenario de partida y los desafíos que demanda, desde él se construye la reforma que se busca realizar. En ella todos los actores deben visualizar su espacio de progreso y participación. La búsqueda de acuerdos no debe pretender una utópica unanimidad respecto de las acciones requeridas para alcanzar la visión, pero sí construir acuerdos sobre las reformas esenciales para su impulso.

3. ESTADO DEMOCRÁTICO, INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y EFICACIA.

Es conveniente aclarar que existe una gran heterogeneidad de situaciones en la región y, por lo tanto, las prioridades que definen los caminos de avance hacia un Estado más democrático dependen de los atrasos relativos de cada país. Un supuesto es que ya existe un macro acuerdo sobre lo que significa avanzar hacia un Estado más democrático. Probablemente el siguiente paso obligatorio, si ya no existe, es convenir las fronteras y las formas de interacción entre el quehacer público y el privado en la perspectiva de alcanzar el objetivo. Logrados los acuerdos políticos, en un continente signado por significativos atrasos y falta de recursos para atenderlos, es indispensable identificar qué cosas hacer primero, para construir en base a esos éxitos y avanzar hacia estadios superiores.

Con el propósito de iniciar un ejercicio tendiente a definir prioridades de acción en la tarea de avanzar hacia un Estado Democrático, desde la perspectiva de la institucionalidad económica, en esta sección se busca generar categorías que permitan ser cuantificadas para contar con patrones de comparación y medidas de avance. “Lo que se mide se consigue” constituye una importante conclusión de la economía para las políticas públicas. Con el propósito de identificar esas prioridades, sugiero dos grandes categorías analíticas: insumos y resultados en la reforma del Estado.

Insumos para la acción pública: la eficacia con que el Estado realiza su tarea depende, en parte, de su capacidad de acción y es decir, de los insumos con que cuenta. Estos pueden ser divididos en tres grandes categorías:

- Recursos financieros, humanos e institucionales.
- Gestión pública de recursos humanos, financieros, de información y de administración de redes.
- Políticas públicas (pertinencia, eficiencia, transparencia e integralidad)

A lo anterior puede sumarse una categoría adicional, pero que en parte depende de los elementos anteriores: la legitimidad o apoyo ciudadano; lo que a su vez define el clima o entorno en que se realiza la acción pública o lo que se ha denominado gobernabilidad de las reformas.

Resultados de la acción pública: las variables de resultado son probablemente el mejor indicador de eficacia, sujeto a que se relacionen con los insumos de que dispone el Estado. Sin embargo, los resultados serán tan variados como políticas u objetivos existan y además también dependerán de factores exógenos al quehacer del Estado. Por lo mismo, aunque indispensables de conocer, deben ser cuidadosamente aplicados. Evaluar resultados es, sin duda, una condición necesaria para asegurar éxito, transparencia y participación ciudadana en la tarea de hacer más democrático el Estado. De hecho evaluar y dar a conocer resultados es una parte esencial del Estado democrático. Sin embargo, es imposible hacer una presentación en abstracto de la forma de medir resultados de la reforma.

En lo que sigue se presentarán las posibles áreas de acción de la reforma y de políticas públicas requeridas para lograr un Estado democrático. Los resultados de este tipo de reformas institucionales y políticas públicas deben ser evaluados dando cuenta de los insumos que se utilizaron para ello. Ésta en definitiva será la mejor forma de medir la eficacia de la reforma.

3.1. Indicadores de capacidad o insumos

La capacidad de acción del Estado, como ya se señalara, depende de múltiples factores, pero analizado desde un punto de vista de institucionalidad económica, destacaría tres:

- Disponibilidad de recursos **financieros** lo que dice relación con la política tributaria y fiscal. América Latina se caracteriza por tener una baja carga tributaria (la carga bruta promedio es 17,6% del producto y la neta 14,1%; la mitad de los países se sitúa bajo estos promedios). Esto de por sí constituye una seria dificultad para garantizar derechos sociales. De hecho la mayoría de los países que garantizan derechos sociales destinan a este objetivo un porcentaje del producto superior a la carga tributaria promedio de América Latina. A lo anterior se suma la dificultad que proviene del hecho que la mayoría de

los países acumula deudas externas que le significa destinar una fracción relevante de sus ingresos tributarios al pago de la deuda. Adicionalmente a la cantidad de recursos financieros disponibles, existe una serie de otros factores —como el porcentaje de los recursos públicos que se destinan a garantizar derechos y el nivel de focalización social en el uso de esos recursos— que son determinantes de la capacidad para garantizar derechos.

- Disponibilidad de recursos **humanos** calificados o política de personal civil. Existen diversos indicadores que permiten aproximarse a la cuantificación de este elemento: nivel de remuneraciones públicas y brechas con el sector privado, inversión en capacitación de los funcionarios, flexibilidad en contrataciones y despidos y premios al desempeño. Los estudios sobre la materia en la región en general indican que escasean las plantas de alto nivel, adecuadamente remuneradas y con flexibilidad para reorganizarse. Los indicadores de resultado sobre eficiencia, como también los de probidad, del sector público reafirman esta impresión.
- Disponibilidad de recursos **institucionales**. Instituciones con atribuciones, capacidades y legitimidad, para garantizar derechos como también para hacerlos exigibles. Ello no sólo dice relación con las atribuciones institucionales, sino también y muy centralmente con la **gestión institucional**. Esta última, a su vez, determina en gran medida la legitimidad o apoyo que tengan las instituciones públicas. Respecto de las atribuciones es conveniente que las instituciones tengan el mandato legal de garantizar derechos. Respecto de las capacidades, si bien no es posible hacer recomendaciones, si no frente a una realidad específica, existe una serie de “lecciones de la experiencia” que permiten orientar el buen diseño institucional para fortalecer capacidad y legitimidad, en general ellas se orientan a asegurar transparencia y responsabilidades claras en el accionar público y se mencionarán en la siguiente sección.

Desde la perspectiva de los recursos, sin duda, el tema más relevante y conflictivo es el de la carga tributaria. Sin embargo, es necesario tener presente que el nivel de aceptación de la carga tributaria (o de una mayor carga): está fuertemente asociado al prestigio o legitimidad de las instituciones: particularmente al que proviene de su eficiencia y transparencia en la gestión. En la medida que la ciudadanía aprecie la forma en que el Estado desarrolla su quehacer, mayor será su disposición a financiarlo. Por lo mismo, enfrentar el desafío de incrementar la carga tributaria para financiar una garantía efectiva de derechos (lo que parece indispensable en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe) requiere actuar simultáneamente sobre la calidad de las políticas públicas, la eficiencia en su gestión y la transparencia de sus actos. Sólo así se dispondrá, de manera estable, de la fuerza política y social requerida para impulsar los cambios.

3.2. Calidad de las políticas públicas y los desafíos de un Estado democrático

No es posible definir en abstracto las políticas públicas que un país requiere. Ellas no sólo deben ser adecuadas a la realidad particular de cada situación; sino además deben corresponder a la percepción que los principales actores tengan de las prioridades, las fórmulas para enfrentarlas y los recursos disponibles. Por lo tanto, lo que a continuación se presenta es un bosquejo del menú de políticas necesarias para enfrentar el desafío de competir en una economía de mercado globalizado y, simultáneamente, enfrentar los desafíos sociales, políticos y las demandas populares presentes en América Latina.

En el ámbito económico se puede adelantar, como criterio general, la necesidad de contar con un paquete integral y coherente de políticas que les permita a los países generar mayores niveles de competitividad sistémica; es decir, aquella que se requiere para progresar de manera estable en la economía global. En los ámbitos políticos y sociales los requerimientos sobre el Estado “de y para la democracia” son más evidentes: garantizar crecientemente los derechos de la ciudadanía estableciendo un marco legal que así lo establezca y proveyendo los bienes y servicios que la sociedad considera o defina como derechos ciudadanos.

Compatibilizar los objetivos de competitividad y crecimiento con el de garantizar derechos sociales se ha mostrado difícil en la región, pero existen suficientes ejemplos a nivel mundial que demuestran su viabilidad. Incluso más aun: estos ejemplos dan cuenta de que el crecimiento y el garantizar derechos ciudadanos pueden ser complementarios. De hecho, los países que ocupan los primeros lugares del ranking en los informes de competitividad coinciden con aquellos que muestran mayor equidad según el Informe de Desarrollo Humano². Los países escandinavos constituyen una experiencia particularmente positiva en esta materia. De los cinco países escandinavos: tres se encuentran entre los cinco de mayor competitividad en el mundo, tres entre los cinco de mayor equidad distributiva a nivel mundial, tres entre los seis con un mayor índice de desarrollo humano, los cinco entre los seis con mayor calidad de sus democracias y cuatro entre los cinco con mayor carga tributaria de la OECD. Este sólo listado demuestra la enorme complementariedad entre estos objetivos, al menos en el caso de los países que han logrado avanzar de manera simultánea en todos ellos.

La acción del Estado resulta fundamental para explicar los éxitos logrados en materia de competitividad, equidad y democracia en los países escandinavos y del norte de Europa. Estos países no sólo se caracterizan por tener una alta carga tributaria (esto es un gran tamaño o poder de acción del Estado, sino además porque su éxito en equidad es casi exclusivamente logrado a través de la acción del Estado). De hecho en Suecia en 1976 el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso antes de impuestos era .436 y después del gasto fiscal de .237. En Dinamarca en 1992 los mismos indicadores eran de .43 y .24 respectivamente. En Finlandia en el 2003 fueron de .464 y .258

respectivamente. Sin embargo en Korea, por ejemplo, ello no ocurre ya que el año 2003 la carga tributaria era de 19% y los coeficientes de Gini de .315 y .291 antes y después de impuestos.³

Construir acuerdos que permitan compatibilizar la disponibilidad de recursos del Estado con el nivel de garantía que se establece para los derechos ciudadanos, es probablemente el principal desafío a ser superado en América Latina. Pero compatibilizar crecimiento, equidad y democracia: supone actuar sobre múltiples frentes de manera simultánea. Muy particularmente en aquellos donde el mercado no opera bien o su resultado natural resulta incoherente con la consecución de lograr avances simultáneos en la tríada crecimiento-equidad-democracia. Como también en todo lo referente a la eficiencia y transparencia del Estado: ya que ellas constituyen las bases de legitimidad ciudadana para las instituciones que han de liderar el proceso de reforma y administrar el mayor esfuerzo nacional por garantizar derechos.

A partir de las consideraciones anteriores, a continuación se listan las áreas y criterios de políticas que deberían ser considerados, adecuándolos a cada realidad, para definir las políticas públicas conducentes a un Estado democrático. Se parte identificando dos de carácter general (una Constitución legítima y efectiva y una visión nacional compartida del proceso de reformas), para posteriormente definir por separado posibles prioridades económicas, sociales y de equidad e institucionales y políticas.

Condiciones generales

- Una Constitución legítima que establezca los deberes y derechos ciudadanos y un sistema legal e institucional que garantice el Estado de Derecho, definiendo reglas claras, estables y comunes para todos los actores de la vida nacional.
- Una visión Nacional del proceso de reforma hacia un Estado democrático y una estrategia para alcanzarlo. Mientras más sólido y extendido sea el consenso sobre el diagnóstico de los desafíos que enfrenta el país, las prioridades que deben ser asumidas y las estrategias para realizarlas; mayor es la posibilidad de lograr las metas establecidas. Para construir esta visión Nacional compartida se ha mostrado útil el disponer de mecanismos institucionalizados de diálogo social y político.

Área económica

- Sólidos fundamentos macroeconómicos, única garantía de estabilidad económica e incentivo fundamental para promover la inversión que es, a su vez, un requisito para crecer. El establecimiento de reglas fiscales y la autonomía del Banco Central, en general, se consideran como acciones que aportan solidez a los fundamentos macroeconómicos.

- Desarrollo de mercados y políticas de competencia. Los países de la Región han optado por un esquema de economía de mercado, pero ésta –como en todo el mundo– enfrenta distorsiones que deben ser encaradas. Entre las instituciones que deben existir para ello, sobresalen:
 - Una institución responsable de promover la competencia y velar por el funcionamiento competitivo de los mercados y sus actores.
 - Protección de los derechos de propiedad.
 - Transparencia en la información y confianza ciudadana en las instituciones para reducir los costos de transacción.
- Superar las fallas de mercado y enfrentar las externalidades. Existe una amplia y reconocida lista de situaciones donde el mercado por sí solo no conduce al bienestar social, entre ellas destacan:
 - La existencia de mercados no competitivos que deben ser regulados, estableciendo estándares de precio y calidad y fiscalizando su cumplimiento.
 - Provisión de bienes y servicios públicos e incentivos para incrementar las acciones con externalidades positivas, como son la educación, capacitación laboral, innovación tecnológica y fomento productivo.
 - Desincentivos y límites para las externalidades negativas, donde destaca la protección del medio ambiente.
- Superar las asimetrías de información que limitan o perjudican el quehacer de algunos actores. Entre las que requieren mayor atención se encuentran:
 - Establecer y velar por el cumplimiento de los derechos del consumidor.
 - Transparentar mercados proveyendo información sobre sus actores y comportamiento, particularmente relevante en el ámbito financiero.
 - Crear estándares de calidad en la provisión de servicios y velar por su cumplimiento.
- Crear instancias de colaboración público-privada que permitan aumentar el esfuerzo de inversión, particularmente relevante en el área de infraestructura. También importante es el esfuerzo de penetración de mercados internacionales (marca país) y la negociación de acuerdos internacionales que comprometan a todos los actores relevantes.

Área social y equidad

- Política de empleo que atienda la principal demanda social en la región: acceso a empleos de calidad. Dicha política debe dar cuenta de:
 - La alta rotación laboral propia de la economía globalizada y las exigencias de flexibilidad laboral que ella impone.

- Las políticas de seguridad laboral –especialmente protección frente al desempleo– que constituyen la contrapartida indispensable de la flexibilidad.
- Políticas de “empleabilidad”, esto es, políticas activas de capacitación con colocación laboral.
- Reformas sociales que transparenten los deberes y derechos ciudadanos en Salud, Educación, Vivienda, y servicios básicos y Seguridad Social; estableciendo garantías explícitas de acceso y calidad a estos servicios. Ello exige:
 - Disponer de un esquema de financiamiento que asegure equidad en las políticas.
 - Contar con mecanismos de supervisión externa al proveedor del servicio que aseguren el acceso y calidad establecida.
 - Dar cuenta del carácter integral del desafío especialmente para los grupos discriminados o en desventaja relativa: pobres, mujeres, jóvenes, indígenas, tercera edad, discapacitados.
- Acción redistributiva que avance hacia un mayor equilibrio en la distribución del poder, la riqueza y los ingresos e impida el abuso del poder dominante. Como también disponer de mecanismos compensatorios de los impactos redistributivos de las reformas, asegurando así su viabilidad.

Área política y de instituciones

- Asegurar transparencia y legitimidad para las instituciones políticas, lo que entre otras cosas exige:
 - Ley de partidos políticos que asegure su transparencia y provea financiamiento.
 - Libertad y pluralismo para los medios de comunicación.
 - Código de ética para los servidores públicos que establezca inhabilidades y obligación de declaración de intereses y patrimonio para los altos directivos.
 - Regulación del *lobby*.
- Asegurar transparencia y probidad en las instituciones del Estado
 - Poder Ejecutivo. Diseño institucional para facilitar la transparencia: separación entre entidades que formulan políticas (Ministerios), las que ejecutan (Servicios) y las que fiscalizan (Superintendencias).
 - Poder Judicial. Establecer inhabilidades y prevención de conflicto de intereses (delito de prevaricación). Principio de publicidad en actos procesales.

- Parlamento. Prohibición a parlamentarios para celebrar contratos con el Estado y ser directores de sociedades comerciales o bancos.
- Funcionarios públicos. Inhabilidades para ingresos a administración pública (parentesco, litigios pendientes, contratos previos). Declaración de intereses y patrimonio. Castigo a conductas que atenten contra transparencia y probidad. Castigo a uso indebido de información privilegiada. Prohibición de tráfico de influencias e intervención en asuntos en que se tenga interés personal. Prohibición de omitir o eludir la propuesta pública. Incompatibilidades. Prohibición de ejercicio profesional en asuntos tratados por la institución en que se trabaja.
- Instituciones de Control Público. Consejo de auditoría interna, Contraloría autónoma y externa al Ejecutivo, Fiscalización del Parlamento.
- Fortalecer la participación ciudadana y la representación de sus intereses, asegurando:
 - Plena transparencia e información en el quehacer, las metas públicas y su cumplimiento.
 - Control ciudadano, obligatoriedad de consulta ciudadana previa a ciertas decisiones de gestión pública.
 - Descentralizar el poder y las decisiones contando con mecanismos de participación ciudadana.
 - Crear el Defensor Ciudadano que represente los intereses de la ciudadanía frente al quehacer del Estado.

3.3. La gestión pública: Políticas de evaluación, control y transparencia pública

Una buena gestión pública no sólo es necesaria para lograr las metas propias de un Estado democrático, sino además indispensable para que el Estado adquiera la legitimidad frente a la ciudadanía que requiere para contar con su compromiso y apoyo a las reformas y políticas públicas. Nuevamente, es imposible reseñar las acciones que cualquier país requiere para mejorar su gestión pública, por lo tanto sólo se mencionarán una serie de acciones que se han mostrado necesarias para mantener o alcanzar adecuados niveles de calidad en la gestión y así lograr legitimidad y apoyo de la ciudadanía al quehacer del Estado.

- **Gestión Presupuestaria.** La aprobación anual del Presupuesto Público es la principal actividad político-legislativa para inducir eficiencia en el quehacer gubernamental y transparentar los objetivos y resultados de sus políticas

y programas frente a los parlamentarios y la ciudadanía. Así como la ley establece que el Parlamento debe controlar el accionar del Ejecutivo, se debe también asegurar que éste cuente con las herramientas para hacerlo de manera eficaz y oportuna. A ello contribuye que el presupuesto cuente con metas o indicadores de desempeño claros para los programas que busca financiar, como también programas explícitos de mejoramiento en la gestión de las instituciones que ejecutan estos programas. Estas metas deben ser evaluadas y sus resultados presentados al Congreso de manera regular. Adicionalmente se puede hacer una evaluación comprensiva del gasto público en términos de su contribución a los objetivos nacionales que se persigan, por ejemplo, crecimiento, equidad y/o reformas democráticas.

- **Transparencia e información pública y control ciudadano.** Para que exista control y participación ciudadana, toda institución del Estado debe dar cuenta de sus metas y resultados y contar con canales institucionales de participación y/o cuerpos consultivos que incluyan a representantes de los principales actores sociales. Adicionalmente se deben crear entes autónomos (superintendencias) que velen por el acceso, oportunidad y calidad de los servicios públicos, complementados con la labor de una Contraloría independiente con capacidad de evaluación. Estas dos instituciones deben hacer públicos todos los resultados de sus evaluaciones. Finalmente, la institución del Defensor del Ciudadano que represente los intereses de estos frente al Estado y que cuente con un sistema integrado de reclamos frente al quehacer del Estado, puede resultar crucial para aumentar la eficacia en la gestión.
- **Agilidad en los trámites públicos.** Esta es una de las caras más visibles del quehacer del Estado frente a la ciudadanía, las dificultades y tiempos de espera pueden generar altos costos para las empresas y personas. La existencia de leyes de procedimiento y silencio administrativo contribuyen a transparentar el quehacer del Estado y a disminuir los plazos máximos de trámite. Lo mismo ocurre con el así llamado gobierno electrónico: la posibilidad de informarse y realizar trámites a través de la Web. Es importante tener presente que la mayoría de los trámites mas importantes para la ciudadanía se realizan de manera descentralizada—a nivel municipal—por lo mismo es indispensable que el esfuerzo de simplificación y agilidad en los trámites vaya mas allá del aparato gubernamental central.
- **Transparencia en las compras públicas.** La obligación de publicar y crecientemente realizar todas las adquisiciones públicas por vía electrónica (Portal de Compras) introduce mayor transparencia y competencia. Adicionalmente es conveniente publicar las asignaciones directas de recursos que puedan realizar las instituciones públicas, como también establecer requisitos claros para todas las adquisiciones y contrataciones del Estado.

- **Inversión en recursos humanos de calidad.** La carrera funcionaria debe contar con programas de calificación continua, una remuneración competitiva y premios al buen desempeño (lo que exige la evaluación de los funcionarios). Adicionalmente los altos cargos de la administración pública deben ser concursables, limitando el número de cargos de confianza exclusiva del Presidente a los dos primeros rangos en la jerarquía pública.

4. CONCLUSIONES: GESTAR LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD DE LAS REFORMAS

Como se puede apreciar de estas consideraciones, construir un “Estado de y para la democracia” es un proceso complejo que requiere actuar sobre una gran cantidad de variables de política y de reformas institucionales y que, por lo mismo, toma un prolongado período. En el plano técnico económico se ha enfatizado la necesidad de que la garantía de los derechos ciudadanos sea coherente con los recursos disponibles para realizarlo, ello debe definir la temporalidad o gradualidad con que se asume el desafío. Al respecto, se subrayó la importancia de contar con recursos financieros, con políticas públicas de calidad y con una gestión eficiente y transparente. Si bien estas condiciones técnicas son indispensables, también se enfatizó que las experiencias de reformas en la región indican que su éxito pasa primero y centralmente por el apoyo y legitimidad social y política del plan de reformas y de las instituciones responsables de impulsarlo. Por lo mismo, una primera condición para la reforma del Estado es contar con una coalición mayoritaria por los cambios.

Debe considerarse que normalmente la “coalición por los cambios” contendrá grupos con diversas capacidades de representación y participación en el proceso de reformas. Apoyar a los grupos más débiles para que participen en igualdad de condiciones es una forma de asegurar inclusividad e integralidad (diversos intereses representados) en el proceso de reforma. Las reformas institucionales son, sobre todo, procesos políticos y culturales y por ello, meros cambios en las normas y procedimientos son insuficientes si estos no se ven sustentados en acuerdos políticos o sociales que los hagan operativos.

El carácter inclusivo de la coalición y el apoyo a los grupos más débiles es particularmente importante si se considera que la actual insatisfacción con el Estado en América Latina ocurre por la falta de ciudadanía social. Esto es, por la incapacidad mostrada por el Estado para garantizar los derechos ciudadanos que se han definido como tales. Ello, como se viera, en parte ocurre por la incapacidad financiera del Estado para solventar los gastos que ello implicaría: lo que llama la atención sobre la necesidad

de incrementar la recaudación tributaria (por lo menos en la gran mayoría de los países de la región). Los cambios tributarios son el área de acción pública más resistida por los grupos que detentan una importante fracción del poder económico y de la vocería social y política. Como bien señala Mariani (2006)⁴ “precisamente el mayor desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es el que tiene que ver con la baja institucionalización de la ciudadanía como principio de organización social que confronte la estructura de la desigualdad”. Fortalecer la participación y voz de los grupos que se beneficiarán de una reforma orientada a garantizar derechos es, por lo mismo, una condición indispensable para su éxito.

Ello, sin embargo, debe hacerse de tal manera que no ponga en riesgo el crecimiento económico que es la forma más estable y permanente de aumentar la capacidad de acción del Estado. Por lo tanto, es necesario encontrar un equilibrio entre crecimiento y distribución, que la experiencia ha demostrado son perfectamente compatibles, aun más, que pueden ser complementarios si se respetan las condiciones que ambos objetivos imponen. Dicho equilibrio, de alguna manera, es el resultado natural de un diálogo amplio e informado donde diversos intereses están en juego. Ello porque la diversidad e información deberían asegurar una necesaria gradualidad en el proceso de garantizar derechos para hacerlo coherente con las capacidades económicas del país.

La tendencia, común en la región, de garantizar derechos por la vía legislativa sin contar con los recursos económicos para financiarlos, es una de las principales causales de desprestigio de las instituciones públicas y de fracaso de los intentos de reforma. Es preferible aceptar y transparentar una gradualidad efectiva, en el sentido que establece y asegura garantías con tiempos y calidad establecidas. Aun más, lograr los resultados que se comprometen es una condición para mantener el apoyo de la coalición que impulsa los cambios y, por lo mismo, para el éxito final de las reformas. Por lo mismo, en esta materia, el realismo es preferible al idealismo. Más vale una garantía parcial pero efectivamente garantizable, que una garantía total y universal que permanece insatisfecha.

La experiencia también demuestra que todas las reformas generan cambios distributivos, incluso aquellas que no se orientan explícitamente a este fin. Estos efectos distributivos deben ser considerados como parte del acuerdo global, lo que, las más de las veces, requerirá contar con mecanismos compensatorios para los actores que pierden con las reformas. Explicitar estos mecanismos y contar con los recursos para convertirlos en realidad también es una condición para el éxito de las reformas.

Junto a los temas distributivos y de financiamiento de la acción social pública orientada a garantizar derechos, destaca también la necesidad de lograr acuerdos que definan los límites entre la acción pública y la acción privada. Esta es la otra área donde la inexistencia de acuerdos o persistencia de desacuerdos puede ser paralizante. De no existir estos acuerdos políticos básicos, producirlo debe ser la primera prioridad, ya que si no difícilmente se avanzará en las reformas institucionales y de políticas públicas.

De allí que la segunda condición que se estableció para asegurar éxito en las reformas es que la coalición por los cambios cuente con acuerdos sustantivos respecto de cómo realizarlas. Esto es un diagnóstico compartido sobre el actual Estado y sus deficiencias, para, a partir de él, establecer prioridades claras y consensuadas de acción con sus respectivos resultados previsibles. Objetivos y metas claras, realistas y consensuadas por la coalición constituye otra condición de éxito. Idealmente estas acciones deberían involucrar o desarrollarse en todos los poderes del Estado.

Esta es una indispensable dimensión técnica de las reformas: conocer efectivamente los recursos con que se cuenta y lo que cuesta implementar las reformas. De tal manera de graduar el avance de acuerdo a los recursos disponibles y a las secuencias técnicas que exijan las reformas. Aquí, nuevamente, hay un insustituible rol para el Estado como proveedor de la información y apoyo a los grupos con menores capacidades para participar de un diálogo informado que conduzca a acuerdos realizables en plazos por todos conocidos y aceptados.

Sobre estos consensos básicos se debe elaborar un plan de reformas que cuente con prioridades y responsables claros. Las prioridades deben dar cuenta de la necesidad de mostrar resultados en el corto plazo (con perspectiva estratégica, esto es que considera la secuencia de las reforma) y también de que la agenda de reformas sea balanceada. Esto es, que represente los diversos intereses presentes en la coalición que impulsa la reforma. Los logros o éxitos parciales en la reforma son los cimientos indispensables para mantener el apoyo y la dinámica de cambio.

Contar con un plan de reformas no es solo necesario para asegurar que las políticas públicas y reformas institucionales de corto plazo avancen en la perspectiva estratégica, si no también para aprovechar las coyunturas favorables al cambio. En general la experiencia internacional coincide en que las crisis son una gran oportunidad para impulsar reformas significativas ya que estas generan mayor disposición al cambio. Por ello, contar con un plan de reformas es una condición necesaria para convertir las inevitables crisis en una oportunidad de cambio.

De allí que la reforma hacia un Estado Democrático sea simultáneamente un esfuerzo técnico y político. Político para gestar mayorías por la reforma y técnico para asegurar eficacia y oportunidad en la acción y, con ello, fortalecer el apoyo político. No considerar cualquiera de estas dimensiones es una receta para el fracaso.

NOTAS

- ¹ G. O'Donnell (2007) "Hacia un Estado De y Para la Democracia", en este volumen.
- ² Ver Informe de Competitividad del World Economic Forum e Informe de Desarrollo Humano del PNUD.
- ³ Las coeficientes de Gini miden la equidad distributiva entre 0 y 1, donde 1 sería total inequidad. Los países de América Latina tiene coeficientes de Gini en torno al .5; por lo tanto no tan distintos a los de los países escandinavos antes de impuestos; pero dos veces más inequitativos que estos después de impuestos. Las cifras presentadas provienen de la base de datos sobre distribución del ingreso de WIDER.
- ⁴ R Mariani (2006) "Notas para pensar la relación entre Democracia-Estado y Ciudadanía como desafío político central en América Latina" PNUD.