

# 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](http://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

# Democracia y política social en América Latina

*Cecilia López Montaña\**

## I. INTRODUCCIÓN

Al registrarse un tercer año de crecimiento económico en América Latina superior al 4%, instituciones como la CEPAL califican el último cuatrienio como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años (CEPAL, 2006). A su vez, el panorama social de la misma institución es aun más categórico al afirmar que “el avance en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo, son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en varios países de la región” (CEPAL, 2006b) Esta visión triunfalista se ha empezado a transmitir en países como Colombia, en el cual muchos de estos hechos no se han dado, como por ejemplo, una reducción en el desempleo o una mejora significativa en la distribución del ingreso.

Tres reflexiones parecen relevantes. La primera se refiere al crecimiento económico de la región que no ha sido prioritariamente el resultado de políticas públicas acertadas sino que se debe, en gran parte, a situaciones exógenas que han beneficiado de diversa manera a distintos países del mundo. El alto precio en las materias primas, exportaciones mayoritarias de los países en desarrollo, a lo cual contribuyó significativamente el gran crecimiento de China e India y el precio de los combustibles que ayudó al desempeño económico especialmente de los países exportadores de crudo y la gran abundancia de recursos financieros internacionales, son algunos de los factores reconocidos como aquellos que incentivaron el crecimiento de estos países.

\* Economista. Senadora de Colombia y ex Ministra de Medio Ambiente, de Agricultura y de Planeación de Colombia.

En segundo lugar, América Latina no fue la región del mundo en desarrollo que más creció durante este período. Más aun, África viene superándola en la tasa de crecimiento y se espera que continúe haciéndolo en el 2007, para no mencionar las economías en transición cuyas tasas son muy superiores a las observadas en América Latina (CEPAL, 2006). Y en tercer lugar, los avances que se mencionan en el campo social no cambian radicalmente los inexplicables niveles de pobreza ni de indigencia ni la deplorable concentración del ingreso que sigue identificando a esta parte del mundo como la región más desigual del planeta.

No se justifica, por lo tanto, ese estado de euforia que demuestran muchos analistas en América Latina. Por el contrario, lo que debería darse en estos momentos es una reflexión seria sobre el patrón de desarrollo que predomina en la región y la validez de las políticas públicas actuales, para llegar a la verdadera pregunta de fondo: ¿se está construyendo el tipo de sociedad realmente democrática donde se responda a los derechos de todos los ciudadanos o simplemente en estos períodos de crecimiento se consolida el esquema de muchas ganancias para pocos y unos cuantos subsidios para pobres? ¿Se han sentado las bases para que al momento en que la economía mundial entre en la fase recesiva previsible, las economías latinoamericanas no vuelvan a desacelerarse y a profundizar sus problemas sociales?

Precisamente por no estar en medio de una crisis económica, es el momento para un análisis de fondo sobre el presente y el futuro de la región. Como punto de partida deberían tomarse las afirmaciones recientes del ex Presidente Ricardo Lagos: “las insuficiencias del proceso democrático, de una parte, la insatisfacción con resultados sociales y esta incapacidad de superar desigualdades, debilita la adhesión a la democracia y puede poner en jaque la gobernabilidad”. (Lagos, R. 2004) Después de varios años de debates cada vez menos ideologizados sobre las políticas económicas impulsadas por los organismos internacionales, que sin duda empiezan a abrir nuevos horizontes económicos, ahora debería suceder algo similar con los sistemas políticos de América Latina.

Es necesario superar la democracia electoral cuyos resultados ya se conocen y empezar a construir la democracia de ciudadanía y en ese proceso, el reposicionamiento del Estado es un paso fundamental (Mariani, R. 2006). Alain Touraine, en una reciente entrevista, señalaba como el gran pecado de la globalización, su olvido del individuo y agregaba que “ la prioridad de ahora es defender, fomentar y re-crear la democracia, es decir, más importante que todo es ser un ciudadano, que todos tengamos como meta principal crear ciudadanos, gente con más capacidad de intervenir en la vida pública”. (Touraine, A. 2007)

Con el objeto de contribuir a este debate, el presente artículo pretende analizar la interrelación entre una democracia de ciudadanía y una nueva forma de diseñar y ejecutar las estrategias sociales por parte de los diferentes gobiernos. Una primera parte tratará sobre el esquema de desarrollo latinoamericano de crecimiento sin equidad. Una segunda partirá de reconocer que se empieza a vislumbrar una nueva etapa en la política

social. Una tercera buscará identificar la interrelación entre una fase más avanzada de democracia y lo que se denomina el universalismo básico. Finalmente, se planteará una reflexión final que se espera aporte algunos elementos para esta discusión que apenas se inicia.

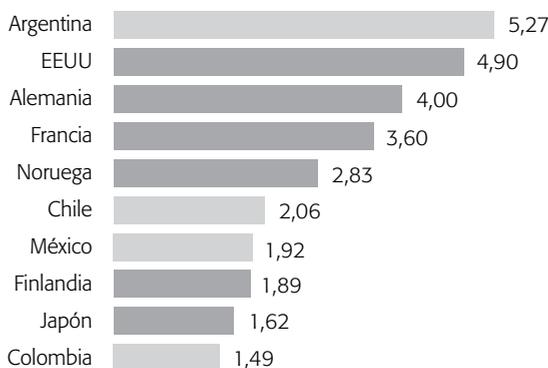
## II. AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO SIN EQUIDAD

Una mirada a la historia reciente de América Latina demuestra que ni en los mejores momentos de expansión de sus economías, la región ha logrado resolver su profunda desigualdad y sus altos niveles de pobreza. No es el objetivo, por lo tanto, atribuirle esta característica del desarrollo regional exclusivamente a las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas. Sin duda, sí les cabe algo de responsabilidad al no haber contribuido a cambiar las tendencias ni siquiera en sus fases expansivas. Pero esta característica de crecimiento sin equidad de América Latina requiere explicaciones más de fondo.

En una reciente presentación sobre “Situación y problemática de América Latina”, Nohra Rey de Marulanda anotaba cómo, hace 100 años, algunos países latinoamericanos generaban una riqueza similar o superior a la de los países escandinavos y Japón y, sólo 40 años atrás, su PIB per cápita era mayor que el de los países del Sudeste Asiático (Gráficos 1 y 2). Sin embargo, al revisar hoy estos mismos indicadores, la situación es exactamente la inversa, afirma la autora (Gráfica 3). En principio se podría atribuir este rezago al menor crecimiento de la región. Como anota Rey de Marulanda, entre 1990 y el 2000 el Sudeste Asiático multiplicó su PIB por siete, los países de la OCDE lo duplicaron y América Latina lo mantuvo. Sin embargo, como lo demuestra el Gráfico 3, durante los últimos cuarenta años, América Latina duplicó su riqueza, pero la pobreza se mantuvo alrededor del 40% y la desigualdad en ingresos, medida por el índice de Gini, siempre estuvo muy cercana al 0.5 (Rey de Marulanda, 2006).

Ante esta realidad irrefutable, lo primero que surge es la necesidad de reconocer que no basta con crecer para cambiar este patrón de desarrollo sino que el tipo de crecimiento importa especialmente cuando de resultados sociales se trata (Chandrasakhar, C.P. 2006). La pregunta no resuelta aún, es cuáles son los elementos que determinan esta forma de comportarse de la economía, sus factores de producción y la sociedad en general. Las explicaciones más obvias son aquellas que identifican a las políticas públicas, especialmente aquellas llamadas a generar cambios en la calidad de vida de la población, es decir, las políticas sociales, como las grandes responsables de esta realidad. Sin negar la importancia de explorar el alcance de esta afirmación, es fundamental reconocer que este análisis ha resultado incompleto y que es fundamental avanzar hacia la esfera de la economía política para llegar al tema del poder, el sistema político y el tipo de democracia que ha imperado en América Latina.

GRÁFICO 1. PIB PER CÁPITA HACIA 1900<sup>1</sup>

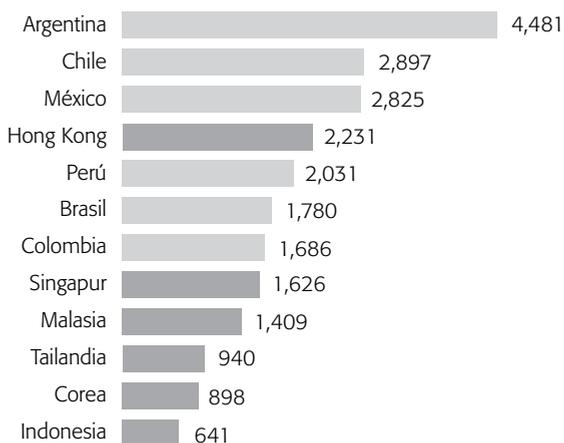


<sup>1/</sup> US\$ 1985

Fuente: Madison (2001)

Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

GRÁFICO 2. PIB PER CÁPITA HACIA 1960<sup>1</sup>

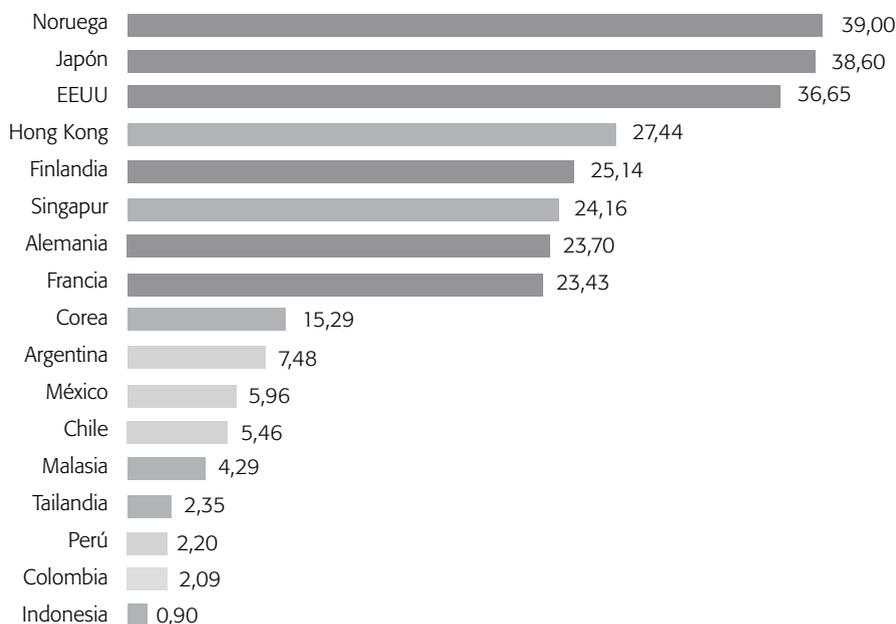


<sup>1/</sup> US\$ 1985

Fuente: BM

Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

En síntesis, es imposible explicar la realidad de la región sin apartarse de la tendencia de atribuirle a la economía capacidades que no tiene y sin reconocer su interrelación con la política. La tecnocracia latinoamericana que creyó sustituir a la política, ante los pobres resultados logrados, empieza a reconocer esta innegable interrelación. José Antonio Ocampo lo expresa claramente: “la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la forma como la sociedad

GRÁFICO 3. PIB PER CÁPITA HACIA 2004<sup>1</sup>

<sup>1/</sup> US\$ 2000

Fuente: BM

Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

dirime sus controversias” (Ocampo, José A. 2004). Pero el vínculo entre economía y política no termina allí. Ocampo continúa: “es en la economía donde anida la solución de buena parte de los deficits de ciudadanía social”.

Con este enfoque más comprehensivo es posible que se logre entender las razones por las cuales América Latina está atrapada con un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia y un sistema político que no ofrece ni seguridad, ni condiciones para el desarrollo al potenciar el crecimiento del mercado. América Latina es la primera región enteramente democrática compuesta por sociedades con muy altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad social del mundo (PNUD, 2004). En la búsqueda de explicaciones y estrategias se ha llegado a plantear la necesidad de una política económica que promueva la integración social y una democracia que incluya, que integre y que le ofrezca a la política económica el contexto institucional, político y social indispensable para que promueva más empleo y más trabajo (PNUD, 2004b)

Esta incapacidad que ha demostrado la región para quebrar su tendencia a concentrar las ganancias en unos pocos cuando la economía crece y a concentrar los costos en las mayorías de ingreso precario cuando se dan las crisis económicas, pasa necesariamente por el tema del poder, tan despreciado por la tecnocracia latinoamericana.

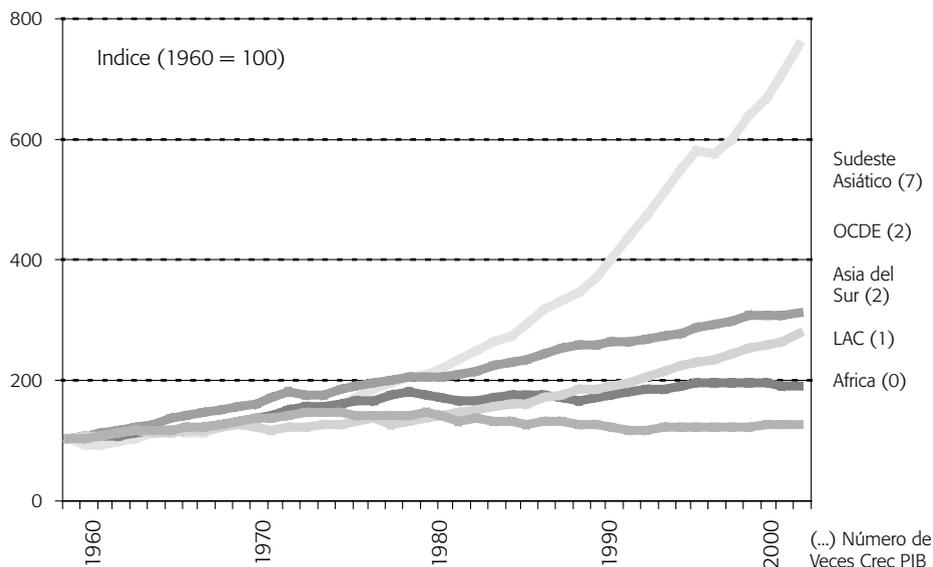
En esta parte del mundo, en las últimas dos décadas, se optó por nuevos modelos en lo económico y en lo político, pero las estructuras de poder sólo hasta ahora empiezan a abrir espacios a sectores nuevos. Independientemente de los resultados que se generen, América Latina necesita un nuevo pacto de poder que conlleve a un Estado que no se limite a ocuparse de los pobres sino a uno en el que los pobres se sienten en la mesa del poder.

Sólo cuando se logre un equilibrio de poder de manera que los excluidos de siempre participen de las decisiones del Estado y cuando éste les garantice a todos los ciudadanos sus derechos económicos, sociales y culturales y no sólo los políticos, es posible que el modelo de desarrollo de crecimiento sin equidad cambie en América Latina. Una democracia de ciudadanía es la única que permitiría que los mercados funcionen de manera que no reproduzcan la desigualdad. Sólo la satisfacción de todos los derechos le permite al ciudadano ser autónomo, es decir, la equidad es condición previa a la autonomía, y sin equidad no es posible que exista mercado en la medida en que el mercado no es otra cosa que el lugar donde los consumidores expresan su individualidad, acción imposible de ejercer cuando no se han satisfecho las condiciones básicas para el ejercicio de la misma (López, Cecilia, M. Cabrera y LC Valenzuela, 2005). La pregunta de fondo es cómo se construye esta democracia de ciudadanía.

### III. LA POLÍTICA SOCIAL: ¿UNA NUEVA ETAPA?

Sería inexacto plantear que los gobiernos han sido indiferentes al tipo de modelo de desarrollo excluyente de la región. Concientes de esta realidad, las autoridades de éstos países, durante los últimos años, ampliaron significativamente el gasto público social, convencidos de que sería la forma adecuada de empezar a resolver las injusticias sociales. Después de la década perdida en los 80's, cuando el gasto social se estancó, éste aumentó en un 50% en términos per cápita y 70% en términos absolutos en los años noventa. Fue una decisión política más que un simple resultado del crecimiento económico, que nunca llegó a los niveles esperados, afirma la CEPAL (Gráfica 4). Sin duda este incremento en los recursos destinados a los sectores sociales implicó un gran esfuerzo fiscal dado que el crecimiento logrado nunca llenó las expectativas que se plantearon al iniciarse los noventa. Pero los resultados fueron decepcionantes. Se registraron algunas mejoras como la reducción de las tasas de mortalidad infantil y el mayor acceso a los servicios públicos. Pero países con igual o menor gasto social en otras partes del mundo, obtuvieron mayores avances en este campo, como los del Sudeste Asiático. (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003) Lo más preocupante ha sido lo sucedido con la pobreza en América Latina. Los niveles de la población por debajo de la

GRÁFICO 4. PIB PER CÁPITA POR REGIONES 1960-2005



Fuente: BM

Citado por Rey de Marulanda, Nohra, en Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID (2006)

línea de pobreza se redujeron de 48.3% al 43.8% hasta 1999, pero dado el crecimiento de la población, el número absoluto de pobres aumentó en ese período en 11 millones. (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003)

Desde inicios del siglo XXI se han venido explorando explicaciones para lograr, por un lado, entender mejor estos resultados y, por otro, sugerir cambios en la forma de abordar la desigualdad y la pobreza. Algunas explicaciones se centran en la naturaleza y calidad del gasto social (Rey de Marulanda y J. Guzmán, 2003). Un análisis de dicho gasto por países durante los noventa, demuestra que en algunos de ellos estos esfuerzos fiscales fueron progresivos, mientras que en un número significativo de ellos fueron regresivos (Gráfica 5). Al revisar los países incluidos en cada una de las dos categorías es evidente que, con dos excepciones, México y Brasil, los países más grandes de la región con Estados más consolidados, lograron efectos positivos de sus gastos en salud y educación. Un trabajo adicional de Marulanda, Ugaz y Guzmán, sobre la orientación del gasto social en América Latina, concluye que la mayor progresividad se da en educación primaria y la más alta regresividad en la seguridad social, cuyos beneficios se concentran en los sectores de mayor ingreso. Más aun, los autores afirman que la política social sólo tiene un impacto parcial sobre las condiciones de pobreza y exclusión de la región y que es la interrelación entre la política social y la política económica la que tiene efectos profundos sobre las condiciones sociales de la población latinoamericana. (Rey de Marulanda, N. Ugaz, J. Guzman, J. 2006)

GRÁFICO 5. GASTO SOCIAL<sup>1</sup> POR GRUPOS DE INGRESO

PAIS	I (MÁS POBRE)	II	III	IV	V (MÁS RICO)	TOTAL (%)	QUASI GINI <sup>2</sup>
1 Chile (2003)	33	26	19	15	7	100	-0.26
2 Costa Rica	25	23	19	18	15	100	-0.09
3 Uruguay (1998)	26	21	20	18	16	100	-0.09
4 Argentina (1998)	24	21	21	19	16	100	-0.07
5 Colombia (2003)	21	20	19	21	19	100	-0.02
6 Guatemala (2000)	17	20	22	22	19	100	0.03
7 México (2002)	18	19	20	23	20	100	0.03
8 Brasil (1997)	17	19	20	21	23	100	0.06
9 Perú (2000)	15	17	18	22	27	100	0.11
10 Nicaragua (1998)	14	18	21	20	27	100	0.12
11 Bolivia (2002)	12	16	16	24	31	100	0.19
Prom simple	20	20	20	20	20	100	0.00
Con seguridad social	15	16	18	21	30	100	0.00

Progresivos
  Regresivos

<sup>1/</sup> Educación y Salud. <sup>2/</sup> El Cuasi Gini o Coeficiente de Concentración es una medida de la orientación del Gasto Social. Sus valores oscilan entre -1 y 1. Un coeficiente de valores negativos está oscilando a un Gasto Social progresivo, y uno de los valores positivos a un Gasto Social regresivo.

Fuente: Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005).

Otra explicación que ha surgido sobre la poca efectividad de la política social en América Latina, íntimamente relacionada con el tema del poder, la plantea Lloyd-Sherlock al insistir en que el tema de los privilegios en estas sociedades es un factor explicativo importante. (Lloyd-Sherlock, 2000) Según este autor, el hecho de pertenecer a determinados grupos, como a los asalariados o a grupos clientelistas, garantiza su acceso privilegiado y deja por fuera a los sectores sin poder, los trabajadores temporales y con gran frecuencia, a las mujeres.

Una de las más interesantes explicaciones sobre la poca efectividad del gasto social en América Latina es aquella que atribuye estas fallas a lo que se denominan “las condiciones iniciales”. Esta tesis plantea que la aguda desigualdad en la distribución de la riqueza y la persistente exclusión social en los países latinoamericanos, frena el acceso de los más pobres a los servicios sociales aún cuando éstos son provistos por el Estado (Rey de Marulanda y J Guzmán, 2003). Dicho estudio plantea la posibilidad de que cuando existe una gran exclusión social, puede presentarse una especie de selección adversa, que hace que quienes más requieren de los servicios sociales que ofrece el Estado, no tengan acceso porque no cumplen con los requisitos de elegibilidad.

Una respuesta acertada ha sido planteada por José Antonio Ocampo al identificar que “el creciente dualismo o heterogeneidad que caracterizó a América Latina durante el período de reformas se ha manifestado particularmente en el comportamiento de los mercados de trabajo”. Ocampo afirma que aunque el crecimiento económico fue más rápido que en los 80s, en los 90s el desempleo abierto aumentó casi tres puntos porcentuales a lo que se sumó un claro deterioro en la calidad del empleo. En síntesis, al no generar la economía suficiente empleo y ser éste además precario, anuló los efectos del gasto social realizado durante ese mismo período (Ocampo, J.A., 2004). La gran contribución de esta tesis es que reconoce no sólo la interrelación entre la política económica y la política social, sino más importante aún, lo que las mujeres feministas han venido planteando: el contenido social de las políticas macroeconómicas (Elson, D. Cagatay, N. 1999).

Al analizar con mayor detenimiento las políticas sociales que han prevalecido desde el inicio de los 90s, focalizadas hacia en los más pobres con servicios de carácter asistencial y las frustraciones por las estrategias universales que las antecedieron, pero apoyadas sólo en el Estado, es evidente que la política social en América Latina requiere tomar un nuevo rumbo. Son muchos los elementos que deberían considerarse en la búsqueda de un nuevo norte para este tipo de políticas. El primero de ellos es el reconocimiento de la no-neutralidad de la política económica, premisa aún no aceptada por la mayoría de las autoridades económicas de la región. Sin duda, las experiencias anotadas en la década de los noventa aportan elementos para avanzar en el llamado “contenido social” de las decisiones que se toman en el campo de la macroeconomía. Sin embargo, falta mucho análisis empírico para demostrar a los no convencidos, ministros de hacienda, por ejemplo, que al tomar decisiones que afectan variables económicas se incide de diferente manera sobre los diversos grupos sociales de un país. La no-neutralidad de la política económica es particularmente válida en términos de género. Hombres y mujeres vivieron de manera diferente los procesos de ajuste de los 80s y 90s con impactos diferentes en términos de su calidad de vida (López, C. 2005)

Otro elemento fundamental en esta búsqueda de nuevas formas de abordar la política social, es la capacidad del Estado. Para muchos, uno de los elementos que pueden explicar la gran diferencia entre la eficiencia del gasto social en el Sudeste Asiático y en América Latina, radica precisamente en esta gran diferencia entre las dos regiones, siendo América Latina un ejemplo de debilidad estatal (Gaviria, C., 2006). El análisis de las condiciones iniciales de cada país debe constituir sin duda, parte del nuevo esquema que se construya para la mayor eficiencia de la política social. Finalmente, el tema del poder que determina los privilegios de sectores de la sociedad latinoamericana, lleva a la necesaria interrelación entre desarrollo y democracia, tal y como se plantea en el acápite anterior.

Como paso para construir el nuevo rumbo que debe tomar la política social en América Latina, el llamado “Universalismo básico” constituye un elemento crucial (Filgueira, Molina, Papadópulus y Tobar, 2006). Su gran mérito consiste en “aprender

de los intentos pasados –exitosos y fallidos– de política social y busca establecer una formulación realista que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina”. Los principios de esta propuesta son los siguientes: la cobertura de las prestaciones esenciales debe ser universal; las prestaciones y servicios que se definan deben cumplir requisitos de calidad garantizados para todos; el Estado debe garantizarles a todos el usufructo del conjunto de prestaciones; el “Universalismo básico” ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones esenciales de acuerdo a las circunstancias de cada país.

A partir de esta nueva forma de construir el universalismo básico como estrategia para diseñar las políticas sociales y al tomar en consideración los otros elementos anotados, se puede afirmar que América Latina ha acumulado suficientes experiencias, positivas y negativas, para darle un nuevo rumbo a la política social de la Región. Se abre además la oportunidad para vincularla con los principios de una democracia de ciudadanía, fase en la cual deberían ubicarse los sistemas políticos de la Región.

#### IV. DEMOCRACIA Y UNIVERSALISMO BÁSICO

Si algo es evidente en América Latina, es la frustración con la democracia en amplios sectores de estas sociedades. Indicadores como el Latinobarómetro señalan que mientras el apoyo a la democracia en 2006 se ubicó en los 58 puntos, sólo el 38% se manifestó satisfecho con su funcionamiento. Algo similar a lo que ha sucedido con la economía de mercado en las últimas décadas: aunque la mayoría de la población latinoamericana considera que este sistema es el que genera desarrollo (57%), la satisfacción con sus resultados es muy inferior (16%) (Ocampo, J. A. 2004). Debe reconocerse que ha sido precisamente la frustración con las reformas económicas aplicadas en las dos últimas décadas lo que ha abierto el debate sobre el desarrollo latinoamericano. Actualmente, por razones económicas y políticas, se exploran distintas formas de no perder lo ganado, –la estabilidad macroeconómica por ejemplo– y de alcanzar crecimientos económicos más altos y especialmente sostenibles, así como nuevas formas de abordar la política pública con mejores resultados sociales.

Los derechos políticos de los ciudadanos han logrado avances significativos en la región. Pero como se menciona reiteradamente, América Latina sigue cargando con el peso de ser la región más desigual del planeta. Están dadas las condiciones para reproducir en lo político lo que se está gestando en lo económico, es decir, moverse hacia una nueva fase, en este caso, hacia la democracia de ciudadanía. Mariani explica claramente dos razones fundamentales que justifican plenamente esta transición en el sistema político de la región: en primer lugar, la democracia no es sólo un principio de legitimización de los gobiernos sino un principio de organización de la sociedad que parte del reconocimiento del derecho

al acceso igualitario de todos los ciudadanos a los bienes y servicios esenciales. Y en segundo lugar, si algo conspira contra la consolidación de estas sociedades es la desigualdad y la exclusión de sectores a los cuales el Estado no les reconoce o no les garantiza sus derechos. (Mariani, R., 2006). Se entra de esta manera al tema de la gobernabilidad democrática, no autoritaria, la cual está íntimamente ligada a la construcción de ciudadanía en países como los latinoamericanos, donde coexisten ciudadanos de primera, con todos sus derechos, y ciudadanos de segunda, a duras penas con derechos políticos. El tema de fondo, como lo afirma Mariani, es cómo se construye ciudadanía. El objetivo de esta parte del artículo es proponer que el “Universalismo básico”, como punto de partida, con los otros elementos anotados, hace de la política social un pilar que aporta a la construcción de democracia de ciudadanía y, por consiguiente, a la gobernabilidad democrática.

Para construir mejor el argumento es necesario reconocer las características actuales de las políticas sociales de América Latina: descentralización, privatización y focalización. Una de sus más claras consecuencias ha sido el retiro del Estado de algunas de sus responsabilidades fundamentales, tales como garantizar el acceso y la cobertura universal de prestaciones y beneficios sociales básicos. La prioridad ha sido crear mercados de estos servicios, lo que transformó la prestación de éstos en bienes comerciales. Las consecuencias de esta forma de abordar las políticas sociales son evidentes en la región. Se ha erosionado la condición de ciudadanía: se ha debilitado la cohesión social, se ha generado déficit en la prestación de estos servicios y se ha aumentado la desigualdad.

Al tener como principio la necesidad de responder a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, y no sólo de los pobres, el “Universalismo básico” construye sociedad. Al garantizar y reconocer un conjunto de derechos fundamentales, instituye el principio de inclusión como elemento primordial para avanzar en equidad, promueve la cultura pública de redistribución y solidaridad y rescata el interés público, de manera que se genere cohesión social. Por su naturaleza misma, es evidente que en la medida en que se adopte esta estrategia, la política social bajo estos parámetros se constituye en elemento fundamental en la transición de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

Adicionalmente, dos elementos de esta propuesta deben destacarse. En primer lugar, el Estado vuelve a asumir su rol como responsable del bienestar de toda la ciudadanía, se convierte en garante de las prestaciones básicas de manera que le lleguen a todos los ciudadanos con niveles aceptables de calidad. Es necesario aclarar que no se trata de volver a que el Estado sea el único proveedor sino que se convierta en articulador y vigilante de diversos mecanismos de provisión de manera que se garantice la prestación a todos los ciudadanos y con la calidad prevista. En segundo lugar, se insiste en acciones de tipo universal y no se aceptan como válidos los argumentos de restricciones financieras porque la política social se puede concentrar en acciones esenciales de acuerdo a las posibilidades de cada país. Lo que se exige es que estas acciones constituyen pisos de protección que se fortalezcan en la medida de las posibilidades. No se trata de un modelo único sino de una serie de principios normativos que cada país podrá adoptar de acuerdo a sus posibilidades.

Lo que se busca con esta propuesta es que la política social de América Latina no se siga caracterizando por lo que el BID denomina “los tres pisos”. Un primer piso para la población pobre, con programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta con contraprestación familiar. Un segundo piso, cada vez menos sólido, constituido por programas de naturaleza corporativa, orientados a la población integrada a viejos esquemas corporativos hoy en decadencia. Y un tercer piso, de acciones dirigidas a sectores de altos ingresos constituidos por mercados de seguros en salud, jubilaciones, pensiones y educación. Difícil construir ciudadanía de esta forma. Por el contrario, estos esquemas de política social en América Latina han reforzado la segmentación social que terminará por debilitar la gobernabilidad de estos países.

Puede afirmarse que el “Universalismo básico” debe convertirse en un pilar de la nueva democracia que tanto demandan los latinoamericanos pero es necesario reconocer que no será suficiente si no se replantea la forma como se formula la política económica, si no se acepta su contenido social y, particularmente, si el desarrollo de estas sociedades no se enmarca dentro de nuevos esquemas de organización política.

Se requiere un viraje en la política económica. Es fundamental que promueva la integración social, que sea compatible con la expansión de la democracia y que “promueva la organización de la producción de bienes y conocimiento, que rompa el círculo vicioso con un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia” (PNUD, 2004b).

Por consiguiente, para entender la pobreza del debate político de América Latina y la precariedad de muchos de los resultados económicos y especialmente sociales, habría que agregarle la segmentación de la política social, al manejo aislado y meramente tecnocrático de la política económica y el desconocimiento de las interrelaciones, desarrollo, Estado y democracia. El aislamiento entre los políticos y los tecnócratas, quienes en su momento creyeron poder ocupar estos espacios, ha sido un costo muy alto para la región (López, C., 2000). Hoy es posible su reencuentro porque están unidos por una razón muy simple: ambos, tecnócratas y políticos, han fracasado en el propósito de lograr hacer de América Latina una sociedad dinámica, realmente democrática y solidaria.

## V. REFLEXIONES FINALES

América latina ha avanzado significativamente en lo conceptual sobre las barreras que han impedido que aún en períodos de crecimiento del ciclo económico como el actual, se generen los cambios sustantivos que la ciudadanía reclama. Lo realmente preocupante es que las contribuciones intelectuales que se están dando aún no lleguen a los formuladores de políticas públicas, ni formen parte del discurso político. Si bien esto es relativamente cierto en la esfera económica, es aún más grave en los temas sociales. La focalización del gasto social, que responde a la idea expuesta de que el Estado sólo debe

preocuparse por los pobres, la convicción de que la salud y la educación deben tratarse como negocios y los llamados tres pisos de política social, son realidades que lejos de debilitarse parecen tomar cada vez más fuerza. Si algo permanece en la mente de los sectores dirigentes de estas sociedades es que el Estado es ineficiente y que es el mercado el que debe asignar todos los recursos públicos, lo cual ignora que la desigualdad impide el acceso de amplios sectores de la sociedad a los mercados mismos.

Una explicación que no debe ignorarse es que la focalización, especialmente de transferencia de dinero a grupos específicos, tiene un alto contenido de clientelismo político que ha demostrado dar grandes réditos en muchos de los procesos de reelección que ha vivido actualmente la región. Dada esta premisa, cada día se observa con preocupación, que el Estado en muchos países, y entre ellos Colombia, está entregando sus responsabilidades en el área social sin la capacidad necesaria para regular y controlar a los nuevos prestadores de estos servicios.

El verdadero reto para alcanzar el tipo de desarrollo económico, social y político que América Latina requiere, es lograr que estos avances intelectuales salgan del espacio académico y sean comprendidos y puestos en ejecución por aquellos responsables del manejo de los países. Un paso inicial consiste en demostrar que la economía, la política social y la democracia no son compartimentos estancos sino que son parte de un círculo que debe ser virtuoso, es decir, que debe generar esa dinámica incluyente que América Latina merece.

## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (2006) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Ciudad de México, 2006.
- (2006b). Panorama social de América Latina 2006. Santiago
- CHANDRASEKHAR, C. P. (2006) Impact of trade liberalization in the labour market of India. ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). Mimeo. Ginebra.
- FILGUEIRA, F. MOLINA, C. G. PAPADÓPULUS, J. TOBAR, F. (2006) Universalismo Básico, una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina, BID, Serie de Documentos de Trabajo, 157.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL (2004) Globalización, Mercado y Democracia, en PNUD (2004) Contribuciones para el Debate, Buenos Aires. PNUD
- ELSON, D. y CAGATAY, N. (1999): «Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Development» First Global Forum on Human Development New York.

- GAVIRIA, TRUJILLO, CÉSAR (2006) Al rescate de la política en América Latina. ¿Cuáles son las opciones? Conferencia promulgada en: Seminario internacional, ¿Qué significa la democracia en un mundo globalizado? FAC (Fundación Agenda Colombia). Bogotá.
- LAGOS, RICARDO (2004) Discurso inaugural en, Seminario: Democracia, Economía y Ciudadanía. PNUD – CEPAL. Santiago, Chile.
- LATINOBARÓMETRO (2006) Informe de Prensa 2006, [www.latinobarómetro.org](http://www.latinobarómetro.org)
- LÓPEZ, CECILIA (2000) Técnicos versus políticos. Cada pájaro a su nido. En, diario El Espectador. Febrero 23 de 2000. Bogotá.
- (2006) ¿Hacia un cambio en la concepción del desarrollo o más de lo mismo? En América Latina, un debate pendiente. Aportes a la política con una visión de género. REPEM. (Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina). Montevideo.
- LÓPEZ, C. CABRERA, M. y VALENZUELA L. C. (2005) Liberalismo y política económica. En. Seguridad y Estado Social de Derecho. IED (Instituto de Estudios para la Democracia y el Desarrollo). Bogotá.
- LLOYD-SHERLOCK, PETER (2000). Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America. *Journal of International Development*.
- MARIANI, RODOLFO (2006) Notas para pensar las relaciones Estado-Democracia-Ciudadanía. PNUD, Mimeo.
- OCAMPO, JOSÉ A. (2004) Economía y Democracia, en PNUD (2004) Contribuciones para el debate, Buenos Aires.
- OCAMPO, JOSÉ A. (2004b). Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. CEPAL, Bogotá 2004.
- O'DONNELL, GUILLERMO. (2004) Notes on the State of Democracy in Latin America, preparado para el Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina PNUD-PRODDAL.
- (2004) Acerca del Estado en América Latina Contemporánea, diez tesis para discusión, en PNUD 2004, Contribuciones para el Debate. Buenos Aires, PNUD.
- (2007) Hacia un Estado de y para la Democracia, PNUD (2007). Contribuciones al Debate.
- PNUD (2004) La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, PNUD.
- 2004b. Seminario: Democracia, Economía y Ciudadanía. Palabras de Ricardo Lagos Escobar. Presidente de la República de Chile. Santiago. Mimeo.

- REY DE MARULANDA, NOHRA. GUZMÁN, JULIO (2003) Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las “condiciones iniciales”. INDES. Washington D C.
- REY DE MARULANDA, NOHRA (2006) Situación y problemática socio-económica en América Latina. BID, Washington D C.
- REY DE MARULANDA, NOHRA. GUZMÁN, JULIO. UGAZ, JORGE (2006) La orientación del gasto social en América Latina. BID Washington D C.
- TOURAINÉ, ALAIN. Entrevista en Diario. El nuevo Siglo. Enero 14, 2007. Bogotá.