

Democracia/Estado/Ciudadanía

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



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

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

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

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

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

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

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

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

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

Rebeca Grynspar

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 GLOBALIZACIÓN

Juan Gabriel Valdés

Luís Guillermo Solís

David Ibarra

Jean Jacques Kourliandsky

México: democracia, Estado de derecho y globalización

David Ibarra*

Impulsados por las fuerzas irresistibles del nuevo orden internacional y de las demandas internas de participación política, fue posible avanzar en la modernización del sistema político mexicano con la inmolación inevitable del viejo presidencialismo. Las élites aceptaron el acomodo democrático debilitadas por la crisis de los años ochenta y la ineffectividad gubernamental de hacer convivir la prosperidad interna con las demandas de la globalización. El acomodo no fue gratis. A cambio de ello, se transfirió poder en gran escala del Estado al mercado, se privatizaron las empresas públicas y se hizo de la competencia y de los mercados abiertos el mecanismo regulador por excelencia de la vida socio-económica del país.

Desde entonces, hay separación entre política, economía y sociedad. A la par se procuran instituciones y disposiciones jurídicas que impriman permanencia a las orientaciones librecambistas de las políticas públicas o, al menos, tornar extremadamente difícil alterarlas. Por tanto, se fractura la relación antaño positiva entre justicia social y Estado. La democracia queda circunscrita a lo electoral, sujeta a los dictados de la *videocracia*.

Además, a partir de los ochenta, la lógica reformista del derecho redujo la esfera de lo público, fortaleció las libertades negativas, esto es, los derechos económicos individuales, exentos de toda interferencia gubernamental. En segundo término, se procedió a adaptar legislación y políticas a un mundo sin fronteras, suprimiendo el proteccionismo y las políticas industriales o financieras de empleo. En contraste, se dejó de lado el desarrollo de los derechos positivos, de los derechos humanos, como resguardo

* Economista. Ex Secretario de Hacienda de México.

ciudadano frente a la injusticia y los avatares económicos, sociales o demográficos. El libre cambio dominante estorba la función esencial de los Estados en compensar las desigualdades atribuibles al funcionamiento irrestricto del mercado.

La Constitución, en tanto matriz institucional por excelencia, ha incorporado numerosísimas modificaciones –50% del articulado– que alteran en alto grado el sentido del texto original. Así se afianzan las reformas emprendidas desde los años ochenta y se modela, hasta donde es posible, el futuro nacional conforme a las nuevas reglas. Por eso, el ala derecha de la política clama por la estricta observancia de un Estado de derecho, impuesto de arriba abajo, reviviendo el viejo dilema entre legalidad y legitimidad.

En ese sentido, el pecado original del Estado de derecho en México residió en haber sido vulnerado por el autoritarismo postrevolucionario que plasmara *adocráticamente* las trascendentes reformas globalizantes, a la vez, preservadoras y ensanchadoras de los privilegios de élites propias y extrañas. Por la vía institucional, la política económica ha resultado invariable con un gobierno u otro, con autoritarismo o democracia.

Sin duda, el Estado de derecho, por más que haya transitado por caminos escabrosos, ha de respetarse en tanto condición ineludible al mantenimiento cotidiano del orden social. Sin embargo, tal situación debiera enmendarse por larvar una asimetría extraordinaria entre igualdad jurídica y desigualdad real.

Aun así, no se escatiman medios de congelar las relaciones futuras de poder en los moldes actuales. Se quiere regular “de jure” la distribución del poder político-económico y las directrices rectoras de las estrategias gubernamentales. Valga citar algunos casos conspicuos. Ahí están la libertad de comercio y los múltiples tratados de libre comercio, las modificaciones a los códigos agrarios que incorporan la propiedad ejidal al mercado; la conversión de la banca de desarrollo en institución de segundo piso; la autonomía del Banco de México con el cometido único de abatir la inflación con olvido del desarrollo; la Ley de Responsabilidad Hacendaria que impide hacer política fiscal desarrollista o siquiera contracíclica; la erradicación de las normas regulatorias de la inversión extranjera; la debatida ley de radio y televisión que consagra privilegios a los actuales concesionarios.

Sin embargo, ese enorme reajuste político-económico no rindió en la realidad casi ninguno de los resultados prometidos: no se alcanzó eficiencia, competitividad, ni prosperidad sostenida y menos para todos. Las injusticias a enmendar alcanzan tal magnitud que vulneran el principio de la igualdad jurídico-política y, por tanto, emponzoñan la salud de los procesos democráticos. La política social se focaliza, se torna micro-social para aliviar, sin resolver, pobreza, desempleo o informalidad. La crisis de representación se hace evidente cuando el 50% o más de la población y un porcentaje análogo de la fuerza de trabajo no tienen voz ni influencia en las decisiones fundamentales a su bienestar.

Hasta ahora, los ganadores de los diferendos políticos entre eficiencia y justicia, entre competitividad y equidad, entre derechos individuales y derechos humanos, se resuelven en impunidad elitista, en descomposición social, en mercado de trabajo precarizado, en servicios sociales inadecuados y salarios castigados que arrojan a la miseria a grupos demasiado amplios de mexicanos. Están ausentes los cambios institucionales modernizadores que, de algún modo, compaginan libertades económicas con derechos humanos: seguro de desempleo, salud universal y derechos sociales exigibles. Todos estos hechos se traducen en una demanda ciudadana insoslayable e insatisfecha de participación efectiva en las decisiones de gobierno.

La visión y muchas de las acciones institucionalizadas siguen estando apegadas a proteger privilegios indecorosos, opuestos a dar el segundo jalón democrático, necesariamente redistributivo del país. Y, sin embargo, no todos los males sociales que se padecen son atribuibles a deficiencias en el régimen de participación ciudadana. El debilitamiento del Estado-nación es en parte consecuencia de la disolución abrupta de las fronteras económicas que restringe la capacidad política, la acción colectiva, de los países del Tercer Mundo, sobre todo cuando el paso del proteccionismo al libre cambio o del socialismo al capitalismo se hacen sin los cuidados adaptativos y el tiempo apropiados.

En nuestro caso, la mezcla de presiones mal digeridas de la globalización e imposiciones autoritarias, encauza el cambio por sendas impopulares, vacía de contenido a la política al impedirle la solución de agudas tensiones sociales y al hacer de la economía y de la competitividad una especie de autocracia inapelable. Ahí deben encontrarse las causas de un déficit democrático mayúsculo que no se acierta a equilibrar, que torna inalcanzable el derecho ciudadano básico de contar con un Estado capaz de armonizar política, economía y sociedad.