

FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ

**Inflexión histórica:
la situación
social-institucional
en el cambio político de
América Latina**

FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ

**Inflexión histórica:
la situación
social-institucional
en el cambio político de
América Latina**

COLECCIÓN
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Serie

Conferencias Magistrales 17

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Virgilio Andrade Martínez

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú

Primera edición, diciembre de 2008

© 2008, Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ISBN: 970-695-121-0

(Distribución gratuita. Prohibida su venta)

Contenido

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
I. Problemas y desafíos sociohistóricos	13
II. Escenarios básicos	33
III. Pautas para una agenda de gobernabilidad democrática	37
BIBLIOGRAFÍA	45
SOBRE EL AUTOR	47

Presentación

La serie editorial Conferencias Magistrales tiene como objetivo difundir las conferencias que destacados especialistas de México y el extranjero han impartido con el patrocinio del Instituto Federal Electoral sobre diversos temas relativos a la cultura política democrática.

En esta ocasión el IFE presenta la Conferencia Magistral **“Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina”**, del doctor Fernando Calderón Gutiérrez, la cual se presentó en el marco de la Conferencia Internacional “Escenarios posibles y dimensiones de las democracias latinoamericanas”, el 12 de marzo de 2008, cuyo propósito fue profundizar en el análisis de los procesos de democratización y la calidad de la democracia en la región.

El doctor Calderón Gutiérrez, actualmente asesor especial regional en Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, aborda en su ponencia el análisis de una investigación que desarrolló dicha institución durante dos años sobre la situación política y escenarios retrospectivos en América Latina.

Una de las conclusiones a las que llegó en esta investigación sobre el estado de la democracia en América Latina es que a lo largo de 20 años las democracias latinoamericanas se han consolidado como sistemas electorales, pero no

han garantizado su sustentabilidad, es decir, no han logrado saldos positivos en términos de equidad, no obstante que éstas son valoradas por la ciudadanía. El aprecio por la democracia muestra una paradoja en cuanto hay una valoración positiva de la política como factor que puede ayudar a resolver los problemas de la gente, pero a la vez se desconfía de los políticos y de sus instituciones.

La investigación destaca un gran avance, por un lado, los ciudadanos son cada vez más autónomos, más críticos e informados sobre los procesos políticos y, por otro, ya no hay un modelo latinoamericano, es decir, no hay una sola propuesta para los países de la región, lo que hay son distintas opciones políticas sin garantía de que alguna de ellas tenga éxito.

El presente trabajo describe la tipología de cuatro orientaciones ideológico-políticas en la región: 1) de modernización conservadora, 2) de reformismo práctico; 3) nacionalismo popular y, 4) indigenismo neo-desarrollista. El autor plantea algunos elementos que dan forma a lo que podríamos llamar un nuevo paradigma democrático latinoamericano, y deja abierta la reflexión sobre si realmente hay democracias consolidadas en la región.

Asimismo, este trabajo hace una revisión de los procesos de democratización y de la calidad de la democracia, y da cuenta de la paradoja en cuanto al aprecio de este tipo de régimen por parte de la población latinoamericana y de las dificultades para que éste se viva como una solución a los problemas de la gente.

Finalmente, las orientaciones ideológico-políticas producto de esta investigación dan al lector un mapa y descripción de la cultura democrática de América Latina.

El Instituto Federal presenta esta Conferencia Magistral para contribuir a la difusión del debate en torno a temas de la cultura política democrática.

Instituto Federal Electoral

FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina¹

Introducción

El presente trabajo busca sintetizar y reflexionar sobre las tendencias sociohistóricas que vive América Latina y que afectan de manera determinante los escenarios de gobernabilidad democrática.

¹ Este documento fue elaborado por Fernando Calderón, con la colaboración de Juan Enrique Vega y Caterina Colombo. Se agradecen muy especialmente los comentarios y sugerencias al texto preliminar de Fernando Henrique Cardoso, Manuel Castells y Juan Gabriel Valdés, y de los colegas del *Regional Bureau for Latin America and the Caribbean*, RBLAC. Versiones previas de este trabajo han sido discutidas en seminarios internos del PAPEP-PNDU. También se agradece la cooperación de Diego Achard, Antonio Aranibar, Luis Eduardo González, Armando Ortuño, Gerardo Noto, Eugenia Bóveda y Emilio Sampietro. El presente documento ha tomado en consideración estudios nacionales sobre coyuntura y escenarios de corto plazo de Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua y Uruguay, así como estudios del Observatorio Regional del PAPEP, una amplia bibliografía y datos secundarios sobre la temática de estudio. El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNDU, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNDU.

Luego de un importante periodo de reformas estructurales y de transición democrática, América Latina, y particularmente los países estudiados por el PAPEP,² **viven el inicio de un nuevo ciclo histórico.** La experiencia ha provocado un clima de malestar y desencanto, pero también de importantes expectativas de cambio y progreso en el marco de un régimen democrático que la sociedad sigue percibiendo como la forma más aceptable de gobierno. El malestar convive con la generación de una ciudadanía más autónoma y crítica, una ciudadanía vinculada a nuevos espacios públicos de participación, conflicto y diálogo.

La idea que organiza este texto argumenta que América Latina vive un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el que las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura. En gran medida, de cómo se avance en ambos planos –enmarcados en contextos económicos internacionales y nacionales específicos– dependerán las posibilidades de que el momento de inflexión se transforme en una ruta renovadora de la democracia y el desarrollo.

La argumentación, además, sostiene que la crisis y la inflexión son, ante todo, socioculturales. La política y los actores políticos no estarían en condiciones de resolver los problemas políticos institucionales a menos que sean capaces de gestionar los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza.

Una pregunta fundamental es cómo construir opciones político-institucionales que resuelvan esos problemas. O dicho de otra manera, cómo –en un contexto de acelerada globalización– la política y las instituciones de la democra-

Gobernabilidad Democrática en América Latina, el cual se enmarca en la estrategia regional del PNDU sobre gobernabilidad democrática en América Latina.

cia procesarán los cambios que vienen experimentando las sociedades en la región.

En este documento se presenta una serie de tendencias sociohistóricas y reflexiones que pretenden ilustrar y desagregar los principales hallazgos de este trabajo. También se plantean perspectivas de mediano plazo bajo la forma de escenarios básicos, una propuesta para mejorar la gobernabilidad en América Latina que contiene algunas pautas básicas sobre las áreas en las que debe hacerse mayor hincapié y, finalmente, se señalan algunas conclusiones.

I. Problemas y desafíos sociohistóricos

Entre la variedad de problemas y desafíos que viven los distintos países de la región se han detectado temas que afectan la gobernabilidad democrática y que constituyen puntos de referencia para los escenarios políticos de corto y mediano plazo. Al respecto, las principales tendencias observadas son:

1. Las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales que han venido experimentando buena parte de los países latinoamericanos problematizan la evolución democrática, están modificando el perfil político de la región y plantean nuevas formas de vinculación entre instituciones y sociedad.

Más de 30% de las democracias latinoamericanas experimentaron crisis político-institucionales agudas que afectaron las instituciones centrales de la democracia (Presiden-

cia y Legislatura) durante el presente siglo.³ En conjunto, estas situaciones de crisis agudas y situaciones de riesgo o de “cuasi crisis” ponen de manifiesto que la consolidación de las democracias latinoamericanas es un proceso problemático y que su éxito no está asegurado. Asimismo, varios de los regímenes democráticos más consolidados están atravesando procesos de inflexión sociopolítica “suave”.⁴

Un dato empírico clave que incide en la relación entre instituciones y sociedad está dado por las expectativas insatisfechas de la población, que combinadas con instituciones públicas frágiles y situaciones económicas precarias, pueden desencadenar situaciones de ingobernabilidad.⁵ Estas situaciones muestran las debilidades y los

³ Desde el inicio del siglo XXI, al menos seis países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2000 y 2005). De las ocho situaciones de crisis agudas, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Alberto Fujimori en Perú, Fernando De la Rúa en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa en Bolivia, y Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la Legislatura los destituyó o porque renunciaron; una, con participación militar, culminó con la destitución de Raúl Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyó el asesinato de un vicepresidente, y la última fue un golpe de Estado fracasado contra el presidente venezolano Hugo Chávez. Hubo otros casos de crisis políticas que se acercaron a situaciones extremas como las mencionadas, pero sin llegar a un “momento de ruptura”. Entre estas circunstancias “límite” habría que incluir la de Nicaragua (fines de 2004 y principios de 2005) y la de Honduras (principios de 2006).

⁴ Tal es el caso de Uruguay. Como afirma Moreira, Uruguay no se encuentra en una situación de crisis; sin embargo, “la llegada de la izquierda al gobierno marca un punto de inflexión, que al igual que las crisis, significa una excelente ventana de oportunidad para la búsqueda de un debate público que ponga en común nuestras distintas visiones y perspectivas sobre el país”. Constanza Moreira, *De la “Suiza de América” al “paisito”*: escenarios y perspectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia, PAPEP-PNDU Uruguay, 2006.

⁵ Luis E. González presenta un análisis que demuestra empíricamente la relación entre las fragilidades institucionales (índice de efectividad judicial-legal) y las expectativas insatisfechas (crecimiento del PIB *per cápita* 1975-2003), comprobando una asociación moderada pero significativa entre las dos variables. Los seis países que experimentaron crisis políticas agudas muestran registros negativos en ambas variables, mientras que los tres países “consolidados” (Chile, Costa Rica y Uruguay) están en el extremo opuesto. “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”, en Diego Achard y Luis E. González (eds.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, UNDP-ASDI-AECI-DFID, Tegucigalpa, 2006.

riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas y que probablemente seguirán enfrentando en el futuro. Para contribuir con la consolidación de la democracia en la región es necesario, entonces, conocer y entender mejor la naturaleza y las perspectivas de cambio político para buscar soluciones que avancen en el desarrollo democrático.

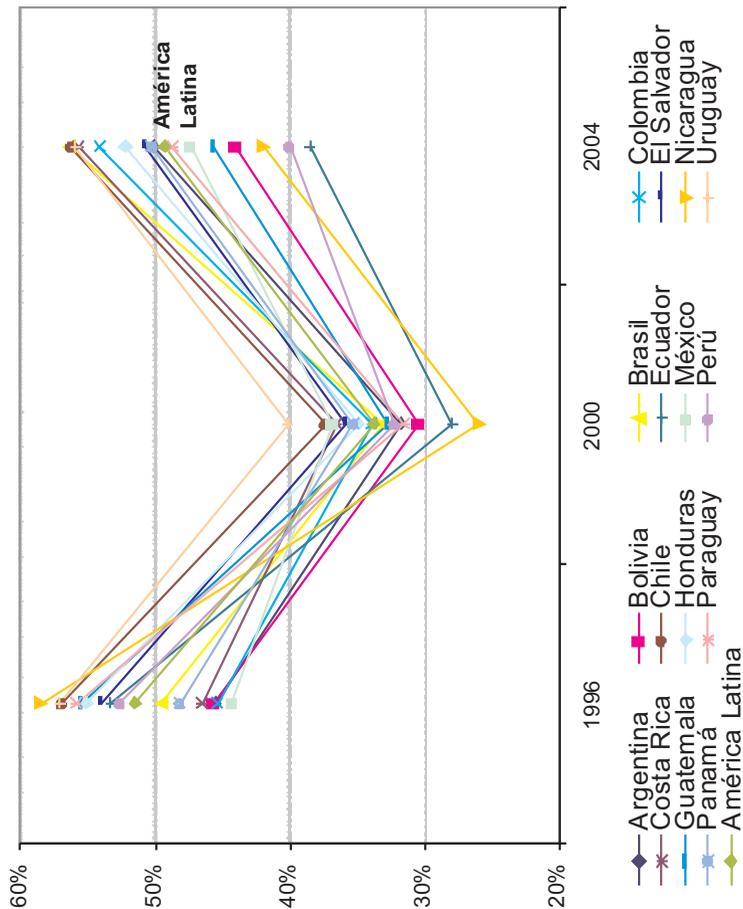
2. Los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza institucional generalizada, particularmente hacia los partidos políticos y los sistemas de intermediación. El surgimiento de un ciudadano autónomo, crítico y reflexivo, las demandas de participación local y de reconocimiento de los movimientos indígenas y de equidad de género, son factores que pueden reconfigurar los mecanismos de representación.

Los problemas institucionales se relacionan con la debilidad de las capacidades de acción política de los diferentes partidos políticos para representar institucionalmente a la sociedad. Esto se traduce en crisis de representación e intermediación política. La consigna en la Argentina “que se vayan todos”, la crisis de octubre de 2003 en Bolivia y las demandas de “los forajidos” en Ecuador, son ejemplos que ilustran el desencanto generalizado con la política y los partidos políticos en la región. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se advierte que aunque 58% de los latinoamericanos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, sólo 22% confía en ellos.⁶

⁶ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, 2006, www.latinobarometro.org

América Latina, confianza en las instituciones del Estado 1996, 2000 y 2004

En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Latinobarómetro*.

En algunos países la crisis de representación se hace más compleja con las manifestaciones multiculturales, especialmente de los denominados “pueblos originarios”, dada la histórica incapacidad de los sistemas institucionales para representarlos. Las demandas de participación y cambio por parte de los pueblos originarios recorren gran parte de América Latina y están impactando de forma significativa el sistema político, especialmente en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala.

También se verifica, en muchos de los países de la región, la persistencia de los límites institucionales a la participación femenina. La desigualdad de género es producto de un conjunto de desigualdades culturales y políticas que se refuerzan mutuamente. Éstas condicionan el acceso de las mujeres a derechos de propiedad, riqueza y educación, limitando su ingreso a los mercados laborales y, en general, a las esferas de poder. A pesar de los avances registrados por las mujeres en materia de políticas públicas y participación política,⁷ aún existen importantes límites de los actores político-institucionales para procesar los cambios y las demandas en función de la equidad de género, lo cual afecta negativamente la calidad de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Por último, parece haber una profundización de las divisiones regionales subnacionales. Se están generando *nuevos conflictos y oposiciones entre lo global, lo local y lo nacional*. Hoy los territorios o regiones buscan formas

⁷ La evidencia empírica refleja que la participación política de la mujer en los países sujetos a estudio se ha incrementado, aunque sigue siendo baja. Si bien en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú se han establecido cuotas que determinan un nivel mínimo de representación –entre 20% y 40%– para las mujeres en las listas partidarias de elecciones legislativas, sólo en Argentina la participación relativa de la mujer en el Parlamento es superior a 30%. De hecho, en los demás países este porcentaje oscila entre 23% (México) y 6% (Honduras). CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, ONU, Santiago, Chile, 2005.

propias de legitimidad democrática, autonomía en lo nacional y conexión directa con la globalización, demandas y aspiraciones que se traducen en tensiones económicas con manifestaciones políticas y electorales, y en algunos casos fuertes crisis político-institucionales. Este fenómeno se observa claramente en Bolivia (entre el Altiplano y las tierras bajas), cuyas élites mencionan a los factores regionales como uno de los componentes centrales de la crisis. Pero en muchos otros países se observan fracturas regionales que se expresan políticamente (costa-sierra o nortesur). También hay en este plano tensiones por un nuevo orden institucional emergente.

3. De distinta manera y con diferente intensidad se ha instalado en el espacio político, por una parte, una demanda de mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión de la institucionalidad democrática, y, por otra, demandas de mayor control ciudadano sobre el poder público.

Buena parte de la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad, pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*,⁸ en promedio sólo 31% de los latinoamericanos entrevistados considera que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro 2006*⁹ se indagó sobre la responsabilidad de la producción de riqueza. Para tal efecto se utilizó una escala de 1 a 10, en la que 1=el Estado tiene que producir la riqueza y 10=los privados tienen que producir la riqueza.

⁸ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Chile, www.latinobarometro.org

⁹ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, www.latinobarometro.org

za, y se advierte un grado de estatismo medianamente alto entre los latinoamericanos, ya que el índice promedio de la región fue de 4.1. En Argentina, según entrevistas realizadas a las élites y encuestas de opinión pública, existe el deseo compartido de que se redefinan las relaciones entre las empresas y el Estado. Así, 28.5% de los encuestados afirmó que el Estado debe intervenir para garantizar una justa distribución de los beneficios del crecimiento económico; 45.6% expresó el deseo de que las empresas de servicios públicos sean re-estatizadas, y 44.7% de que sigan siendo privadas, pero con mayor control estatal.¹⁰ De manera similar, más de 70% de los bolivianos manifestó su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas.¹¹ En general todos los estudios nacionales realizados rescatan la idea de fortalecer la estatalidad para fortalecer la gobernabilidad democrática.

También es probable que esta demanda de mayor intervención estatal se relacione, por una parte, con las demandas de mayor seguridad social para los ciudadanos,¹² y por otra, con el aumento de acciones anómicas por parte de grupos sociales excluidos, especialmente de jóvenes, que reflejan los límites de la cohesión social y cierto grado de fractura social.

Por otro lado, se han encontrado demandas de coordinación entre la ciudadanía y el Estado a favor de la incorporación de mecanismos para una mayor participación, así como una consolidación de las instituciones estatales, con

¹⁰ PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, PAPEP-PNUD Argentina, 2005.

¹¹ PAPEP-PNUD Bolivia.

¹² De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en el año de 1991 era 16.7%, mientras que para el año 2000 dicha tasa ascendía a 27.5%, www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf

un sentido público y de unidad estatal (estatalidad). Entre ambas tendencias se coloca la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*), referida a la transparencia, la información y a los mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas. Las demandas de un Poder Judicial transparente, autónomo e institucional constituyen un punto de referencia muy importante para la población. El Índice de Percepción de la Corrupción, que elabora Transparency International, refleja claramente esta situación.

América Latina (países seleccionados)
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2005
En orden descendente

País	Ranking mundial	IPC
Chile	21	7.3
Uruguay	32	5.9
Colombia	55	4.0
Brasil	62	3.7
México	65	3.5
Panamá	65	3.5
Perú	65	3.5
Argentina	97	2.8
Honduras	107	2.6
Nicaragua	107	2.6
Bolivia	117	2.5
Ecuador	117	2.5
Guatemala	117	2.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Transparency International.

4. Los problemas de la desigualdad y la pobreza se ubican en el centro de las tendencias socioeconómicas y constituyen uno de los factores con mayor incidencia en la gestación de nuevas opciones políticas y en la gobernabilidad democrática de los países estudiados.

Las políticas de reforma estructural que experimentaron los países de la región han generado un conjunto de transformaciones socioeconómicas que modificaron la conformación de las diferentes sociedades nacionales.

Uno de los cambios más significativos ha sido la creciente complejización de los procesos de diferenciación social, que han afectado la calidad de las formas de reproducción social.

Si bien los procesos de diferenciación social se han expresado mediante un incremento de las brechas entre los países en desarrollo y los países industrializados –y América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, donde incluso se están incrementando las desigualdades y diferencias entre países–, el principal rasgo de aquéllos radica en que la mayoría de las brechas al interior han persistido o han aumentado. En buena parte de los países creció la participación del 20% más rico de la población en los ingresos de las personas, mientras que la del 20% más pobre se mantuvo constante o disminuyó.¹³ También se advierten profundas disparidades de género, territoriales, socioeconómicas y étnicas en diversos indicadores sociales.

¹³ Entre 1990 y 2005 en algunos países disminuyó el Coeficiente de Gini (Uruguay, México, Guatemala, Colombia, Honduras y Brasil), en otros países se mantuvo sin variación (Chile, Nicaragua y Panamá), y en otros aumentó (Argentina, Bolivia y Ecuador). Más aún, en 2005 solamente Uruguay puede incluirse entre los países con baja desigualdad, y gran parte de los países de la región posee niveles de desigualdad altos o muy altos (Brasil, Argentina y Honduras). CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 2007.

América Latina (países seleccionados)*
Concentración del ingreso de las personas, 1990 y 2005
En porcentajes

País	20% más pobre de la población			20% más rico de la población		
	1990	2005	Var	1990	2005	Var
Argentina+	4.1	3.5	-0.6	54.9	57.2	2.3
Bolivia	1.3	1.5	0.2	61.2	64.4	3.2
Brasil	2.1	2.4	0.3	66.8	65.5	-1.3
Chile	3.5	3.7	0.2	60.6	60.4	-0.2
Colombia	3.7	2.9	-0.8	57.8	63.0	5.2
Ecuador+	4.8	3.8	-1.0	51.9	56.3	4.4
Guatemala++	2.7	3.7	1.0	62.7	59.3	-3.4
Honduras	2.4	2.4	0.0	65.7	62.4	-3.3
México	3.9	3.7	-0.2	58.7	57.6	-1.1
Nicaragua	2.1	2.5	0.4	61.3	61.7	0.4
Panamá	2.8	2.5	-0.3	60.0	58.2	-1.8
Perú+++	3.0	3.8	0.8	57.9	55.2	-2.7
Uruguay+	5.1	4.8	-0.3	51.9	50.7	-1.2

* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

+ Zonas urbanas

++ Datos corresponden a 1990 y 2002.

+++ Datos corresponden a 1997 y 2003.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

En materia de género persisten importantes diferencias salariales –para la misma cantidad de años de estudios aprobados– entre varones y mujeres. En promedio, las mujeres ganan aproximadamente 80% del salario de

los varones. Esta brecha salarial puede generar efectos aún más negativos, producto del incremento de la cantidad de mujeres que son jefas de hogar.

América Latina (países seleccionados)*
Relación de salarios entre géneros
según años de estudios aprobados,
2004 (o año más cercano)
 En porcentajes

País		13 y más años de educación	Total
Argentina	2004	76.6	86.6
Bolivia	2002	64.2	74.4
Brasil	2003	61.9	76.7
Chile	2003	69.0	81.7
Colombia	2002	80.0	89.2
Ecuador	2002	72.9	83.7
Guatemala	2002	87.0	82.4
Honduras	2002	68.7	82.8
México	2004	69.6	82.1
Nicaragua	2001	71.9	83.0
Panamá	2002	71.4	82.7
Perú	2003	70.8	77.4
Uruguay	2002	66.8	80.8

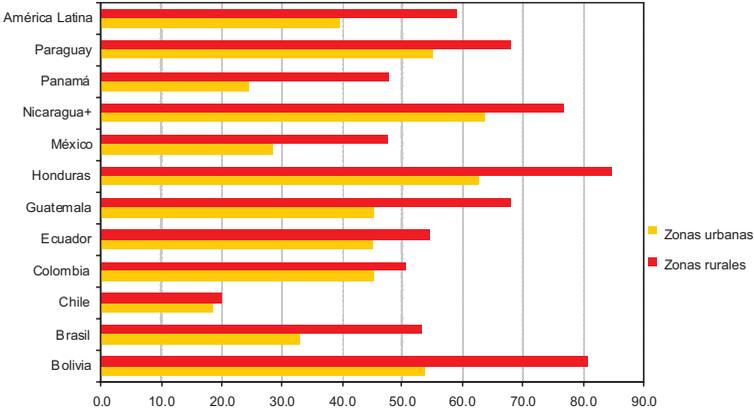
* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL, 2006.

La diferenciación social también se advierte por medio de las considerables discrepancias en la proporción de indigentes entre países, generando impactos significativos en materia de gobernabilidad: en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua afecta a más de 30% de la población total, mientras que en el otro extremo se ubican Chile, Costa Rica y Uruguay, cuyos niveles de indigencia son inferiores a 10%.¹⁴

Sin embargo, no se trata de una pobreza homogénea, sino que ella misma está diferenciada social y culturalmente, lo que es fácil comprobar al observar las diferencias entre los pobres por zona geográfica, género y origen étnico. En 2005, 39.8% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje llegaba hasta 58.8%.

América Latina (países seleccionados)*
Proporción de personas pobres en zonas rurales
y urbanas, 2005
 En porcentajes



* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación. Argentina, Perú y Uruguay no realizan encuestas en las zonas rurales, razón por la que no son incluidos en este gráfico.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

Además –como señalan Mayra Buvinic y Vivian Roza– el género y el origen interactúan entre sí y generan un grado de exclusión social aún mayor.¹⁵ Como consecuencia, los niveles educativos de las mujeres indígenas son mucho menores que los de las mujeres no indígenas. Más de 50%

¹⁵ Mayra Buvinic y Vivian Roza, *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, WID 108, www.iadb.org/sds/doc/women.pdf

de las niñas indígenas de Bolivia y Guatemala han abandonado la escuela a los 14 años de edad.¹⁶ Y en Bolivia, Perú y Guatemala las mujeres indígenas tienen mayores probabilidades de obtener empleos de baja remuneración y en el sector informal.¹⁷ A esta interacción negativa se agrega el factor de la zona geográfica, ya que los pueblos indígenas suelen habitar las zonas rurales que presentan niveles de pobreza superiores a los de áreas urbanas.

La gobernabilidad y las políticas públicas relativas a la pobreza deben tomar en consideración la complejidad y la heterogeneidad de la desigualdad y de la misma pobreza para ser efectivas. La relación entre gobernabilidad y desigualdad social también está asociada con la subjetividad de las personas, con la disposición social a cambiar la situación, con la frustración de expectativas por parte de una población más educada, con el comportamiento limitado de las élites, y muy especialmente con la dinámica de los viejos y nuevos conflictos socioculturales. Enfrentar la cuestión de la pobreza y la inequidad significa sobre todo potenciar la acción de las sociedades y los Estados para generar políticas que fortalezcan las capacidades ciudadanas de los más pobres y excluidos. Los mismos pobres y/o discriminados estarían buscando transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el sistema político y generen resultados. Lo que estaría en juego en la gestión de la gobernabilidad democrática es la capacidad de gestión del cambio que ya está en curso.

¹⁶ Omar Arias y Suzanne Duryea, *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 2003.

¹⁷ Suzanne Duryea y María Eugenia Genoni, "Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets", en Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, IDB/Johns Hopkins Press, Washington, D. C., 2004.

5. Frustración de expectativas entre la población.

Un factor crucial de la relación entre cambio político-institucional y cambio social es una creciente frustración de expectativas en la población, resultado de los serios problemas de desigualdad y pobreza descritos, sumado al incremento de los niveles de educación y acceso a los medios de comunicación tradicionales y nuevos. El resultado son sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición provoca, lo que conduce a una frustración de expectativas. Probablemente ésta constituye una de las principales fuentes de conflicto y malestar que afectan a la gobernabilidad democrática.

**América Latina (países seleccionados)*
Indicadores de tecnología
Por cada 100 habitantes**

País	Líneas telefónicas y teléfonos móviles		Computadoras personales		Usuarios de Internet	
	1990	2004	1998	2004	1996	2004
Argentina	9.3	58.1	5.5	8.2	0.2	16.1
Bolivia	2.8	27.0	0.8	2.3	0.2	3.9
Brasil	6.5	59.8	3.0	10.7	0.5	12.2
Chile	6.7	83.6	6.3	13.9	0.7	27.9
Colombia	6.5	40.1	3.0	5.5	0.5	8.9
Ecuador	4.8	39.1	1.9	5.5	0.1	4.7
Guatemala	2.1	34.0	0.8	1.8	0.0	6.0
Honduras	1.7	15.7	0.8	1.6	0.0	3.2
México	6.6	53.9	3.7	10.7	0.2	13.4
Nicaragua	1.3	16.8	1.9	3.5	0.1	2.2
Panamá	9.3	38.8	2.7	4.1	0.2	9.5
Perú	2.6	22.1	3.0	9.7	0.3	11.6
Uruguay	13.4	49.4	9.1	13.3	1.9	21.0
América Latina	6.4	50.1	3.4	9.1	0.3	11.9

* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas (percibidas como no cumplidas) ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e in-

formados y poseen una visión más clara, en términos de su autonomía y libertad de acción.

6. Un elemento que coadyuva a las crisis institucionales se refiere a la debilidad de liderazgo nacional de las élites dirigentes.

Pareciera que los cambios y las limitaciones estructurales de un liderazgo social y político, particularmente de los grupos de poder, inciden en el bajo perfil institucional de la mayoría de los países de la región. Por tal motivo, cabe preguntarse qué capacidad poseen las élites para articular una visión y una práctica nacional para resolver los problemas socio-institucionales en los marcos de una gobernabilidad global.

Por otra parte, la percepción de las élites es de especial relevancia para explorar la evolución de la gobernabilidad democrática. En las entrevistas realizadas por el PAPEP a 206 líderes empresariales, políticos y sociales, existe un consenso generalizado respecto a que tanto los problemas de pobreza como los de institucionalidad constituyen los principales problemas de la democracia en la región. La información obtenida por el Observatorio Regional del PAPEP indica que: a) alrededor de 50% de las élites de Argentina, Brasil y México consideran que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en la región; b) la mayoría de las élites europeas cree que el principal problema de América Latina es la mala distribución del ingreso y la pobreza estructural, y c) las élites de Estados Unidos se encuentran divididas, ya que 47% cree que el principal desafío de América Latina son las falencias institucionales, y 44% la pobreza y la desigualdad.¹⁸

¹⁸ Observatorio Regional PAPEP, *Situación actual y perspectivas de América Latina, según élites político-profesionales de EE.UU., élites europeas y élites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUID, 2006 y 2007.

Asimismo, la opinión pública coincide con las élites respecto a que la pobreza y la desigualdad afectan el funcionamiento de la democracia en América Latina. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*, según una escala de 1 (para los más pobres) a 10 (para los más ricos), en promedio los latinoamericanos se autocalifican con 3.66. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se señala que más de 66% de los latinoamericanos considera que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos que sólo buscan su beneficio propio. Incluso, en Ecuador, Nicaragua, Panamá y Guatemala, menos de 20% de sus habitantes cree que se gobierna para beneficiar a toda la población.¹⁹ Por su parte, en Argentina las élites están parcialmente “sintonizadas” con la percepción de los ciudadanos, ya que a diferencia de éstos, muestran cierta renuencia a valorar la evolución de los años recientes y priorizar la lucha contra la pobreza.²⁰ En Honduras, el desprestigio de las élites afecta particularmente a los jueces (51% de los hondureños no confía en ellos) y a los diputados del Congreso Nacional (71% de la población desconfía de ellos).²¹

Pareciera que orientaciones culturales tradicionales de las élites –referidas a la falta de austeridad y de solidaridad y a la escasa articulación entre fines y medios– persisten en la región y explicarían la distribución desigual del poder y las percepciones de la opinión pública. Sin embargo, también se han descubierto cambios en el patrón de comportamiento de las élites o la emergencia de nuevas élites

¹⁹ Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

²⁰ Las mayores discrepancias se observan entre los empresarios, ya que sólo 17% de ellos considera que la pobreza es el principal problema del país, mientras que 30.2% de los argentinos encuestados mencionó el desempleo y la pobreza como los dos problemas que más afectan al país. PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, *op. cit.*

²¹ PNUD Honduras, *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Ed. Guaymurás, Tegucigalpa, 2005.

con orientaciones culturales diferentes. Un mayor conocimiento de las élites –los cambios en su composición, sus formas de socialización y orientaciones– ayudaría a una mejor construcción del mapa político, que constituye un factor clave para obtener un diagnóstico de las tendencias sobre la gobernabilidad democrática en la región.

7. En términos generales, aumentaron los conflictos sociales y su intensidad, pero también se fragmentaron. Se trata, en algunos casos, de conflictos de reacción y protesta, y en otros, de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos conflictos revelan las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera, se están gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados. Por eso se puede calificar a estas sociedades como policéntricas.

Los ciudadanos buscaron otros canales para expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos como los del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. También se observan conductas “anómicas”, sobre todo por parte de los jóvenes contra un orden que no reconocen ni los integra.

En síntesis, los problemas de institucionalidad y de inequidad y pobreza se refuerzan mutuamente, además de ser afectados por la situación social preexistente. Esto marcaría con fuerza los límites de la democracia en la región y

perfilaría escenarios muy difíciles. De ahí la importancia crucial de vincular reforma social con reforma político-institucional para mejorar la gobernabilidad democrática.

8. Los espacios de comunicación, sean los tradicionales o las nuevas redes electrónicas, son cada vez más fundamentales para entender los espacios y las agendas de poder y cambio político. El conjunto de los actores políticos y socioculturales participa y toma decisiones en este ámbito. La gobernabilidad no puede ser entendida fuera de estos espacios de comunicación.

Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política a través de la televisión y, más recientemente, por los medios de comunicación horizontales: Internet, celulares, etc. La arena de expresión o representación de la política es cada día más mediática. Los medios de comunicación se caracterizan principalmente por ser los espacios donde se expresa el poder. En América Latina, de acuerdo con datos del *Informe Latinobarómetro 2006*, la televisión y la radio se encuentran entre las instituciones más confiables: 69% y 64% de los consultados, respectivamente, afirman confiar en ellas. Además, la televisión es el medio de información más utilizado: 83% de los latinoamericanos se informaron por las noticias de la televisión en 2006.²² De hecho, en las rondas de consultas realizadas a 231 líderes de América Latina, 65% identificó a los medios de comunicación como uno de los principales poderes fácticos en la región.²³ Por ejemplo, en Bolivia los medios de comunicación, en particular la televisión, también tienen un creciente impacto en el ejercicio de la política.²⁴

²² Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

²³ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

²⁴ PNUD Bolivia, *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, Plural, La Paz, 2004.

En Ecuador, durante “La rebelión de los forajidos” (abril de 2005), decenas de miles de familias convocadas por correo electrónico y telefonía celular ocuparon las calles de Quito, lo que condujo a la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez. Por lo general, este espacio mediático determina la dinámica de los sistemas de representación política, condiciona la legitimidad institucional en la región y plantea la cuestión del surgimiento de la democracia de lo público. Este es un tema que necesita de mayor investigación y discusión.

II. Escenarios básicos

Las perspectivas económicas de la economía mundial para los próximos dos años son favorables, aunque se prevé un nivel de crecimiento menor a partir de 2007. Para América Latina se prevé una tasa de crecimiento positiva –que en 2006 será de aproximadamente 5%– y una leve desaceleración en 2007.²⁵ Esta desaceleración se explica por el menor ritmo de actividad económica mundial y por el posible aumento del precio del petróleo. La moderación del crecimiento será acompañada por una convergencia regional en torno a la tasa de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe. En este sentido, es posible clasificar a los países en dos grupos: a) países con tasas de crecimiento excepcionalmente altas en 2004 (Argentina y Uruguay) que crecerán a un ritmo más cercano a la media, y b) países con crecimiento inferior al promedio (Bolivia), cuyo crecimiento se acelerará.

²⁵ CEPAL, *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Centro de Proyecciones Económicas, Santiago, Chile, 2006.

La actividad de la economía de la región será impulsada, en gran parte, por la demanda externa. Al respecto, se espera un incremento de 6.4% en los términos de intercambio para la región y aumentos aún mayores para los países exportadores de petróleo, gas y minerales metálicos (por ejemplo, Chile, Venezuela, Perú y Bolivia). También se espera que los precios del café y del azúcar se mantengan en los altos niveles actuales, al igual que las remesas que efectúan los emigrantes a sus países de origen.

Las proyecciones de la economía son relativamente positivas para la región en el mediano plazo. Sin embargo, no se trata por lo general de un crecimiento con calidad que genere automáticamente mayor equidad social o un crecimiento que pueda articularse adecuadamente con la política y las instituciones. Entonces cabe preguntarse cómo afectará este crecimiento la dinámica socio-institucional, cómo promoverán las orientaciones del crecimiento económico dinámicas de equidad social y cuál será el rol del Estado nacional.

Las diversas fuerzas políticas están planteando distintos modos de integración de las demandas sociales y de la presión popular. En este contexto es posible visualizar cuatro orientaciones políticas generales y tres tipos de escenarios.

En relación con las orientaciones, se ha elaborado una tipología²⁶ sobre las características políticas predominantes en la región:

- a) *Modernización conservadora*: modernización del sistema de partidos; retorno y reforzamiento de la autoridad; reforma institucional para vincular actores y sistemas; re-legitimar la autoridad sobre la base

²⁶ Esta tipología de carácter cualitativo ha sido elaborada sobre la base de discursos de líderes políticos, programas partidarios y los resultados electorales.

de valores indiscutibles y compartidos; orden moral asociado a la expansión del mercado; asociación ideológica a Estados Unidos.

- b) *Reformismo práctico*: renovación y recreación del sistema de partidos; orden laico; construcción de alianzas; Estado busca una gestión institucional que combine crecimiento económico con políticas de inclusión; sistema de partidos moderno; relación pragmática con Estados Unidos.
- c) *Nacionalismo popular*: busca hegemonía política; Estado central en la organización del desarrollo y la democracia; movilización de masas; liderazgo carismático legitimado por la democracia; prima la redistribución por sobre la producción; antiimperialismo.
- d) *Indigenismo neo-desarrollista*: participación política ampliada y democracia deliberativa; movimientos sociales e indígenas fuertes; Estado que negocia con las empresas transnacionales y busca inclusión; orden igualitario; antiimperialismo moderado.

Por lo tanto, las preguntas más relevantes se refieren a cómo estas orientaciones plantean resolver las siguientes cuestiones: ¿Cómo se gestionan las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza? ¿Cómo se opera en condiciones de movilización social creciente, particularmente en los casos de países con importantes recursos naturales? ¿Cómo se logra un control político democrático del conjunto del aparato de Estado? En suma, ¿cómo se combina crecimiento, transformación institucional y distribución del poder?

En relación con los escenarios de gobernabilidad, en la situación ideal se lograría un círculo virtuoso entre reformas sociales y transformaciones institucionales con una alta capacidad de anticipación y de gestión del conflicto. El resultado sería una gobernabilidad progresiva y un dinamismo económico sostenible. En un segundo escenario, de carácter inercial, persistiría un divorcio entre lo social y lo institucional: se realizarían reformas políticas y sociales mínimas indispensables para mantener una gobernabilidad económica mínima; las capacidades de anticipación y gestión de conflictos serían irregulares. En un tercer escenario, se generarían explosiones sociales, fragmentación de conflictos y quiebres institucionales que pueden llegar incluso a situaciones de caos social, crisis económica y regresiones democráticas; la capacidad de gestión del conflicto y de anticipación sería muy baja.

En la realidad los escenarios probables están condicionados por las capacidades políticas de los actores nacionales para articular los cambios internos con su participación en el cambio internacional. Probablemente se situarán entre los tres parámetros mencionados, combinando de diferentes maneras institucionalidad, equidad-pobreza y capacidad de innovación por parte de los actores del sistema político, posiblemente con distintos pesos en cada componente y con trayectorias políticas diversas. Algunos privilegiarán avances en institucionalidad y buscarán disminuir la pobreza, mientras que otros buscarán equidad con escasos avances institucionales, quizás otros busquen combinaciones *sui generis*. En fin, se presentarán diversas combinaciones como resultado de las acciones y las orientaciones políticas prevalecientes en la región.

Los escenarios se desarrollan en un ámbito de cambio y riesgo constantes. La forma en que los riesgos sean transformados en oportunidades y de cómo se pueda vivir la misma incertidumbre –inherente al cambio moderno–, seguramente influirá en la conformación de trayectorias políticas que pueda asumir la sociedad en cuestión. Las bases institucionales previas y los avances registrados, en términos de equidad y de lucha contra la pobreza, constituyen otros importantes antecedentes de las trayectorias políticas. En el mismo sentido, la fuerza y la calidad de la participación ciudadana jugarán un rol central en la calidad del cambio. Donde se potencien a ciudadanos capaces de construir y optar por alternativas asumiendo riesgos, las oportunidades de una evolución virtuosa serán mayores. En suma, la calidad de la matriz política lograda constituirá un factor decisivo.

Los escenarios de mediano plazo que se plantean en los diferentes estudios nacionales prefiguran las tendencias probables por las cuales atraviesan los países de la región incluidos en el proyecto PAPEP.²⁷

III. Pautas para una agenda de gobernabilidad democrática

El momento de inflexión histórica que vive América Latina incluye nuevas posibilidades para combinar la oportunidad económica que vive hoy la región con el **fortalecimiento de la capacidad de los actores políticos y socioculturales** para impulsar un nuevo ciclo de democracia y desarrollo en función de más y mejor equi-

²⁷ Para mayor detalle véase www.papep.org

dad social. Las opciones políticas son variadas y el desafío consiste en comprender y actuar sobre los cambios que están ocurriendo, a partir de las nuevas tendencias que se dan en la sociedad, la economía y la política. En todos los países está surgiendo una nueva forma de ciudadanía y nuevas maneras de vinculación entre sociedad y Estado. Parece probable que suceda una redistribución social del poder. Algunos de los temas que pueden dar lugar a la elaboración de una agenda para la acción son:

1. Recuperar y fortalecer la ética política en función de la equidad y el respeto a las instituciones. Es necesario promover una cultura política que valore el bien público, pero asociada con rigurosas políticas de control de la actividad pública. Por lo tanto, es necesario reforzar el control ciudadano y el desarrollo de instituciones independientes con poderes específicos de investigación judicial, e incluso permitir la auditoría de organizaciones internacionales (por ejemplo, Transparency International).

2. Vincular la renovación de la política con los cambios experimentados por la sociedad (nueva estructura social, nuevos mecanismos de reproducción intercultural, nuevos patrones de socialización, desarrollo de la sociedad-red, importancia estratégica de la migración, etc.) **y con los nuevos desafíos que representa la globalización.** Esto supone reconstruir la capacidad de gestión política de la sociedad, fortalecer a los actores políticos y socioculturales, incrementar la capacidad de análisis autónomo e independiente en los países (universidades, centros académicos, etc.) para elaborar propuestas de corto y mediano plazo, impulsar procesos de deliberación, construir opciones compartidas, establecer nuevas gramáticas del conflicto y orientar la renovación en función de resultados que

legitimen la propia acción política. Se trata, en definitiva, de agendas enfocadas a gestionar la innovación de la política. Ningún partido político posee, individualmente, los recursos para dirigir los procesos de desarrollo, por lo que **la nueva complejidad social requiere una coordinación policéntrica, una red de negociaciones y acuerdos y avanzar, sin negar su valor intrínseco, más allá de las democracias puramente electorales. Los partidos políticos no pueden renovarse sólo desde el interior del sistema de partidos, sino a partir de una nueva relación establecida entre Estado y sociedad.**

3. Proponer nuevas formas de representación y participación para recuperar la confianza en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia. Esto significa incluir los temas de reconocimiento cultural en el juego institucional. Dicha inclusión supone el reconocimiento de formas históricas de autogobierno, y sobre todo el reconocimiento de la interculturalidad en todos los ámbitos de la vida pública y la generación de mecanismos institucionales (como, por ejemplo, asambleas indígenas, regionales, etc.) con derechos específicos dentro de la estructura institucional del Estado. También implica asumir la representación y la deliberación pública como forma de auto-organización que promueva nuevos canales de participación, tanto temáticos como territoriales. Por otra parte, parece fundamental conectar la participación social y multicultural con los gobiernos locales y regionales para fortalecer a la sociedad civil local y regional, y sobre esa base, reforzar la autonomía territorial, manteniendo el principio de subsidiariedad y la unidad del Estado.

Esto también involucra el uso de los medios de comunicación electrónica para el libre acceso a la información

pública, como medio de consulta, interacción y debate, y para asegurar la igualdad de oportunidades, expandiendo su uso comunitario y favoreciendo a la ciudadanía con la ampliación de equipamientos y fondos públicos para el ejercicio de la participación democrática.

Se trata, además, de buscar formas innovadoras de financiamiento público a las instituciones de la sociedad civil para fortalecer la participación y la ciudadanía. Resulta fundamental en esta perspectiva el trabajo coordinado entre sociedad civil y Estado en función del bien común. Sin embargo, la sociedad civil no puede ser confundida con un partido o con una propuesta de poder; no puede tener una estrategia acabada de transformación social. Cualquier aspiración de copar el espacio público por un actor social o cultural o un proyecto político, implica negar el propio espacio de la diversidad y la libertad, factor imprescindible para que la sociedad civil misma pueda expandirse. Es esencial fortalecer las capacidades de autonomía de las personas y de la sociedad civil, son el mejor remedio contra cualquier tipo de hegemonía o absolutismo. El desafío, entonces, consiste en comprender y fomentar la articulación de los distintos actores, intereses y orientaciones en nuevos espacios de deliberación y participación que generen una nueva cultura cívica y política y promuevan opciones de democracia y desarrollo.

4. Aumentar la capacidad de acción del Estado. El mercado y el Estado, en una concepción renovada del desarrollo, pueden actuar de forma concomitante en función de la sociedad y la provisión de bienes públicos. Esto es lo que actores y orientaciones renovadas de la política y el desarrollo han manifestado recientemente. La reorganización e innovación del Estado posee, al menos, tres aspectos:

- La inserción en los mercados globales se rige por el paradigma de competitividad sistémica; es decir, no por la competitividad de una u otra empresa, sino por las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para articular factores económicos y no económicos. La competitividad implica un rol coordinador del Estado en los distintos procesos de competitividad sistémica.
- El peso del mercado, y sus tendencias disgregadoras, otorgan un rol primordial al Estado como instancia para asegurar la cohesión social. La reformulación del estado de bienestar y de las políticas de desarrollo representan un paso clave para la viabilidad del desarrollo.
- El estado de derecho comprende la acción ciudadana autónoma; en suma, un Estado democrático capaz de expresar y de cohesionar a la comunidad ciudadana.

Es evidente la necesidad de incrementar la capacidad de acción de un Estado legítimo capaz de participar en la globalización en nombre de la sociedad y en relación constante con ella. La capacidad de cohesión social, que por hoy sólo puede ser ejercida por el Estado, permitirá, de acuerdo con los intereses de la nación, vincular crecimiento económico, políticas distributivas y políticas de desarrollo, a fin de mejorar la justicia social y reducir la pobreza. Es fundamental la regeneración de las instituciones del Estado, lo que supone a la vez el fortalecimiento de una sociedad autónoma del Estado, que sólo se puede definir en cada país según las situaciones históricas particulares.

En síntesis, parece esencial el fortalecimiento de la “estatalidad” –es decir, la capacidad y legitimidad del Estado

para asumir y desempeñar efectivamente el rol de agente de desarrollo y de la democracia-, y puede concebirse desde diferentes ángulos que exceden la función de asistencia técnica: la integralidad de los programas nacionales, a partir de su visión agregada e intersectorial; la necesidad de coordinación, a través de áreas programáticas específicas y de jurisdicciones institucionales; la “endogeneización” de mecanismos de transparencia en la gestión y de responsabilidad, no sólo por parte del poder político, sino de los actores privados y organizaciones de la sociedad civil; la “internalización” de la articulación público-privada en el desarrollo e implementación de programas y proyectos, y la adaptación de políticas e instrumentos a las diferentes realidades a nivel nacional y a los retos de la articulación nación-municipios.

5. Los avances imprescindibles en el plano de la equidad deben estar asociados con el fortalecimiento y la renovación de las instituciones de la democracia. Es imprescindible el círculo virtuoso entre equidad e institucionalidad, en función de valores y metas sociales compartidas. La equidad, primero que nada, supone el reconocimiento práctico de la igualdad entre todos y la eliminación definitiva de prácticas estamentales y clientelares, tan comunes en la vida política de nuestra región. Es importante promover una cultura política práctica asociada con mecanismos de sanción institucional respecto a la discriminación étnica, de género, de minorías migrantes y otros grupos minoritarios. La equidad no solamente se refiere a una distribución desigual, sino también a las demandas y disposiciones de los ciudadanos, no sólo para reconocer sino para cambiar la situación de inequidad a la cual están sometidos diversos grupos sociales. En este sentido, el problema estructural de la pobreza y la desigualdad en América La-

tina necesita ser entendido como un problema político, por lo tanto está asociado con una política que busque que los pobres y excluidos transformen sus necesidades en demandas que actúen en el sistema institucional.

6. El fortalecimiento de un ciudadano autónomo y activo. Es de gran importancia fortalecer y legitimar las prácticas de una ciudadanía más activa y autónoma por parte de los ciudadanos. Buscar que ellos sean más informados y arraiguen mejor su autonomía y libertad, fortalecer su capacidad de hablar y de ser escuchados. Los partidos políticos ya no pueden imponerse sin escuchar, gobernar sin convencer, y deben responder cada vez más a exigencias de verdad, transparencia y respeto ciudadano. Es fundamental la renovación de los sistemas de representación y actuación política, dado el surgimiento y establecimiento de esta ciudadanía autónoma y activa, y la apertura de espacios políticos deliberativos.

7. Los medios de comunicación y la configuración del espacio público. Las sociedades latinoamericanas están cada vez más interconectadas. Los ciudadanos se informan y conforman sus posiciones de interés público, a partir de la deliberación que ocurre en espacios abiertos, especialmente en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información. Los ciudadanos escuchan y se hacen oír, además, mediante la opinión pública y su vinculación con los medios de comunicación. Si bien las tendencias al control privado de la comunicación pública son evidentes, parece fundamental que los ciudadanos desarrollen nuevas capacidades tecnológicas que les permitan nuevas formas de participación y comunicación mediante el uso de teléfonos celulares, blogs, Internet, etc. Las innovaciones tecnológicas de la información son poderosas fuerzas

de un nuevo tipo de comunicación personal, participativa e interactiva. La comunicación electrónica puede facilitar la deliberación entre distintos, la formación de opiniones y la difusión de ideas. Parece relevante la formulación de propuestas políticas donde se abran nuevas formas de participación y de control ciudadano sobre la acción de las instituciones públicas, nuevas propuestas que se sometan al debate público usando estos sistemas de comunicación, que tienden a ser cada vez más pervasivos en la vida cotidiana. El futuro de la gobernabilidad democrática está vinculado a la transformación de esferas públicas tradicionales en sistemas de comunicación interactiva. Da la impresión de que la política del escándalo o la conspiración difícilmente puede tratarse limitando a los medios de comunicación; lo fundamental es fomentar la deliberación y limitar la corrupción. Resulta esencial aumentar y mejorar el acceso de los medios de comunicación a las fuentes de información sobre la corrupción para incidir en su disuasión, y es fundamental un estatuto de protección del periodista, así como medidas compartidas con los medios para regular sus acciones.

Bibliografía

Arias, Omar y Suzanne Duryea, *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 2003.

Buvinic Mayra y Vivian Roza, *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, WID 108, www.iadb.org/sds/doc/women.pdf

CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 2006.

_____, *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 2007.

_____, *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Centro de Proyecciones Económicas, Santiago, Chile, 2006.

Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org>

_____, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org>

Duryea Suzanne y María Eugenia Genoni, "Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets", en Buvinic, Mayra, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in La-*

tin America, IDB/Johns Hopkins Press, Washington, D. C., 2004.

González, Luis E., "Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo", en Achard, D. y Luis E. González (eds.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, UNDP-ASDI-AECI-DFID, Tegucigalpa, 2006.

Moreira, Constanza, *De la "Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia*, PAPEP-PNUD Uruguay, 2006.

Observatorio Regional PAPEP, *Situación actual y perspectivas de América Latina, según élites político-profesionales de EE.UU., élites europeas y élites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUD, 2006 y 2007.

PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, PAPEP-PNUD Argentina, 2005.

PNUD Bolivia, *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, Plural, La Paz, 2004.

PNUD Honduras, *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, ed. Guaymuras, Tegucigalpa, 2005.

PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

Sobre el autor

Fernando Calderón Gutiérrez es doctor en Sociología por la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París. Ha sido profesor en la Universitat Oberta de Catalunya y en las universidades de California, Austin, Chicago y Chile, así como en la Universidad Mayor de San Andrés, en La Paz, Bolivia. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y como asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha publicado más de 20 libros, entre los que se destacan: *Esa esquiva modernidad* (con Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn); *Sociedades sin atajos. Cultura política y reestructuración en América Latina* (con Mario dos Santos); *La política en las calles* (con Alicia Szmukler) y *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*.

Actualmente es asesor especial regional en Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina y coordinador del Proyecto Regional "Informe sub-regional de Desarrollo Humano. Juventud y Desarrollo Humano en el MERCOSUR".

**Inflexión histórica: la situación
social-institucional en el
cambio político de América Latina**

se terminó de imprimir en la Ciudad de México
en el mes de diciembre de 2008.

La edición consta de 3,000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL