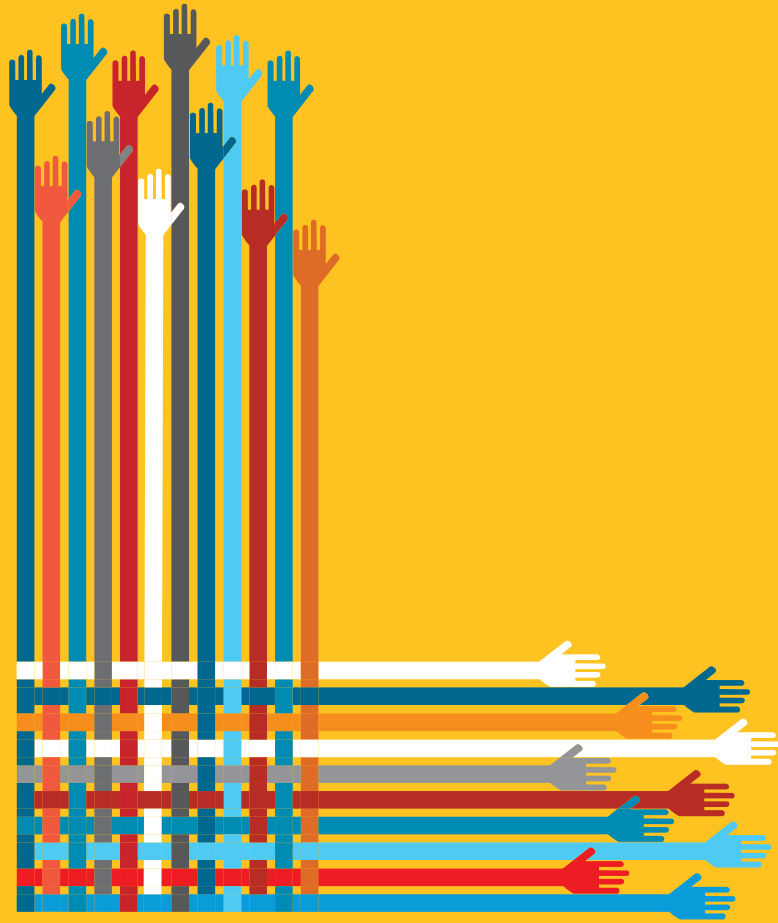


# Nuestra



# DEMOCRACIA



Organización de los  
Estados Americanos



Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo



Canadian  
International  
Development  
Agency

Agence  
canadienne de  
développement  
international



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACION



La democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Pero hay un problema de calidad de nuestras democracias. Se observa frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder, débil participación popular en los asuntos públicos, corrupción pública y privada, inseguridad ciudadana y debilidad estatal, entre otros. Una sociedad que cree poco en quienes la representan es una sociedad que puede terminar desvinculándose de la democracia. Para que ésta sea instrumento de la transformación de nuestras sociedades es indispensable discutir su naturaleza, entrever las causas de nuestras crisis, imaginar escenarios, comprender las carencias estructurales y la manera de resolverlas o por lo menos empezar a enfrentarlas. Este informe es parte de una estrategia emprendida por el PNUD y la OEA con el propósito de fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. La obra analiza las democracias de 18 países latinoamericanos y presenta propuestas para mejorar los resultados de los gobiernos en materia política y económica. En la preparación del informe participaron centenares de analistas, presidentes o ex presidentes, líderes políticos o sociales y miles de ciudadanos encuestados.

La **Organización de los Estados Americanos** es un organismo regional creado en mayo de 1948. Se fundó con el objetivo de promover el diálogo multilateral, la integración y la toma de decisiones de alcance continental. Está compuesta por 34 países del hemisferio occidental, reuniéndolos para promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, la paz, la seguridad, la cooperación y avanzar en el logro de intereses comunes.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 166 países, trabajando con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN  
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



SECCIÓN DE OBRAS DE SOCIOLOGÍA

# NUESTRA DEMOCRACIA



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN  
DE LOS ESTADOS AMERICANOS

# NUESTRA DEMOCRACIA



Organización de los  
Estados Americanos



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



Primera edición, 2010

---

Nuestra democracia / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,  
Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. — México : FCE,  
PNUD, OEA, 2010

260 p. : 27 × 19 cm — (Colec. Obras de Sociología)

ISBN 978-607-16-0448-4

1. Democracia — América Latina 2. Políticas públicas — América Latina 3. Desigualdad — América Latina 4. Desarrollo Humano — América Latina I. Ser.

LC JL966

Dewey 321.8

---

### *Distribución mundial*

El presente trabajo ha sido desarrollado y publicado con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

Esta publicación es el resultado de la asociación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan la posición de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Naciones Unidas, o de sus Estados miembros.

Diseño de forro: Laura Esponda Aguilar

D. R. © 2010, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

D. R. © 2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.

Empresa certificada ISO 9001: 2008

Comentarios: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)

[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

ISBN 978-607-16-0448-4

Impreso en México • *Printed in Mexico*

**NUESTRA DEMOCRACIA**





# ÍNDICE

<b>Autoridades del proyecto</b>	12
<b>Equipo del proyecto</b>	13
<b>Resumen</b>	15
<b>Agradecimientos</b>	19
<b>Presentación</b>	21
José Miguel Insulza - Secretario General de la OEA	21
Helen Clark - Administradora del PNUD	22
Heraldo Muñoz - Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD	23
<b>Introducción</b>	25
Capítulo 1	
<b>El punto de partida</b>	29
La desigualdad y el poder	29
La democracia de ciudadanía	31
Capítulo 2	
<b>Difusión de la ciudadanía y la sociedad de bienestar</b>	37
<b>Controversias sobre la democracia</b>	37
Democracia de ciudadanía y bienestar	40
Calidad de la democracia	44
Fines de la sociedad, fines de la democracia	48
Sentido histórico de las democracias	48
Bienestar ciudadano	51
Vínculo entre bienestar, legitimidad y sostenibilidad democrática	52
Sociedad de bienestar	53
Capítulo 3	
<b>Un balance de los logros y falencias de la democracia latinoamericana</b>	57
Después de la transición: una nueva fase en la ruta democrática	57
<b>Ciudadanía en América Latina: estado actual y tendencias</b>	62
Ciudadanía política	62
Acceso a los cargos públicos	62
Toma de decisiones de gobierno	68
Diseño del marco constitucional	76

Más allá de la ciudadanía política	80
Ciudadanía civil	81
Ciudadanía social	90
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Déficits de la democracia latinoamericana</b>	<b>99</b>
<b>Crisis en la representación</b>	<b>99</b>
Democracia y representación	100
Contenidos en la opción electoral	106
Democratización del debate económico	110
Ciclos políticos y fiscales	116
Financiamiento de las campañas electorales. Dinero y política	118
Política y medios de comunicación	121
Más participación para una mejor representación	125
<b>Repúblicas truncas: los déficits en la organización del Estado republicano</b>	<b>131</b>
Organización republicana de la democracia	132
Balance entre los poderes formales del Estado	136
Mecanismos de control y rendición de cuentas	139
<b>Un nuevo Estado para la nueva democracia</b>	<b>142</b>
Poder, Estado y democracia en América Latina	144
Dimensión, función y capacidad estatal	150
Sin Estado la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria	154
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Tres políticas públicas prioritarias</b>	<b>159</b>
<b>Una nueva fiscalidad</b>	<b>159</b>
Democracia, Estado y fiscalidad	159
América Latina, una región con baja capacidad fiscal y tributaria	161
El desafío de la tributación directa	164
Capacidad fiscal, evasión y moral tributaria	166
<b>Integración social</b>	<b>171</b>
Mínimos de ciudadanía social, condición necesaria de la democracia	172
El Estado y los mecanismos de integración social	173

<b>Seguridad pública</b>	<b>181</b>
Estado y seguridad pública: cómo enfrentar eficazmente la inseguridad ciudadana desde la democracia	<b>182</b>
Relación entre la inseguridad ciudadana y la democracia	<b>185</b>
Costos económicos de la inseguridad ciudadana	<b>187</b>
Seguridad pública: ¿hacia dónde ir?	<b>188</b>
Lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado	<b>192</b>
<b>Epílogo</b>	<b>197</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>199</b>
<b>Colaboradores</b>	<b>207</b>
<b>Participantes en seminarios, reuniones y entrevistas</b>	<b>211</b>

# AUTORIDADES

## **ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

José Miguel Insulza  
*Secretario General*

Albert R. Ramdin  
*Secretario General Adjunto*

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

Helen Clark  
*Administradora*

Rebeca Grynspan  
*Administradora Asociada*

Heraldo Muñoz  
*Administrador Auxiliar*  
*y Director Regional para América Latina y el Caribe*

# EQUIPO DEL PROYECTO

## **Directores del proyecto**

Dante Caputo – OEA  
José Antonio Ocampo – PNUD

## **Coordinadores políticos**

José Octavio Bordón – OEA  
Álvaro Pinto – PNUD

## **Coordinador Institucional**

Juan Pablo Corlazzoli – PNUD

## **Gerentes de Proyecto**

Pablo García Arabéhéty – OEA  
Gerardo Noto – PNUD

## **Equipo OEA**

Alejandro Bellotti  
Rafael D'Armas  
Mariana Lachman  
Alejandro Quijada  
Gaspar Travaglini

## **Equipo PNUD**

Ana María Luey  
Carolina Moreno  
Inés Pousadela  
Juliana Vallejo



# RESUMEN

Este informe argumenta que las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces. Los avances en estos frentes y en el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces en tres campos clave —la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública— son esenciales para la sostenibilidad de la democracia en la región. Se trata, sin embargo, de temas que, tal como lo argumenta el informe, no están siendo suficientemente debatidos en América Latina.

Estos temas, surgidos de un proceso de consultas y debate con un amplio abanico de actores de los dieciocho países de la región, son abordados en el marco de una reflexión sobre el poder y los efectos de las desigualdades extremas —las cuales no son, en última instancia, sino asimetrías de poder— sobre la práctica de la democracia. Pues si bien tiene como punto de partida la legitimidad popular surgida de procesos electorales transparentes, regulares y limpios, la democracia va más allá de las elecciones: es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás. El informe parte, así, de una concepción de la democracia definida no sólo por el *origen* del poder en la soberanía popular, sino también por su *ejercicio* a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, y por su *finalidad*, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía. Estos elementos conceptuales son presentados en los dos primeros capítulos del informe.

La cuestión del poder —dónde se localiza, cuán distribuido o concentrado está, si se halla en manos de las instancias designadas democráticamente para ejercerlo (o incluso, en ciertas ocasiones, en la propia ciudadanía) o si es ejercido desde las sombras

por los llamados “poderes fácticos”— emerge en el texto una y otra vez bajo fórmulas diferentes. Lo hace, en primer lugar, en el curso del examen del estado de las tres dimensiones de la ciudadanía en América Latina, que se presenta en el capítulo 3. Allí se analizan, en el terreno de la ciudadanía política, las formas de acceso y las condiciones de permanencia en los cargos públicos; la representación de mujeres y minorías étnicas; los mecanismos de toma de decisiones de gobierno (en particular en lo que respecta a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo), y el diseño del marco constitucional y sus procesos de reforma. En el campo de la ciudadanía civil se consideran, a su vez, la vigencia de las libertades básicas, el acceso a la justicia y el acceso a la información pública; en el de la ciudadanía social, el deficitario acceso de las mayorías a servicios de salud, educación y protección social, y la enorme extensión de la pobreza y la desigualdad.

El tema del poder vuelve a tratarse en el capítulo 4 bajo la forma de examen de una serie de déficits básicos que padecen las democracias latinoamericanas: en primer lugar, la crisis de representación, emparentada con la debilidad de las opciones electorales, la sustracción de temas fundamentales de la agenda democrática al debate público y la intervención de los poderes fácticos, sobre todo mediante la vía del financiamiento de las campañas. En segundo lugar, las debilidades de los controles y contrapesos entre los poderes del Estado y las insuficientes transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la ciudadanía, que redundan en mayores oportunidades para la corrupción y, por consiguiente, en el desprestigio de la política, la función pública y finalmente de la propia democracia. El tercer déficit abordado es el de la estatalidad, que refiere, más allá de la dimensión del Estado, su capacidad y poder para ejercer sus funciones, desde la más clásica de mantener el monopolio del uso (legítimo) de la fuerza dentro del territorio —hoy amenazada por la creciente penetración de ciertos poderes fácticos— hasta las más innovadoras, resultantes de la redefinición y actualización del papel del Estado democrático, consistente en transformar los derechos de la ciudadanía enunciados en leyes y constituciones en realidades cotidianas vividas por los ciudadanos reales.

A partir de este análisis, el informe propone priorizar tres áreas de política pública para atacar los déficits de las democracias latinoamericanas: la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública. Estos temas son examinados en el último capítulo.

La primer área de política pública destacada, la fiscalidad, es concebida como un instrumento para equilibrar los poderes económico y político, aumentando concomitantemente la capacidad del Estado para generar ciudadanía. Lejos de ser materia meramente contable o económica, librada al saber de los especialistas, los impuestos son una cuestión central para el sostenimiento de la democracia —tanto más en la medida en que América Latina es la región más desigual del mundo—. El aumento de la capacidad fiscal y tributaria, la lucha contra la evasión y el diseño de una estructura tributaria más progresiva son, en esencia, elementos centrales de la agenda de la democracia.



Puesto que América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad en el rubro de ingresos, también son prioritarias en su agenda democrática —es decir, en su agenda de constitución de ciudadanía— las políticas productoras de integración social —las cuales, a su vez, no pueden perdurar en el tiempo sin una nueva fiscalidad—. La reflexión pública, el debate académico y la demanda ciudadana convergen en algunos principios sobre los cuales esas políticas deberían fundarse, como la universalidad de las políticas sociales y la formalización del mercado de trabajo, con todas las consecuencias que ello acarrea en términos de acceso a la seguridad social.

Finalmente, uno de los problemas que, según los sondeos, más inquietan a la ciudadanía de nuestros países es el de la inseguridad pública, que redundaría en la vigencia incompleta del derecho más elemental de todos: el derecho a la vida, que finalmente podría provocar un deterioro del apoyo ciudadano a las instituciones democráticas. Si bien el problema tiene aristas diferentes en cada país, en todos los casos refiere las limitaciones de la capacidad del Estado para mantener la vigencia de la legalidad frente a los embates de la delincuencia común y del crimen organizado. Partiendo del reconocimiento de la inexistencia de soluciones mágicas, el informe se adentra en la búsqueda de opciones al “garantismo extremo” y a la “mano dura”, es decir, de soluciones que restauren la legalidad al tiempo que preserven los derechos de todos los ciudadanos.



# AGRADECIMIENTOS

El equipo desea agradecer a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron en la realización de este informe. Especialmente a José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, a Rebeca Grynspan, Administradora Asociada del PNUD y anterior Directora Regional para América Latina y el Caribe del mismo programa, y al actual Director Regional Heraldo Muñoz, por sus contribuciones intelectuales e institucionales a este proceso.

De igual modo, queremos reconocer el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Fondo Fiduciario España-PNUD Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe, de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

Asimismo, agradecemos el apoyo institucional de las oficinas de la OEA en los Estados miembros, oficinas de país del PNUD, la Secretaría Ejecutiva Iberoamericana (SEGIB) y el Inter-American Dialogue. Principalmente, a los representantes residentes y puntos focales del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD en los países donde se realizaron las reuniones y seminarios:

Río de Janeiro, Brasil – 5 y 6 de diciembre de 2008

Madrid, España – 20 y 21 de febrero de 2009

Asunción, Paraguay – 26 y 27 de octubre de 2009

Ciudad de Guatemala, Guatemala – 9 y 10 de noviembre de 2009

Ciudad de Panamá, Panamá – 16 y 17 de noviembre de 2009 (Encuentro Subregional con Costa Rica y República Dominicana)

Montevideo, Uruguay – 8 y 9 de diciembre de 2009

Bogotá, Colombia – 16 y 17 de febrero de 2010

La Paz, Bolivia – 9 y 10 de marzo de 2010

San Salvador, El Salvador – 18 y 19 de marzo de 2010

México D. F., México – 22 de marzo de 2010

Brasilia, Brasil – 26 y 27 de abril de 2010 (Encuentro Subregional con Argentina y Chile)

De gran valor fue la contribución metodológica del profesor Gerardo Munck en la elaboración de indicadores y del análisis cuantitativo así como en la revisión general del documento. Destacamos el trabajo realizado por Rodolfo Terragno en la realización

de entrevistas y en la corrección de los borradores para el proyecto, y de Jean Bernard por su continua colaboración en la revisión de los textos.

El reconocimiento además para The Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y para la Corporación Latinobarómetro, que nos proporcionaron acceso a sus bases de datos.

De manera especial, agradecemos a los colegas de la OEA en la Secretaría de Relaciones Externas, la Secretaría de Asuntos Políticos, la Secretaría de Seguridad Multidimensional y el Departamento de Servicios Legales. En especial nuestro agradecimiento a Adam Blackwell, Víctor Rico, Pablo Gutiérrez y a Kenneth Frankel y Rosa María Barreiro y sus respectivos equipos; así como a Gastón Aín, Karen Bozicovich, Roberto Carlos Gutiérrez y Fernando Larraín.

Fue también muy importante la contribución de Eva Sánchez Buendía, gerente para el Fondo Español en la OEA, así como de David Morris en su capacidad de gerente de Programa del Aporte Plurianual de CIDA para la OEA.

Finalmente queremos agradecer a todas y todos quienes con su participación en los encuentros, en las entrevistas y en la producción de documentos hicieron posible este trabajo.

# PRESENTACIÓN

## **José Miguel Insulza**

Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

**L**a OEA es una institución pensada y estructurada para la acción. Los problemas políticos, económicos y sociales en el continente, y muy especialmente el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, son sus principales preocupaciones. Ciertamente no es un instituto de investigaciones. Pero para actuar, para ayudar a que nuestra democracia perdure, es indispensable tener una reflexión propia sobre estos temas. Como se dice en este texto “discutir lo que no se discute, entrever las causas de nuestras crisis, imaginar escenarios, comprender las carencias estructurales y la manera de resolverlas o por lo menos comenzar a atacarlas”.

Por eso la OEA ha querido participar de esta reflexión iniciada por el PNUD en 2001 —que en su momento tuvo una gran difusión incluso más allá de nuestra región— y continuada de manera conjunta en los últimos dos años. Este trabajo ha unido a nuestras dos instituciones, el PNUD y la OEA, en torno al gran desafío de la sostenibilidad de nuestras democracias.

Es lo que corresponde abordar hoy en América Latina, en momentos en que, tras casi dos décadas de predominio de la idea democrática, es indispensable asegurar que éste es el sistema capaz de resolver también los grandes problemas que obstaculizan el desarrollo y ponen trabas a nuestra libertad.

En esta edición se presenta el aporte a ese progreso. Hoy compartimos mejor nuestros puntos de vista, los diagnósticos y las líneas de acción que deben ser privilegiadas. Contamos en este esfuerzo asociativo con la invaluable cooperación del IFE, un modelo de institución, que adopta también el desafío de comprender el devenir de nuestros sistemas democráticos.

Este trabajo nos ayuda a sostener mejor nuestra acción para que las democracias latinoamericanas sean un verdadero instrumento de cambio y mejoramiento de la vida de nuestras ciudadanas y ciudadanos. Se plantea aquí la necesidad de ver la democracia como una organización de la vida política que convierta los derechos en ejercicios reales de nuestros habitantes. Esa propuesta amplía nuestro desafío y lo enriquece, pero a la vez lo hace más complejo, difícil... y mucho más apasionante. La democracia no se trata sólo de elecciones libres y transparentes; también, y sobre todo, es el instrumento que debemos fortalecer para la transformación en libertad de nuestras sociedades.

Para llevar adelante este trabajo contamos con la cooperación de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Instituto Federal Electoral de México (IFE). La decisión de apoyar este tipo de tareas ha sido decisiva para hacer factible su ejecución.

Mi agradecimiento a los responsables de este esfuerzo y a los que, de una manera anónima, han contribuido a perfeccionarlo: los centenares de mujeres y hombres latinoamericanos que en los últimos meses participaron de los debates en que se discutieron las ideas que aquí se presentan.

## Helen Clark

Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La democracia refuerza la libertad de elegir, participar, exigir la rendición de cuentas y la transparencia y el Estado de derecho esenciales para ampliar las oportunidades y opciones que tiene la población para vivir mejor, lo que redundará en el desarrollo humano.

América Latina se ha apropiado de este mensaje cada vez más. Desde los regímenes autoritarios de las décadas de 1970 y 1980, hemos visto cómo la democracia echa raíces en la región.

Desde la asistencia electoral hasta el fortalecimiento de la voz y la participación de las mujeres, de las personas pobres y marginadas, el PNUD apoya a los países latinoamericanos en sus esfuerzos por construir Estados eficaces y capaces que sean transparentes e incluyentes y que sepan rendir cuentas.

Pero la democracia es un proceso continuo. La participación y el debate abierto son centrales para el proceso democrático. Es importante que la ciudadanía y el gobierno entablen un diálogo permanente sobre cómo mejorar su legitimidad y eficacia.

*Nuestra democracia* da seguimiento al primer *Informe sobre La Democracia en América Latina*, publicado en 2004, y hace un aporte importante para la realización de ese diálogo entre gobiernos y ciudadanía. El informe reconoce los grandes avances de la región hacia la democracia, pero también identifica algunos desafíos que necesitarán enfrentarse para asegurar su sostenibilidad.

Es mi sincera esperanza que este informe —elaborado en colaboración con la Organización de Estados Americanos— ayude a los pueblos latinoamericanos en sus importantes esfuerzos por adelantar y fortalecer las democracias en su región.

**Heraldo Muñoz**

Administrador Auxiliar y Director Regional  
para América Latina y el Caribe del PNUD

La democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Pero hay un problema de calidad en nuestras democracias. Pese a los avances en la postransición democrática, se observa frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, ante la débil participación popular en los asuntos públicos, la corrupción pública y privada, la inseguridad ciudadana y la debilidad estatal, entre otros aspectos. La región se encuentra en una encrucijada: debe dar un salto cualitativo de mejoras adicionales y de mayor ciudadanía, o de lo contrario, se ahondarán los déficits democráticos actuales.

Es necesario impulsar una cuarta ola de democratización para mejorar la capacidad del Estado, fortalecer el Estado de derecho, expandir la ciudadanía y disminuir la desigualdad, así como para combatir la informalidad y la corrupción construyendo institucionalidad. De lo contrario, crecerá la contraola de insatisfacción y desapego a la democracia como sistema político y ordenamiento de lo individual y colectivo, surgirán más restricciones a las libertades de expresión y al Estado de derecho y habrá mayor inseguridad ciudadana y políticas coercitivas abiertas o veladas. Continuarán, por un lado, la desestatización y privatización de lo público en lo político, social y económico y, por el otro, la estatización sin calidad ni transparencia, presa de la tentación dictatorial.

Pese a los desafíos de nuestra democracia, el informe que aquí presentamos contiene información y datos que sostienen un cierto optimismo sobre lo alcanzado en los últimos años en términos de democracia electoral, ordenamiento macroeconómico y capacidad institucional para hacer frente a crisis económicas tan serias como la actual, y hace hincapié en la importancia de no perder estos logros. Paralelamente, presenta suficiente evidencia como para intensificar el llamado urgente a componer lo que no funciona en el ámbito de las instituciones públicas, en la disminución de las desigualdades, en la necesaria limitación a los privilegios y abusos del poder, en la informalización y falta de democratización del debate económico y social, en la ya tantas veces postergada reforma política. Este informe es un llamado a construir democracias sostenibles en la región, donde el poder esté mejor y más simétricamente distribuido entre los ciudadanos, donde los derechos ciudadanos estén garantizados para todos. El mensaje es claro y contundente y se refiere a la región en general, donde nuestros países, en mayor o menor grado, presentan algunas o todas estas falencias. Los datos que presentamos aquí así lo demuestran.

Este documento es el producto del trabajo asociado entre un equipo constituido por personal de la OEA y del PNUD y por centenares de actores en la región con los que se reflexionó, conversó y discutió. Constituye una nueva pieza en la agenda de gobernabilidad democrática en la región.

Nuestro mensaje es claro. La desestatización y la pérdida de lo cívico, la privatización de la esfera pública en general, en la sociedad, la economía y la política nos han dejado tres desafíos cruciales para la democracia en América Latina: recuperar la seguridad, desarrollar bienestar ciudadano y reconstruir la política. Para lograrlo necesitamos construir nuevos y amplios consensos por el cambio. La gobernabilidad democrática en la región dependerá de la capacidad de los actores sociales y políticos para lograr consensos o pactos fiscales que aseguren al Estado los ingresos tributarios generados equitativamente, para responder a las demandas sociales. América Latina ostenta una estructura fiscal regresiva, basada en la recaudación de impuestos al consumo e impuestos indirectos en general, en vez de tributos directos al ingreso y a la propiedad. La presión tributaria en la región es entre 10 y 23 puntos porcentuales menor que en otras zonas del mundo. Esto debe cambiar.

El presente informe ofrece un diagnóstico sobre estos desafíos, pero también presenta recomendaciones de cómo lograr los consensos necesarios para recuperar lo cívico en nuestras sociedades.

Finalmente, agradecemos al Fondo Fiduciario España-PNUD Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe por su invaluable apoyo en esta tarea.



# INTRODUCCIÓN

El desarrollo democrático de América Latina continúa, mientras sus dilemas e interrogantes se transforman. Cada vez menos inquieta el pasado a nuestra democracia. Cada vez más se interesa por el futuro. Ya no es la pregunta: ¿qué hacer para evitar el regreso del autoritarismo? Los nuevos interrogantes son ¿qué hacer para resolver los déficits democráticos? ¿Cómo asegurar una mayor calidad de la democracia? ¿Cómo organizar apoyo creciente en la sociedad que dé poder y sostenibilidad a la democracia latinoamericana?

En este trabajo se ha buscado que el contenido corresponda a estos cambios. El lector no encontrará recetas universales ni el catálogo de todas las cuestiones que nos inquietan. Más bien, indagaremos en las causas comunes de las principales carencias y nos detendremos en algunas que nos parecen causas de otras muchas.

El texto es el resultado de un proceso de diálogo y debate que comenzó en el segundo semestre de 2008. Su antecedente es el informe sobre *La democracia en América Latina*, que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó en abril de 2004. Fue el primer trabajo que realizó un diagnóstico del estado político de la región, correspondiente al periodo más prolongado de democracia en América Latina.

Aquel informe hizo por lo menos dos aportes: presentó una amplia base de datos —que hasta entonces no se había reunido en ninguna otra publicación— sobre los indicadores políticos, civiles y sociales, y avanzó hacia una comprensión de la democracia que excedía los límites electorales, promoviendo el debate sobre la democracia como sistema creador de ciudadanía.

En 2004 se planteó también la importancia de una agenda pública que incluyera las cuestiones sustantivas para el desarrollo de la democracia en la región. ¿Cuáles son los temas críticos que fallan en nuestras democracias e impiden que de manera efectiva se amplíe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos? ¿Cuáles son los factores que afectan prioritariamente la sostenibilidad de la democracia? Y muy en especial, ¿cuáles de éstos son ignorados en el debate público?

Allí ponemos la atención en este estudio conjunto de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el PNUD. Esta iniciativa avanza sobre estas cuestiones y de ese modo intenta contribuir al mejoramiento de la agenda pública en América Latina.

Además, este informe busca innovar en la manera en que ha sido escrito. Hemos partido de un texto redactado por el equipo OEA-PNUD al que se sumaron las colaboraciones de unos 40 especialistas del mundo. Nuestra tarea continuó con un extenso pro-

ceso de debate de las ideas así elaboradas con los actores políticos y sociales de la región. En cierta medida, el valor de las ideas que aquí aparecen radica en los procesos de consulta y validación a partir de los cuales tomaron forma, procesos que continuarán con la difusión de este documento.

Hemos debatido y consultado con más de 850 actores y líderes políticos y sociales de 18 países de América Latina, para alcanzar lo que creemos son algunas ideas compartidas sobre la democracia en la región. Esperamos que esos consensos sirvan de base e insumo para la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a fortalecer la sostenibilidad democrática a nivel local y nacional y a nivel regional e internacional.

Con el informe se busca también presentar de manera amplia y plural el estado del debate sobre el desarrollo de la democracia en la región, atendiendo sus consensos y sus disensos. Si bien la perspectiva regional con la cual trabajamos opaca la riqueza de matices de cada proceso nacional, hemos tratado de ser lo más fieles posibles a las voces originales, y por eso las encontrarán permanentemente intercaladas en el texto. El lector hallará un diálogo entre el texto OEA-PNUD, las reacciones de nuestros interlocutores y los aportes de los especialistas. Esta decisión corresponde con la convicción de que lejos de existir verdades únicas y cerradas, el conocimiento se construye a partir de los análisis críticos que aportan unos y otros. Además, la realidad de América Latina es muy diversa.

Hemos encontrado novedades en América Latina que dan sentido a nuestro esfuerzo inicial de hablar de un nuevo momento, el cual se inicia luego de la transición democrática de las décadas de 1980 y 1990, y que llamamos postransición. Nos hallamos frente a una región en la que se han marcado más las singularidades nacionales, pero donde, a la vez, los problemas son similares: debilidad estatal, crisis de representación y desigualdad de riqueza y poder. Más que nunca parece que estos desafíos comunes están siendo enfrentados con políticas diferentes en cada caso. Por ello, el punto de partida de este documento es una caracterización del escenario de postransición y de la evolución de las diferentes esferas de ciudadanía durante el último lustro en América Latina.

Nos hemos enfocado en los temas que en las rondas de consulta aparecen como centrales para la sostenibilidad de la democracia, pero cuyo tratamiento en la agenda pública es insuficiente desde esta perspectiva.

Hemos puesto un énfasis especial en la temática del poder. Es llamativo que el poder, tema central de la política, haya estado casi ignorado en el debate teórico contemporáneo e incluso en los análisis políticos. **¿Quién tiene el poder en la sociedad, los que han sido elegidos u otros? ¿Qué pasa cuando el Estado carece de suficiente poder para cumplir el mandato electoral? ¿Cómo funciona una democracia cuyo Estado y sus elegidos dependen más bien del poder de las minorías que de la legitimidad mayoritaria?** La democracia, sostendremos, es un método de organización del poder y la sociedad para que sus habitantes progresen en la realización efectiva de sus derechos, entendiendo ese paso —de lo nominal a lo real— como la creación

de ciudadanía. Esto nos llevará a afirmar que la calidad de la democracia está directamente vinculada con su capacidad para generar ciudadanía.

Creemos que con este informe se logra una argumentación sistemática que afirma que las democracias sostenibles son aquellas que logran cumplir con sus promesas respecto del ejercicio efectivo de los derechos por parte de sus ciudadanas y ciudadanos. Por ello, aparte de una caracterización de la democracia latinoamericana, este documento desarrolla también los aspectos teóricos, entre los que se destacan una concepción de la calidad de la democracia a partir de su *origen*, su *ejercicio* y su *finalidad*, y la necesidad de poner sobre el centro del debate la dimensión colectiva mediante la que se conciben los derechos de ciudadanía en la región.

También presentamos una noción de bienestar ciudadano como una finalidad de la democracia, que se concibe a partir del disfrute generalizado de los derechos en América Latina.

Desde esta perspectiva, una sociedad democrática comienza, pero no se agota, en el voto democrático. Su realización plena debe observar ciertas características y depende de diversos elementos del quehacer político:

- La democracia es sostenible, es decir genera capacidades para perdurar y ampliarse, en la medida que su legitimidad de ejercicio y de fines se agreguen a la legitimidad de origen.
- Como funciona hoy en muchos países latinoamericanos, el sistema distancia a los ciudadanos de los funcionarios electos. La crisis de representación se convierte así en la exteriorización de las falencias en el ejercicio y en el cumplimiento de los fines de la democracia. Una sociedad que cree poco en quienes la representan es una sociedad que puede terminar desvinculada de la democracia.
- Sin procedimientos apropiados que regulen la relación Estado-sociedad (ejercicio) y sin alcanzar la ampliación creciente de la ciudadanía, el sistema democrático podría devenir en un rito o podría ser superado por otra forma de organización social. El riesgo hoy para las democracias latinoamericanas está mucho menos en los intentos para destituir presidentes que en la pérdida de la legitimidad del sistema.
- El ejercicio y los fines de la democracia deben estar en el centro del debate en América Latina y, por tanto, en nuestro análisis. Si el cesarismo reemplaza al presidencialismo, las instituciones republicanas quedan truncas: desaparece la independencia de poder y los controles. Si una democracia no se concibe sin un Estado, un Estado democrático no es viable sin un sistema republicano de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. La calidad de la democracia exige igualmente el cabal funcionamiento del Estado democrático de derecho.
- Existen desafíos inmediatos que hay que afrontar: *a)* la mayor tasa de homicidios en el mundo; esto significa que no se garantiza el derecho a la vida; *b)* la mayor des-

igualdad en el planeta; desigualdad de ingreso, territorial, de género y étnica significa desigualdad de poder. Por lo tanto, ni la ley ni el poder son iguales para todos.

- Íntimamente vinculada al poder y a la desigualdad se encuentra la fiscalidad. Quién paga impuestos, para qué se usan y qué tipo de impuestos son predominantes son temas que deberían estar entre los primeros imperativos de la agenda política de los países de América Latina. Sin embargo, esto no es así. La fiscalidad es un tópico temido o ignorado en esta región; lo que en otras latitudes constituye la esencia de las campañas presidenciales, en nuestros países sólo es tratado de manera excepcional.

Todos estos elementos centrales del quehacer político están ligados de manera estrecha a la capacidad de la democracia de organizar el poder y, en tanto lo logre, de crear las condiciones para la ampliación de ciudadanía a través de un proceso en que mujeres y hombres avanzan hacia condiciones de mayor bienestar espiritual y material, individual y colectivo.

Éstas son cuestiones que nadie podría calificar de marginales; sin embargo, explican buena parte de nuestra desmovilización democrática. De estos temas nos ocuparemos en las páginas que siguen.

# 1 EL PUNTO DE PARTIDA

## La desigualdad y el poder

Vivimos el periodo más prolongado de democracia en América Latina. Nunca, desde la independencia, tantos países de nuestra región han vivido en democracia sin interrupciones dictatoriales por tanto tiempo. A su vez, nuestra democracia es singular: somos al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta. Por eso comenzaremos con el mayor problema de nuestras democracias: las desigualdades de nuestras sociedades y su reflejo en el poder y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En toda sociedad existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder. En América Latina, esas desigualdades se reflejan en particular en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%).<sup>1</sup> Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al poder. Esta concentración de poder, a su vez, puede acrecentar las desigualdades económicas y sociales.

Si no estuvieran reguladas y organizadas, estas desigualdades impedirían la realización de los derechos de los que son portadores los individuos; es decir, la ampliación de la ciudadanía. Nadie entregaría naturalmente a otros parte de los beneficios que disfruta por su posición económica y su acceso al poder si no media una acción redistributiva y equilibradora. Esos derechos no se harían efectivos de manera espontánea y, por ende, la ciudadanía, que consiste precisamente en hacer efectivos los derechos individuales, sería casi nula.

Desde esta perspectiva, **la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos. Pero, para lograr organizar el poder en la sociedad, la democracia a su vez precisa poder.**

En el informe del PNUD de 2004, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se decía:

<sup>1</sup> Con base en datos de CEPAL, base de estadísticas e indicadores sociales.

Los criterios que aquí se presentan son un punto de partida, procuran desencadenar un debate, son su inicio no su culminación. Proponemos que esa agenda incluya: cómo pasar de una democracia cuyo sujeto es el elector a una cuyo sujeto es el ciudadano que tiene derechos y deberes expandidos, en los campos político, civil y social; cómo pasar de un Estado de legalidad trunca a un Estado con alcance universal en todo el territorio y cuyo principal objetivo sea garantizar y promover los derechos: un Estado de y para una nación de ciudadanos; cómo pasar de una economía concebida según los dogmatismos del pensamiento único a otra con diversidad de opciones, y cómo construir un espacio de autonomía en la globalización. Se trata, en fin, de llenar de política a la sociedad y, consecuentemente, de sociedad a la política.<sup>2</sup>

Esas metas también guían este trabajo.

Discutiremos algunas de las condiciones y necesidades para hacer de América Latina una región donde la democracia perdure, se regenere y se amplíe. Analizaremos la cuestión de la sostenibilidad democrática latinoamericana y promoveremos la incorporación de los temas que surjan de este análisis a la agenda política de nuestras sociedades.

En última instancia, este trabajo indaga cómo la democracia puede convertirse en la organización de la sociedad que plasme los derechos nominales en realidades concretas, cotidianas y vividas, que genere una sociedad democrática donde se amplíe el ejercicio de la ciudadanía política, civil y social.

Partimos de reconocer que no gozamos de la democracia que estamos en condiciones de tener por nuestro nivel de desarrollo y la disponibilidad de recursos. Más allá de las quimeras, hay un grado de desarrollo democrático al cual deberíamos acceder y que sin embargo no se ha alcanzado. ¿Por qué la democracia realizable y exigible no se logra? Indagar las causas de este déficit motiva nuestro estudio, el cual sostiene, como se ha dicho, que éstas se encuentran en buena medida en la negación o la ignorancia de temas vitales para nuestras sociedades.

En su más reciente obra, Amartya Sen escribió:

“En el pequeño mundo en el cual los niños ven transcurrir su existencia —dice Pip en las *Grandes expectativas* de Charles Dickens—, no hay nada tan finamente percibido y sentido como la injusticia.” Creo que Pip tiene razón: él recoge intensamente, luego de su humillante encuentro con Estella, la coerción caprichosa y violenta que sufrió siendo pequeño de parte de su hermana. Pero la fuerte percepción de la injusticia manifiesta también se aplica a los seres humanos adultos. Lo que nos mueve, de forma razonablemente suficiente, no es el convencimiento de que el mundo no alcanza a ser suficientemente justo

---

<sup>2</sup> PNUD, 2004, p. 182.

—lo que pocos de nosotros espera—, sino que existen a nuestro alrededor injusticias claras y remediables que queremos eliminar.<sup>3</sup>

Es esa percepción de la injusticia, semejante a la que se tiene de la desigualdad, la que debilita el sentido de la democracia.

Nuestras democracias trajeron libertad, la libertad promovió el debate público, nutriente esencial para el desarrollo de la democracia. Sin embargo, ciertos temas y formas de ver algunas cuestiones parecen vedados en el momento de discutir y elegir el rumbo de una sociedad. “De eso no se habla” parece ser la norma tácita que marca los límites de nuestras agendas políticas. Pero si la democracia enfrenta injusticias “claras y remediables”, parecería útil hablar de lo que no se habla, proponer la discusión de lo vedado.

El político francés Pierre Mendès France, quien ocupó el cargo de primer ministro en 1954-1955, dijo: “todo individuo contiene un ciudadano”. Estas palabras sintetizan el principal desafío de las democracias. Mendès France afirmaba, de manera cuidadosa, que el individuo *contiene* un ciudadano; no decía que *es* un ciudadano. Le corresponde a nuestras sociedades organizadas democráticamente acercarse al cumplimiento de ese desafío.

## La democracia de ciudadanía

La base de las ideas que se desarrollan en este trabajo parte de la visión ampliada de la democracia que se planteó en el informe del PNUD de 2004. Puesto que esta visión se encuentra en el centro de nuestro análisis y el presente documento toma como punto de partida los principales conceptos de ese informe, es conveniente reiterarlos de manera concisa.

El documento desarrolló tres planteamientos centrales: la democracia de ciudadanos, la definición de *ciudadanía* y la utilidad de dividirla en tres esferas para su análisis, y la puesta en marcha de políticas públicas.

La distinción entre **democracia de electores** y **democracia de ciudadanos** propuesta en el informe del PNUD es un punto de partida para nuestro trabajo. Desde esa perspectiva, la democracia:

- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones;
- implica el ejercicio de una ciudadanía integral, de acuerdo con las distintas dimensiones que se detallan más adelante, y

<sup>3</sup> A. Sen, 2009, p. VII.

- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y valorada en su especificidad.

Desde este punto de vista, la democracia define la *ciudadanía* como un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que “en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”.<sup>4</sup> En la definición de *ciudadanía* se destaca el carácter dinámico, contingente y abierto como producto y condición de las luchas históricas para enriquecer o menguar su contenido, y aumentar o disminuir el número de aquellos a los que se reconoce.

Así, el concepto de *ciudadanía* nos sirve como herramienta para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades.

Para facilitar el análisis y el trabajo en pos de políticas públicas que apunten a la expansión de la ciudadanía, se parte de la división de derechos en tres conjuntos que componen la ciudadanía,<sup>5</sup> propuestos originalmente por Thomas H. Marshall (véase recuadro 1.1).<sup>6</sup>

- **Ciudadanía civil.** Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
- **Ciudadanía política.** Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.
- **Ciudadanía social.** Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En los textos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, éstos son denominados “económicos, sociales y culturales”, e incluyen, por lo tanto, el derecho de los pueblos indígenas a sus prácticas y expresiones culturales: a su “herencia social”, para utilizar la expresión de Marshall.

Ante cada uno de estos derechos que la democracia debe garantizar está el deber del ciudadano de ejercerlos respetando tanto los valores y normas que la democracia adopta para hacerlos efectivos como, en particular, los derechos del resto de sus ciudadanos.

La democracia busca corregir, por tanto, el desbalance de poder; es decir, crear otro poder que regule el poder en la sociedad y, haciéndolo, permitir la creación de

<sup>4</sup> PNUD, 2004, p. 60.

<sup>5</sup> Esta enunciación no implica que ignoremos algunas discusiones actuales que proponen agregar otras “generaciones” de derechos, entre los que se destacan los ambientales.

<sup>6</sup> Véase T. H. Marshall, 1965, en el que se reproduce el texto original de 1949.



## RECUADRO 1.1

**Las tres dimensiones de la ciudadanía**

[...] comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de

justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

FUENTE: T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Nueva York-Garden City, 1965, pp. 22 y 23, donde se reproduce el texto original de 1949.

ciudadanía. Hace viable que los derechos "se realicen", pero la condición necesaria para ello es que la democracia tenga poder para ordenar el poder asimétrico en la sociedad.

Así, **la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática.** Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estado de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos. En el ejercicio de ese poder el Estado es una pieza vital. Una democracia con un Estado anacrónico, ineficiente e ineficaz no puede resolver las carencias que la debilitan.

La organización democrática del poder posee, en este sentido, tres rasgos que se vinculan de manera estrecha con su legitimidad:

- Su **origen** en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado. Lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.
- Su **ejercicio**, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, se refiere a cómo se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas.

## RECUADRO DE OPINIÓN 1.1

“Los ciudadanos y las ciudadanas no [deben ser] entendidos como receptáculos de derechos sino como actores fundamentales de la democracia. [...] Los sectores excluidos son un llamado a repensar el pacto social.” (Representante de OSC de Costa Rica, 16/11/09.)

“[Es necesario] pasar de las democracias instrumentales, que se centran sólo en las elecciones, hacia una democracia sustantiva, basada en el cumplimiento de los derechos, más vividos y no solamente derechos negados que sólo están escritos y no tienen ningún ejercicio.” (Representante de OSC 2 de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La construcción de ciudadanía es una construcción cotidiana, no simplemente un llamado cada cinco años o cada vez que hay elecciones. Así no se construye la ciudadanía: se construye un clientelismo que sabemos es muy costoso al Estado.” (Representante de la Federación de OSC de Paraguay, 26/10/09.)

“Participan más electores, pero no son ciudadanos. El problema es cómo convertir al elector en ciudadano. Ampliar la ciudadanía no es aumentar el número de los que votan, sino, entre otras cosas, hacer que el ciudadano que vota tenga una presencia más permanente en el escenario político nacional.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09.)

“El concepto de ciudadanía tal como fue formulado en los siglos XVIII, XIX e incluso xx ya no está expresando los complejos problemas políticos actuales, por lo menos en Bolivia. [...] Es un concepto que es necesario construir y reconstruir permanentemente. [...] La experiencia boliviana nos enseña algunas cosas importantes: la primera es que no basta con las leyes. Tenemos una nueva constitución política en la cual se han inscrito cerca de cien artículos sobre derechos. [...] Sin embargo, ¿cómo hacemos para que el Estado efectivamente pueda garanti-

zar su cumplimiento? Pero no podemos pensar la ciudadanía solamente desde el punto de vista del Estado: hay que pensar la ciudadanía desde el punto de vista de los ciudadanos, de la propia sociedad civil.” (Investigador de Bolivia 2, 10/03/10.)

“En México construimos ciudadanía mediante la construcción de electores. Sin embargo, el sujeto de la democracia son los ciudadanos y ciudadanas. [...] El pacto social fundado en el cumplimiento de los derechos no está funcionando. En México no hemos logrado hacer una reforma constitucional donde se incluya el concepto de derechos humanos. En otras constituciones de la región se ha avanzado de manera significativa en eso, pero no se ha traducido en política pública que garantice el cumplimiento de los derechos.” (Experto mexicano en temas de DDHH, 22/03/10; cita aproximada.)

“Más que ciudadanos, [el libremercado] ha generado consumidores. Y los consumidores resuelven sus problemas solos; a diferencia de los ciudadanos, que los resuelven en comunidad. [...] [El terremoto ocurrido en Chile mostró] la diferencia que hay entre una comunidad organizada, consolidada, para resolver sus problemas, frente a una comunidad totalmente fragmentada.” (Vicepresidenta de un partido político de Chile, 27/04/10.)

“Resulta pertinente establecer la diferencia entre el ciudadano de la democracia liberal —que se limita, cuando puede, a exigir el respeto y reconocimiento a sus derechos y deberes y se sumerge en la individualidad proclive al egoísmo y la insolidaridad— y el ciudadano republicano que [...] es consciente de que el orden social al que pertenece no está dado y se puede cambiar para bien, y [por lo tanto] no permanece inerte sino que se involucra responsable y racionalmente.” (Académico colombiano 2; comentario escrito.)

- Su **finalidad** es garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social, a partir de la clásica definición de T. H. Marshall. La ampliación de los derechos es entendida como su realización efectiva.

Como veremos en el siguiente capítulo, hay mínimos por lo general aceptados para cada una de las esferas de ciudadanía. Existe un razonable acuerdo respecto a que por debajo de un cierto umbral carecemos de condiciones necesarias para el desenvolvimiento democrático. La existencia de elecciones libres y transparentes, el respeto de la libertad y seguridad de las personas, la defensa de la libre expresión, son algunos de los derechos indispensables que caracterizan el mínimo de ciudadanía que debe estar presente en una democracia.

Más allá de esos mínimos, la democracia debe ampliar gradualmente los espacios de ejercicio de los derechos. Pero, por definición, esta tarea nunca concluye, nunca está plenamente “consolidada”: “La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento”.<sup>7</sup> Esta “democracia permanentemente incompleta” contiene, en cualquier caso, máximos realizables, especialmente en materia de ciudadanía social, que dependen de restricciones dadas por el grado de desarrollo de una sociedad en un momento histórico determinado. Pero también en este caso es posible establecer mínimos deseables acordes con los patrones internacionales para países con iguales condiciones de recursos económicos. Estos mínimos deben ser definidos en las constituciones y la ley a través de procesos democráticos, siguiendo, en cualquier caso, el criterio que se ha definido en el debate internacional sobre derechos económicos y sociales de aspirar a lo “máximo entre lo realizable”.

La democracia es una construcción permanente. El debate sobre esa construcción, sobre si ella se acerca o se aleja de lo realizable por las sociedades, es lo que debería nutrir el debate político. En ese sentido, este trabajo se propone como un aporte a la definición de lo realizable, al mejoramiento de nuestro Estado de desarrollo democrático y a la identificación de algunas de las claves insuficientemente tratadas de nuestro desafío democrático actual.

---

<sup>7</sup> P. Rosanvallon, PNUD, 2004, p. 35.



## 2 DIFUSIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA SOCIEDAD DE BIENESTAR

### Controversias sobre la democracia

**E**n el fondo de muchas controversias sobre las formas políticas que en estos tiempos emergen en América Latina aparece una pregunta sencilla: ¿qué entrega la democracia a los latinoamericanos?

Si el beneficio de la democracia fuera escaso, se abriría el camino para la búsqueda de modos distintos e inciertos de organizar a la sociedad que, con más eficacia, otorguen mejores condiciones de vida. Por ello, el riesgo para la permanencia de la democracia es cada vez menos el retorno al pasado, y es cada vez más la dificultad para responder a las demandas del presente y del futuro.

**Por ello, no es sostenible con el tiempo una democracia que es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población.** Ante la falta de respuestas corremos el riesgo de ingresar en una senda donde las mayorías dejan de apoyar el sistema democrático, se desvanece la legitimidad y, a la larga, se pierde la sostenibilidad.

Si esa falta de apoyo intentara compensarse con beneficios a sectores minoritarios, el sistema podría ser gobernable pero dejaría de ser una democracia.

El reemplazo de las mayorías, que otorgaron la legitimidad originaria a través de las elecciones, por minorías durante el ejercicio del gobierno es una experiencia reiterada en la región. Por lo general, ha concluido con gobiernos aislados de sus bases y dependientes de poderes particulares. Nos encontramos así con gobiernos débiles, Estados capturados y democracias que languidecen.

Los sectores minoritarios otorgan poder. Incluso, pueden fundir su poder con el estatal, pero lo que no pueden es estabilizar y expandir una democracia. La capacidad de decidir en democracia no puede provenir de manera exclusiva de los invitados de siempre a las oficinas del poder político, aquellos que hablan en nombre de los poderes

fácticos.<sup>1</sup> El poder en democracia precisa de la legitimidad popular que, con el tiempo, se deriva necesariamente del goce de los beneficios del acceso a la ciudadanía política, civil y social. En otras palabras, es una tesis de este informe que la democracia es sostenible cuando las mayorías también alcanzan niveles de bienestar correspondientes a la etapa de desarrollo que tiene la sociedad en la que viven y, en consecuencia, cuando la calidad de la democracia renueva la legitimidad. La legitimidad es apoyo social mayoritario, es estabilidad, es el poder de la democracia para expandir los derechos ciudadanos y, a través del bienestar ciudadano, lograr por lo tanto más legitimidad e ingresar así en un círculo virtuoso.

En las páginas siguientes discutimos estas cuestiones: cuáles son los rangos de ciudadanía que podemos exigir considerando la realidad nacional; cómo lograr la simultaneidad y la armonía en la vigencia de todos los derechos, tanto los cívicos y políticos, como los económicos, sociales y culturales; cómo la difusión de ciudadanía al mayor número de habitantes —el bienestar ciudadano— se convierte en condición de sostenibilidad, y de qué forma estas cuestiones devienen objetivos que dan finalidad a las sociedades.

Antes de avanzar sobre reflexiones más complejas es útil tener presente la condición más simple. **La democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación del bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentará su debilidad y la probabilidad de ser reemplazada.** No olvidemos que de los sistemas de organización política, la democracia es el que menos historia ha tenido, que es la excepción y no la regla desde que el ser humano vive en sociedad.<sup>2</sup>

Por tanto corresponde, aun con crudeza, interrogarnos sobre los productos de la democracia y su calidad.

Este capítulo indaga en esta cuestión. Se interna en la calidad posible. Por un lado, cuál es el mínimo sin el cual la democracia se torna insostenible. Por el otro, cuál es el máximo que puede entregar una sociedad, sin que ese máximo sea un espejismo de corta duración y costos prolongados que tampoco la hagan sostenible.

¿Qué mantiene a una sociedad unida y, por lo tanto, qué genera fines para una comunidad y una nación? ¿Por qué nuestras sociedades parecen haber perdido su razón de ser, pues la finalidad de su existencia parece una cuestión ajena al interés político?

<sup>1</sup> Usualmente, la denominación *poder fáctico* posee una connotación por la cual un poder no público influye de manera indebida sobre las decisiones estatales. En rigor, la acción de los poderes fácticos no necesariamente conduce a tratar de reemplazar las funciones del Estado, pueden legítimamente querer influir sobre él o hacer pesar sus opiniones en el conjunto de la sociedad. Esto nos debería llevar a denominar *poder paraestatal* a aquel poder no público que de manera indebida busca reemplazar la acción estatal. Sin embargo, la utilización que se hace de la expresión *poder fáctico* y su divulgación, en el sentido antes señalado, aconseja no innovar.

<sup>2</sup> Para el estudio de la democracia como fenómeno reciente en el mundo, véase C. Tilly, 2007, pp. 59 y ss.

La suma de instantes va construyendo una historia sin objetivo, pero ¿cuál es el efecto en la democracia de que las cosas sean así?

Esto nos conduce a interrogarnos sobre diversas cuestiones. Aunque se hayan producido elecciones libres y limpias, aunque todas las condiciones del proceso electoral hayan sido respetadas, qué sucede si:

- el bienestar de los miembros de una sociedad es profundamente desigual;
- la pobreza y la extrema pobreza cubren enormes sectores de la sociedad;
- el derecho a la vida y a la integridad física no es respetado;
- uno de los poderes del Estado avanza sobre los otros y sobre la sociedad, concentrando las decisiones y eliminando el control democrático de sus actos;
- los derechos de los individuos no se realizan y quedan sólo en la letra de la Constitución y las leyes, y
- los poderes fácticos son superiores al poder del Estado.

Esto significa, como ya se señaló, que la democracia no sólo se caracteriza por el acto electoral —que es, en cualquier caso fundamental—, sino también por la forma como ejercita el poder y se logran mínimos efectivos de ciudadanía. Si afirmáramos, por el contrario, que la calidad de las elecciones es suficiente para calificar un orden político como democrático, esto implicaría que:

- la democracia sólo es un método de elegir a quienes gobernarán, con un conjunto de condiciones que garanticen la calidad del proceso electoral;<sup>3</sup>
- la forma como se ejercita el gobierno no afecta la calidad de la democracia, incluso si se hace caso omiso de los principios republicanos;
- es innecesario tomar en cuenta lo que sucede con la sociedad y sus integrantes, vivan bien o mal, gocen o no en la práctica de sus derechos.

Aunque parezca una exageración, esta forma de ver la democracia no sólo existe sino que está muy difundida.

Esto significaría, por ejemplo, que las grandes luchas por la democracia que movilizaron a nuestros pueblos y costaron innumerables vidas y sufrimientos fueron dadas para alcanzar un mero método de elección, independientemente de los resultados que produzca en la calidad de vida de una sociedad.

La objeción que suele ser hecha, cuando se presenta un argumento como el anterior, es que la democracia no es sólo el voto sino el derecho a la libertad.

Bien, pero qué es la libertad, a estos efectos, sino un conjunto de derechos. La libertad sólo es posible cuando existen las libertades concretas que pueden ser ejercitadas.

<sup>3</sup> Por ejemplo, las condiciones expuestas por Robert Dahl al describir a la poliarquía.

Y, ¿cómo se ejercen las libertades sin Estado democrático de derecho, sin una razonable igualdad de poder garantizada por normas?

Jean-Baptiste Lacordaire, sacerdote dominico, gran intelectual y político francés del siglo XIX, dijo: “Entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, entre el amo y el sirviente, es la libertad la que oprime y la ley la que libera”.<sup>4</sup> La democracia, desde esta perspectiva, no existe porque se garantiza la libertad; más bien, la libertad, que no es otra cosa que “libertades”, existe si hay democracia que otorgue derechos efectivos y organice el poder en la sociedad para garantizarlo.

Así, la democracia implica no sólo el método de elegir, sino una garantía para que las libertades y todos los derechos vinculados a ellas sean efectivamente ejercidos en una sociedad. La creación de ciudadanía es también creación de libertades. Otorga a los ciudadanos el ejercicio de los derechos que permiten que la libertad sea realmente practicada: el derecho a elegir, a vivir, a la seguridad, a no ser perseguido, a la educación, a un salario decente, a la salud, al amparo social.

**Por tanto, la democracia involucra mucho más que la elección libre y transparente de los gobernantes. No se explicaría de otro modo su importancia en la historia ni su reivindicación permanente.**

Si coincidimos, entonces las preguntas inevitables son: ¿qué involucra además del voto? ¿Cuál es su razón última?

De manera reiterada hemos dicho que más allá de la elección, la democracia tiene como objeto ordenar el poder de forma que sea posible avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos. Pero, ¿hasta dónde es posible? ¿Cuál es el mínimo por debajo del cual no hay democracia? ¿Hay un máximo, más allá del cual se pierden las condiciones de sostenibilidad? ¿De qué depende esta ciudadanía exigible?

El texto que sigue pretende ser un aporte para la discusión de algunos criterios para evaluar el desempeño y la calidad del sistema democrático.

Trabajaremos sobre la noción de sociedad de bienestar como la ampliación social de la conquista individual de la ciudadanía, y, más adelante, como un objetivo que da sentido al desarrollo democrático.

## Democracia de ciudadanía y bienestar

Como se señaló en el capítulo anterior, la distinción entre *democracia de electores* y *democracia de ciudadanos* propuesta en el informe del PNUD de 2004, *La democracia en América Latina*, es un punto de partida para nuestro trabajo. Desde esta perspectiva, la **democracia:**

<sup>4</sup> La cita original en francés de la 52 Conferencia de Notre Dame es: “Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c’est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit”. Lacordaire, 1872, p. 494.



- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones;
- es una forma de organización del poder; implica la existencia y buen funcionamiento de las burocracias y organizaciones de un Estado dotado de poder, e
- implica el ejercicio de una ciudadanía integral, de acuerdo con las distintas dimensiones que veremos más adelante.

*Ciudadanía* es, a su vez, la igualdad en la posesión y ejercicio de los derechos que está asociada a la pertenencia a una comunidad; “en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”.<sup>5</sup> Como se ha dicho, el ejercicio de la ciudadanía no es un fenómeno espontáneo, sobre todo porque unos tienen más poder que otros y no están naturalmente dispuestos a conceder derechos, a igualar lo que es desigual. Esa función esencial, que pretende otorgar a cada individuo lo que es parte de su naturaleza, es la función de la democracia, corregir los desbalances de poder para equilibrar los derechos ejercidos. Implica la existencia del Estado, condición necesaria para equilibrar el poder naturalmente asimétrico en la sociedad, y el control de sus acciones a través del Estado democrático de derecho.

En la práctica, esta base común adquiere formas particulares en cada país. Si comparáramos la visión general de América Latina con la que teníamos cuando comenzamos estos trabajos en el PNUD, hacia el año 2000, la impresión es que nos hallamos ante una región donde se han acentuado las singularidades políticas nacionales.<sup>6</sup> Cada país contiene elementos propios, problemáticas únicas, que no se reproducen en el resto. **Los problemas son similares —debilidad estatal, crisis de representación, desigualdad de riqueza y poder, pobreza y, en algunas ocasiones, riesgos de cesarismo— pero probablemente más que antes, estos desafíos homogéneos requieren soluciones políticas propias, únicas en su género.** Estas democracias deben ser entendidas y evaluadas a partir de sus desafíos fundamentales, comunes entre ellas, pero también considerando cada contexto específico. El desafío de la democracia es común; la manera en que se resuelve es variada.

Con esta perspectiva del papel que desempeña la democracia en la organización de nuestras sociedades, el objetivo es contribuir a poner en el centro de la agenda pública los temas relevantes para la expansión de la ciudadanía y, por lo tanto, para el fortalecimiento de la democracia.

Entendemos que la calidad de las democracias está directamente vinculada a su capacidad para crear ciudadanía. La agenda pública y el debate son partes importantes para que la ciudadanía pueda desarrollarse. De allí el sentido principal de este in-

<sup>5</sup> PNUD, 2004, p. 60.

<sup>6</sup> Esta diferenciación es mayormente política. No se podría decir lo mismo en las cuestiones económicas, donde resulta claro que ha habido un conjunto de problemas y de avances similares en un gran número de países.

## RECUADRO 2.1

**La democracia de ciudadanía**

1. La democracia presupone como condición necesaria la existencia de un régimen político que se desenvuelva en un Estado y una nación que delimiten una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.

En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático:

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que define claramente el *demos* votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

2. La democracia implica el acceso sustantivo al poder del Estado, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo; normar las conductas de los individuos y organizaciones; procurarse los medios —económicos y organizativos— necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.

Este acceso al poder efectivo estatal requiere también una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos, de modo que los objetivos

planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio, que no sean la consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

3. La democracia también implica la vigencia del Estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone, además, el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados de manera democrática.

4. La democracia supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En la democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.

Lo sustantivo de una democracia es que el poder —sea público o privado— esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser objetivo, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.

5. La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.

forme: promover el debate sobre lo que falta, que en algunos casos no está siquiera enunciado.

Al dar un paso más en el análisis, la cuestión de la ciudadanía tiene una dimensión también cuantitativa. ¿Los derechos son ejercidos por minorías o es un hecho difundido a la mayoría de la sociedad? ¿Cuán amplio es el número de personas que gozan del ejercicio de ciudadanía?

Parece razonable suponer que el goce mayoritario de los derechos en una ciudadanía socialmente difundida tiene una estrecha relación con la legitimidad y, por tanto, con la sostenibilidad del sistema.

**Una sociedad en la que la mayoría de sus habitantes goza de derechos ciudadanos, donde el ejercicio de ellos no está confinado a una minoría, conforma lo que llamaremos una sociedad de bienestar.** Ese goce mayoritario no sólo implica un cambio cuantitativo —número de ciudadanos que gozan de sus derechos—, sino que se debe producir un cambio social en el tipo de relaciones que se establecen, en la legitimidad del sistema que permite el bienestar general —por tanto, en su sostenibilidad—, lo que fortalecerá la nación. En otras palabras, la difusión lleva a una transformación del tipo y calidad de las relaciones sociales. En ese proceso también la democracia ve transformada su calidad.

La idea de bienestar ciudadano se vincula con la finalidad de la democracia no sólo en el plano individual, sino en el colectivo. Esta perspectiva introduce la idea de bienestar ciudadano no como producto de la acción estatal, sino como el resultado (y la finalidad) de una cierta forma de organización social. Por ello, la sociedad de bienestar tiene a la misma comunidad como principal protagonista. Es la sociedad con la organización que libremente se otorga la que genera la realización colectiva de los derechos.

Hacer efectiva la obtención de bienestar ciudadano, generar las políticas públicas que permitan alcanzarlo, debatir sobre lo que podríamos tener como ciudadanos y alcanzar como sociedades, son tareas prioritarias para los gobernantes y los pueblos de la región. Hemos encontrado en la región un debate vigoroso sobre estos temas, pero aún pueden profundizarse.

Concentrarse en cómo lograr estas metas, mostrar los diferentes caminos, es volver a darle riqueza al debate político. Ésta no es una apelación a la discusión ideológica; más bien, es la recuperación del sentido de finalidad en la tarea política y la distinción entre los medios y los instrumentos que unos y otros proponen.

Alcanzar el bienestar es la difusión mayoritaria y sostenible de derechos ejercidos en un momento dado del desarrollo de la sociedad. Así debería asegurarse la permanencia y reproducción del sistema democrático por la vía de la legitimidad, de la satisfacción de las demandas sociales y de la creciente realización y difusión de los derechos.

Los temas que exponemos a continuación se ordenan en la lógica de las ideas que venimos desarrollando. No son un catálogo ni intentan una visión totalizadora de las cuestiones latinoamericanas. Son las materias fundamentales que no deben ser eludidas en la construcción de la **personalidad democrática latinoamericana**.

Hasta aquí, por tanto, nos hemos referido a tres planos:

- **El electoral**, cuyo elemento definitorio es la calidad de los procedimientos para acceder a los puestos públicos.
- **El de la ciudadanía**, como un criterio para evaluar la calidad de la democracia en su capacidad para lograr que los individuos hagan uso efectivo de sus derechos nominales.
- **El de bienestar**, que evalúa la extensión de la ciudadanía, su amplitud. Ésta es, en definitiva, el último plano de la construcción democrática. El ejercicio sostenible del mayor número de derechos por el mayor número de personas.

**El bienestar ciudadano es el objetivo final del sistema democrático, una fuente de revitalización, duración y ampliación del sistema.**

### Calidad de la democracia

Cada sociedad debe definir de manera propia y singular cómo garantiza la difusión de la ciudadanía. Sin embargo, independientemente de las singularidades nacionales, hay un conjunto de temas de la agenda pública que atañen al contenido de la democracia y a la generación de bienestar ciudadano. **Hay mínimos de ciudadanía que por lo general no sólo son realizables sino que deben ser también exigibles al sistema democrático.**

Con nuestra historia política, partidos que en algunos casos son centenarios y una historia republicana que recorre nuestra vida independiente, no es tolerable la brecha que se abre entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos, y la profunda crisis de representación. **Otra ciudadanía política, otra representación, es realizable y exigible.**

Es posible y exigible una mejor distribución del ingreso. La región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región. Hay recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. **Otra ciudadanía social es realizable y exigible.**

Con el grado de desarrollo de nuestras instituciones, 200 años de vida independiente y experiencia en la construcción del Estado, no es aceptable ser la primera región del mundo en homicidios dolosos. **Otra ciudadanía civil es realizable y exigible.**

Como hemos argumentado en el capítulo anterior, las tensiones del escenario de postransición hacen que la sostenibilidad de la democracia siga siendo un desafío regional. Las democracias latinoamericanas deben resolver viejos déficits de ciudadanía y afrontar nuevas realidades, y para ello necesitan empujar lo exigible hacia el horizonte siempre dinámico de lo máximo posible y sostenible.

## RECUADRO DE OPINIÓN 2.1

“Hay dos perspectivas de democracia: por una parte, una concepción de democracia en términos institucionales, basada en la teoría de la separación de poderes y el equilibrio de poder —la concepción de democracia liberal—; y lo que estamos viviendo en la práctica es una concepción de democracia desde la sociedad, una concepción de democracia social que toma las decisiones para resolver sus propios problemas.” (Analista político de Bolivia, 10/03/10.)

“La verdadera democracia es aquella en la que el Estado vela por su gente, por el medio ambiente, por el buen vivir y la convivencia pacífica entre todos y entre el hombre y la naturaleza. [...] El nuevo Estado está tratando de recuperar esa democracia. [...] Algunas medidas [en esa dirección] son la redistribución de oportunidades, de ingreso, de riquezas. El nuevo programa de desarrollo es redistribución de riqueza.” (Senador de Bolivia 4, 10/03/10.)

“Parafraseando a Octavio Paz, a la democracia no hay que echarle alas, hay que echarle raíces. Deben ampliarse los alcances de la democracia. Las urnas se nos han quedado pequeñas; un país no es democrático si no lo es también en lo social y lo económico.” (Viceministra del Poder Ejecutivo (PE) de Bolivia, 9/03/10; cita aproximada.)

“La noción de democracia tiene varios significados en nuestro continente, para algunos complementarios y para otros antagónicos. Hay por lo menos tres dimensiones de la democracia que están presentes: la democracia como régimen político, que coincide con la definición minimalista, o lo que fue desde el siglo XVIII la democracia liberal; la democracia como base de una cultura del pluralismo y la aceptación del otro, y la democracia como el germen de lo que podríamos llamar una pequeña utopía, después de que la guerra fría acabara con las grandes utopías y con la pretensión de cambiar la historia y sentar bases nuevas y definitivas en nuestras sociedades [...]. La democracia es el germen de una utopía de la justicia y la solidaridad entre los hombres, de la idea de que las sociedades tienen que producir un mínimo de bienestar universal [...]. Para nosotros la democracia es una casa que tiene tres pisos, el primero de los cuales —la democracia electoral— se da por descontado. [...] Sin embargo, la democracia es un proyecto no realizado: la mayo-

ría de los países de América Latina ha recorrido algunos escalones en la primera dimensión, la del régimen político democrático; hemos recorrido algunos escalones de la segunda dimensión, y tenemos más tolerancia, más convivencia y más pluralidad. Pero ningún país ha alcanzado la aspiración de compatibilizar el progreso político con el crecimiento económico y la equidad social.” (Ex embajador y ex ministro del PE de Chile, 26/04/10; cita resumida.)

“Hay que entender la democracia de ciudadanía como una democracia de instituciones. [...] Junto con las elecciones libres, democráticas y transparentes en los últimos veinte años hemos tenido catorce gobiernos que no han concluido sus periodos constitucionales. Esto nos habla de las luces y las sombras de la democracia en nuestra región: como lo dijo un periodista, América Latina es democrática e ingobernable. [...] Hay democracia electoral, pero cuidado con pensar que es poco menos que inamovible: hay ejemplos recientes de regresión como el de Honduras, y hay además muchas situaciones que hablan de un déficit democrático incluso en materia electoral. Estamos muy lejos de consolidar una auténtica democracia representativa, [...] entendida como democracia electoral más Estado de derecho, [...] separación efectiva de poderes, independencia del poder judicial, respeto por los derechos y libertades fundamentales, *accountability*, frenos y contrapesos, que es la columna vertebral del sistema interamericano. [...] A esta democracia representativa prefiero denominarla ‘democracia de instituciones’ [...] para contraponerla a la democracia personalista.” (Ex ministro del PE y actual senador de Chile, 27/04/10.)

“La democracia en el fondo no es otra cosa que una civilizada lucha de clases.” (Funcionario de organismo internacional en Paraguay, 27/10/09.)

“Hay un litigio social que debe resolverse por la vía democrática, y hay que aceptar que ese litigio social es legítimo.” (Representante de OSC de Costa Rica, 17/11/09.)

“Es verdad que no sólo de elecciones vive el poder de la democracia. Pero también es verdad que la democracia no existiría sin ellas.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

Existe, sin embargo, un razonable acuerdo en que por debajo de un cierto umbral carecemos de condiciones necesarias para el desenvolvimiento democrático. La existencia de elecciones libres y transparentes, el respeto de la libertad y seguridad de las personas, la defensa de la libre expresión o una nutrición básica son algunos de los derechos indispensables que caracterizan el mínimo de ciudadanía que debe estar presente en una democracia.

Por encima de esos mínimos se abre el camino hacia “la democracia permanentemente incompleta” a la que aludimos en el capítulo anterior. Pero ella contiene un máximo realizable que depende estrechamente de lo disponible en una sociedad, de recursos materiales, humanos e institucionales. Este máximo depende de restricciones dadas por el momento histórico que transita una sociedad. Los países difieren en sus grados de desarrollo y recursos disponibles y por tanto difieren los “óptimos realizables de ciudadanía” que puedan alcanzarse.

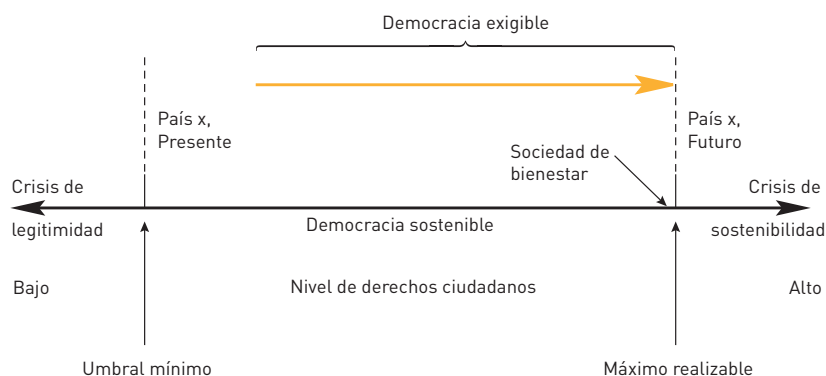
Esto es particularmente cierto en las esferas de la ciudadanía social, que se caracterizan por un desarrollo progresivo. También en este caso es posible, sin embargo, establecer mínimos deseables acordes con los patrones internacionales para países con iguales condiciones de desarrollo. Estos mínimos están definidos muchas veces en las constituciones y la ley. En cualquier caso, el criterio debe ser el que se ha definido en el debate internacional sobre derechos económicos y sociales, de aspirar a lo “máximo entre lo realizable”, es decir, empujar lo exigible a la frontera de lo posible.

Sin embargo, cuando se va más allá de lo que es socialmente alcanzable, se corre el riesgo de sucumbir ante la demagogia y el facilismo económico.<sup>7</sup> Esto es tan riesgoso como no alcanzar los mínimos. Lo políticamente popular puede ser social y económicamente insostenible, generar expectativas irrealizables y concluir en mayores retrocesos y frustraciones. El facilismo económico se vuelve el enemigo de los intereses mayoritarios.

**Entre la ilegitimidad que tiene lugar a partir de la falta de ciudadanía mínima y el facilismo en materia de políticas públicas, carente de sostenibilidad, existe un espacio posible para la demanda social: la democracia exigible, la que se puede realizar dada la constelación de factores disponibles.** Demagogia e ilegitimidad son, en definitiva, los límites de la democracia sostenible (véase gráfica 2.1). El espacio de la democracia exigible es el ámbito donde debería desarrollarse el debate, las propuestas de políticas públicas de los partidos y la aspiración que dé sentido y finalidad al trabajo político.

Desde esta perspectiva, la legitimidad y la sostenibilidad de la democracia dependen de su capacidad para acordar y alcanzar metas sustantivas de expansión de la

<sup>7</sup> Este término es propuesto por José Antonio Ocampo en vez de *populismo económico*, ya que este último es impreciso y difiere de manera significativa del concepto de *populismo* que se utiliza en la ciencia política. Véase J. A. Ocampo, 2004.

**Gráfica 2.1** La democracia sostenible

NOTA: El máximo realizable varía de país a país, y de época en época. El punto de partida también puede variar. Definir y ejecutar las políticas para realizar la democracia sostenible es el desafío democrático de cada país.

ciudadanía que deben estar dentro del horizonte de lo posible. **Si las democracias no priorizan la realización efectiva de la ciudadanía, estarán por debajo de los umbrales mínimos y perderán legitimidad y sostenibilidad. Si plantean objetivos por encima de lo posible carecerán de la capacidad para cumplir con esas promesas o sostenerlas en el tiempo y también caerán en crisis de legitimidad y sostenibilidad.**

La sostenibilidad de la democracia en la postransición requiere, entonces, democracias que ubiquen lo exigible dentro de un rango definido por la legitimidad y la perdurabilidad. Cumplir con los mínimos alcanzables otorga legitimidad. No sobrepasar la capacidad del sistema social y su oferta de factores permite la durabilidad. Cuál es el mínimo, cuál el techo, es un debate dinámico e inacabado en el que cada país deberá conformar estas metas de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas y culturales particulares.

Para moverse entre estos límites es necesario contar con la capacidad para ejecutar las políticas creadoras de ciudadanía. Eso nos llevará, más adelante, a la discusión de la cuestión de la estatalidad y del poder.

Resumiendo lo dicho:

- Hay mínimos más o menos consensuados de ciudadanía, condiciones necesarias para la democracia. Éstos son indispensables y caracterizan el mínimo exigible de ciudadanía. **Por debajo de esos mínimos, la democracia tiende a ser ilegítima y emergen riesgos para la sostenibilidad democrática.** No sólo del voto vive la democracia.

- Si los mínimos son identificables y permanentes, los máximos son mucho más complejos de reconocer, varían de sociedad en sociedad y para cada momento histórico. Sin embargo, existe un máximo sostenible de ciudadanía que depende de lo “disponible” en determinada sociedad en un momento de su desarrollo.
- Entre la falta de legitimidad que resulta del no ejercicio de derechos esenciales, la ciudadanía mínima y el facilismo en materia de políticas públicas, existe un espacio posible y sostenible para la creación de derechos, la ciudadanía exigible. Uno no da a los individuos los derechos que podrían gozar efectivamente, el otro crea el espejismo de derechos que no podrán perdurar. En ese espacio debería moverse la creación de ciudadanía para cada momento de una sociedad.
- El debate político debería atacar crecientemente la cuestión de lo sostenible, de cuál es el máximo que para cada etapa histórica puede perdurar. Claramente no tenemos en ese debate una diferenciación por lo objetivos sino por el grado y por el tiempo en que pueden alcanzarse. Este tipo de debate está casi ausente en América Latina.
- A la vez que la creación de ciudadanía es uno de los objetivos centrales del sistema democrático, existe una dimensión colectiva en el ejercicio de los derechos. ¿Cuántos son incluidos en ese ejercicio? **El bienestar ciudadano se entiende así como el goce efectivo de los derechos por parte de las mayorías y como finalidad de la organización social.**

## Fines de la sociedad, fines de la democracia

### Sentido histórico de las democracias

La existencia de finalidad, cuestión que algunos pueden considerar abstracta cuando se habla de política, es lo que da sentido y razón de ser a la organización de las relaciones sociales. Sin finalidad social, la superioridad de la democracia debería derrumbarse.

¿Hacia dónde nos lleva la democracia? ¿Qué fin da sentido al orden que establece?

La democracia podría terminar funcionando como un sistema de legitimación de un orden social injusto. Recordemos la pregunta-explicación de Barrington Moore sobre la fidelidad de la élite india al ideal democrático, habiendo podido demolerlo poco después de lograda la independencia. “Pero, ¿por qué iba a querer demolerlo? ¿No suministra la democracia una racionalización para rechazar toda revisión a gran escala de una estructura social que mantiene sus privilegios?”<sup>8</sup>

Las cuestiones de la finalidad y del sentido histórico han tenido en todas las sociedades un peso decisivo. Es difícil encontrar una sociedad o una civilización que en

<sup>8</sup> B. Moore, 1991, p. 350.



nuestra historia haya carecido de fines explícitos, conocidos por sus miembros —excepto las etapas de gran incertidumbre y confusión social que cerraron periodos históricos, clausuraron imperios o fueron el puente para ingresar a otras eras de nuestra civilización—. Los momentos de ruptura, en general, correspondieron a aquellos en los que las sociedades quedaban sin los motores del destino. En los últimos 4 000 años, cada civilización en sus diferentes etapas poseyó motivos últimos que la justificaban, movilizaban y daban un sentido a sus sociedades.<sup>9</sup>

También las propuestas ideológicas proponían un deber ser y un punto de llegada. Además de crear un sistema de valores y una manera de interpretación de la realidad; su conclusión —que justificaba la lucha y la toma del poder— definía un cierto tipo de sociedad y una idea de la felicidad o del bienestar.

Esta necesidad de buscar su destino, de crear el fin, de comprender la dirección, hace del hombre no sólo un animal social, sino también histórico. Poseemos un rasgo único: la conciencia del pasado y del futuro. Ese rasgo no sólo distingue al hombre, sino también a las sociedades. Éstas poseen también esa conciencia social del pasado y del futuro, y las relaciones sociales que los hombres establecen están profundamente signadas por esa conciencia. Sin embargo, como dice Eric Hobsbawm, pareciera que este rasgo esencial tiende a diluirse, a disolverse en la sucesión de presentes. Si los generadores de fines, mitos o razones tienden a declinar, si las ideologías ya no muestran el punto de arribo, ¿cómo podremos evaluar la organización de una sociedad? Todo orden responde a un fin, toda organización se explica por el objetivo que se busca. ¿Qué sucede con nuestras sociedades y sistemas políticos cuando carecemos del sentido del orden que nos hemos dado? ¿Cómo recrear el puerto que justifica la ruta, que da sentido a su recorrido? Una sociedad sin fines produce entre otros dramas el vaciamiento de los fines mismos de la democracia. Al menos que podamos recuperar una idea del bienestar que se constituya como el objetivo permanentemente renovado del devenir social.

Así el hombre, animal social, se relaciona con los otros históricamente. La idea de patria está ligada a este rasgo. Una patria no es sólo una sociedad humana. Es además una sociedad histórica.<sup>10</sup>

¿Cómo es esa historia sin ideologías que movilicen para la creación de un futuro, sin el peso de la historia que empuja su continuidad y cambios a la vez? ¿Cómo es una

<sup>9</sup> Un orden social se basa, además de en el uso de la fuerza, en un sistema de valores a partir del cual deriva su legitimidad, tal cual lo notaran pensadores políticos italianos como Gaetano Mosca y Antonio Gramsci. Ese sistema puede ser religioso o secular, como lo desarrollaron por ejemplo los teóricos del Contrato Social.

<sup>10</sup> “Si se concede generalmente que los Estados nacionales son ‘nuevos’ e ‘históricos’, las naciones a las que dan expresión política presumen siempre de un pasado inmemorial, y miran un futuro ilimitado, lo que es aún más importante. La magia del nacionalismo es la conversión del azar en destino.” B. Anderson, 1993, p. 29.

sociedad sin historia, ni del pasado ni del futuro? ¿Cómo es la existencia de una sociedad cuya única realidad es el presente?

¿Cómo es la política en esas sociedades, siendo la política una manera de organizar la vida social para alcanzar un cierto futuro? ¿Cómo es la democracia, que es una forma particular de organización que adopta la política?

La sociedad histórica y la ahistórica ven a la democracia de maneras distintas y opuestas. Demandan de la democracia respuestas diferentes, la apoyan o la rechazan por motivos diversos.

Así estamos hoy. Democracias atadas a sociedades del presente permanente. Ésta parece ser la democracia del siglo nuevo, lejana de aquella que dejamos, lejana para entenderla y construirla.

Si nuestro destino no está escrito, si hoy como en el pasado la pregunta sobre nuestro destino no tiene respuesta, excepto la que construyamos nosotros mismos, no es inútil interrogarse si podemos indagar sobre nuestra capacidad para reconstruir la sociedad histórica.

En nuestros tiempos se produce una rara combinación. Por un lado, los líderes políticos están ávidos por conocer las preferencias de la opinión pública. Gran parte de sus discursos y sus propuestas siguen las preferencias que se observarían en las encuestas. Por otro lado, se influye sobre la opinión, las más de las veces fuera de la acción de los políticos, para moldearla, escamotear temas, imponer otros, para sacarle su propia opinión. Los factores de poder, los medios de difusión masiva, tienen en gran medida a cargo esta tarea.

Esto, para mal, se produce en sociedades que han ido perdiendo paulatinamente objetivos y finalidades. Tanto en el plano individual como en el del conjunto social los fines, los destinos, han sido reemplazados por una sucesión de presentes.

La combinación de estas tres situaciones puede resultar inquietante para quienes conocieron otras sociedades y poseen algún conocimiento de la historia. Vivimos una etapa en la que los fines no son la razón de ser que mueve a las sociedades, los líderes tratan de conocer las preferencias cambiantes de la opinión, y esas preferencias están en gran parte moldeadas por los complejos sistemas de creación cultural en manos de intereses privados.

El razonamiento anterior se relativiza cuando los individuos están sometidos a circunstancias extremas. Quien padece hambre, pobreza, persecución, marginación, difícilmente puede plantearse algo más de largo plazo que la solución de su drama actual.

De modo que si estas dos grandes categorías corresponden a la realidad, tendríamos un sector de la sociedad sin objetivos, maleable y viviendo una historia de presentes y otro sector, urgido por la solución de sus graves carencias y desprovisto de todo fin que no sea resolver las injusticias que sufre.

## Bienestar ciudadano

El objetivo de un buen gobierno, independientemente de su forma, debería ser alcanzar el “mayor bienestar posible” para los habitantes de una sociedad.<sup>11</sup>

Tomaremos aquí una cierta noción de bienestar que guiará las ideas siguientes sobre la democracia, su concepción y su calidad.

**La idea de bienestar ciudadano contiene en esencia la noción de una difusión mayoritaria y “razonablemente” homogénea de la realización efectiva de los derechos de los que son portadores los individuos. La ciudadanía es el derecho vivido por cada individuo, el bienestar es el derecho vivido por la sociedad. Su construcción es objetivo social. Los elementos básicos del bienestar ciudadano como son el derecho a la vida y la obligación del Estado de proteger al individuo, el derecho a exigir igualdad de oportunidades empezando por la educación, el derecho del individuo a pertenecer a colectividades sin ser discriminado formalmente por la ley y por el Estado de derecho.**

Concebimos al hombre como sujeto de derechos en las diversas esferas de su vida (la privada y la pública). En primer lugar se reconoce que los individuos son portadores de ciertos derechos inalienables. En segundo lugar, la norma positiva los ha ido incorporando en casi todo el mundo. Finalmente, la democracia ha evolucionado precisamente a la par de la creciente asimilación de esos derechos por las sociedades modernas.

El ciudadano es un individuo que ejerce un conjunto de derechos que le son atribuidos. El individuo es un portador de derechos; el ciudadano, un actor de derechos. El ciudadano incorpora a su vida la idea fundadora de nuestras organizaciones políticas contenidas en el primer artículo de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Es evidente que esos derechos reconocidos nominalmente tienen distinto grado de realización en las sociedades en sus distintos niveles de desarrollo y etapas históricas.

El bienestar consiste, en esta perspectiva, en el ejercicio de la ciudadanía. **El bienestar ciudadano es la realización de los derechos, su perduración y su difusión al mayor número de habitantes.**

Resulta particularmente explícita esta vinculación en el caso de los derechos sociales. Un nivel de vida digno en la práctica implica la existencia de factores que permitan hacerlo. La igualdad de oportunidades debe ser una finalidad de la democracia. Cada sociedad puede, dada su constelación de factores,<sup>12</sup> asegurar en la medida de esa disponibilidad la aplicación y ampliación de los derechos. **El punto aquí y la finalidad de**

<sup>11</sup> “Los criterios con los que el buen gobierno se distingue del malo son sobre todo dos: primero, el gobierno para el bien común, que es diferente del gobierno para el bien propio; segundo, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas (...) que es diferente del gobierno arbitrario”. Bobbio, 1986, p. 170.

<sup>12</sup> Entendiendo por tal la disponibilidad de recursos y la capacidad organizativa con que cuenta la sociedad.

**la democracia en este sentido es la construcción de consensos y mayorías políticas para realizarlos.**

En este sentido, la altísima concentración de ingresos y poder que exhibe América Latina es un obstáculo básico para alcanzar el bienestar ciudadano y, por esta vía de razonamiento, incompatible con el objetivo de redistribución de poder, conocimiento e ingresos que consideramos esenciales para la democracia de ciudadanía. La democracia como arena pública implica cuestionar los privilegios en nombre de los derechos.

Resumiendo, a la capacidad para pasar de derechos nominales a derechos efectivos la denominamos *creación de ciudadanía*. La máxima difusión posible de la ciudadanía en la comunidad es la meta social que propone la sociedad de bienestar.

### Vínculo entre bienestar, legitimidad y sostenibilidad democrática

La idea de bienestar contiene un componente económico importante, vinculado a la realización de los derechos socioeconómicos. Aunque el sentido de bienestar que utilizamos en este texto excede al económico, en tanto lo contiene, parece apropiado reiterar su significado y mostrar en qué se diferencia de la idea más amplia.

La unidad de análisis de la economía de bienestar es el individuo y su bienestar se mide en términos de utilidad. La utilidad es una medida de satisfacción relativa, generalmente asociada al consumo de bienes y servicios. A mayores niveles de utilidad, mayores niveles de bienestar. La utilidad social corresponde, en este contexto, a la agregación de las utilidades individuales.<sup>13</sup> En contraste con este concepto, nuestro análisis sostiene que en el plano político el bienestar no es sólo la agregación de las “utilidades individuales”, sino un cambio en el conjunto de relaciones en la sociedad.

Actualmente, el debate sobre estos temas se centra en torno a una visión más acotada del bienestar: la calidad de vida, entendida como los aspectos de la vida que determinan el bienestar humano más allá de los recursos económicos.<sup>14</sup> En ese contexto, es útil referirse a tres enfoques conceptuales que pueden servir para cuantificar el bienestar humano: 1) bienestar subjetivo, 2) capacidades, 3) asignaciones justas.

El bienestar subjetivo se refiere a la percepción de cada individuo sobre su calidad de vida. Es un enfoque con rasgos utilitaristas que facilita, gracias a recientes avances metodológicos, la cuantificación de niveles agregados de “felicidad”. Es de notar que tal perspectiva dificulta las comparaciones entre grupos heterogéneos que cuentan con diferentes escalas de valores.

El enfoque de capacidades se fundamenta en criterios de justicia social. La calidad de vida corresponde a la libertad que tiene el individuo para escoger entre las dife-

<sup>13</sup> Existen dos grandes enfoques sobre la determinación de lo socialmente deseable u óptimo social: 1) la visión utilitarista (Stuart Mill) según la cual la sociedad debe maximizar la utilidad de todos los individuos que la integran con el fin de alcanzar la “mayor felicidad” posible; 2) la visión rawlsiana (Rawls) según la cual la sociedad debería maximizar el bienestar del individuo menos favorecido en términos de utilidad.

<sup>14</sup> Véase J. Stiglitz, A. Sen y J. P. Fitoussi, 2008.

rentes combinaciones de funcionalidades (situaciones o actividades importantes para el individuo) y, por lo tanto, poder desarrollar al máximo sus capacidades.<sup>15</sup>

El enfoque de las asignaciones justas o con equidad se centra en la inclusión de aspectos no cuantificables de la calidad de vida en la determinación del bienestar (metodológicamente similar al utilitarismo). Toma en consideración las diferentes preferencias y habilidades de los individuos y determina el óptimo social en función de criterios de justicia social como la solidaridad y la equidad.

### Sociedad de bienestar

Mientras que la visión económica del bienestar pone el acento en la agregación de los “bienestares individuales”, la idea que se desarrolla aquí se inclina más bien por evaluar el bienestar en función del grado de difusión social de los derechos en efecto ejercitados. Ciertamente contiene, vía el ejercicio de los derechos socioeconómicos, al bienestar económico, que podría interpretarse de acuerdo con las tres dimensiones a las que acabamos de referirnos, pero la noción política de bienestar, la que hemos llamado **alternativamente bienestar ciudadano o sociedad de bienestar, pone el acento sobre la progresiva adquisición efectiva de derechos, y es el resultado de la ampliación de la ciudadanía.**

Resumiendo: el bienestar ciudadano es el ejercicio colectivo de los derechos —políticos, civiles y sociales—; la ciudadanía es el proceso y la adquisición individual de esos derechos. Para que eso suceda (la adquisición y su goce efectivo) es necesario un cierto modelo de organización social y del poder en la sociedad que garantice alcanzar la realización efectiva de los derechos y proteja la continuidad de su goce. Ese modelo es dado por la democracia de ciudadanía y por la organización republicana.

La democracia instrumental (condición necesaria) está constituida por la democracia electoral y por la forma de controles y balances de las instituciones republicanas. La democracia de ciudadanía garantiza su goce efectivo, y los difunde a la mayoría de los habitantes construyendo la sociedad de bienestar. La democracia de ciudadanía excede, por tanto, a la electoral y al goce del núcleo básico de los derechos civiles. Incluye como condición necesaria a los socioeconómicos y a la difusión mayoritaria de todos los derechos ejercidos, esto es, el bienestar ciudadano.

En este sentido, es correcto afirmar que no es materia de la democracia la formulación de una política económica específica. Sí lo son en cambio los efectos de esa política económica en términos de la creación de ciudadanía, de goce real de los derechos económicos y sociales. De cierta forma esto aclara la separación de los campos entre economía y democracia. La democracia no debe ser evaluada por una política económica, pero sí por la manera como las políticas económicas garantizan o no la ciudadanía, ya que esto afecta directamente la calidad de la democracia. Esta cuestión merece ser tenida en cuenta, ya que hay posiciones críticas respecto a la inclusión de

<sup>15</sup> Véase A. Sen, 2009.

la ciudadanía social como parte de la evaluación democrática. Se suele argumentar que ésta es una cuestión de la economía. Dejando de lado que la realidad no se divide en disciplinas, como se hace con su estudio, resulta claro que pensar que el resultado del funcionamiento económico no afecta la estabilidad democrática es sencillamente ignorar la historia de nuestro continente durante todo el siglo xx. Conciérne a la democracia el producto en términos de la ampliación de ciudadanía. Una política económica que concentra ingresos es claramente, por su consecuencia, contradictoria con la manera en que la democracia busca organizar el poder para lograr el goce y difusión de los derechos.

Si la ampliación de ciudadanía social no se produce, esto afectará el bienestar de la sociedad, la legitimidad del sistema democrático y su capacidad para regular el poder en el futuro.

Recapitulando, la democracia es una organización del poder en la sociedad cuya legitimidad se basa en su origen (elecciones) en la forma en que es ejercido según reglas y procedimientos (Estado democrático de derecho) y en su objetivo declarado de desarrollar la ciudadanía política, civil y social. Es decir, supone que el objetivo colectivo de la sociedad es mejorar su bienestar y, en función de ello, el mejor sistema es la democracia.

El objetivo de la democracia de ciudadanía es el bienestar ciudadano. Los niveles mayores o menores de bienestar no implican entonces más o menos democracia, pero sí revelan si la democracia cumple más o menos con su objetivo. Esto es clave para la legitimidad a mediano término de la democracia. En el corto plazo, aceptamos los gobiernos porque son votados y gobiernan mediante leyes. Pero, en el fondo, aceptamos este sistema de gobiernos votados y que gobiernan con leyes porque pensamos que a la larga traerá bienestar. Si finalmente ello no sucede, esto afecta la legitimidad de la democracia. Por eso es clave la relación democracia-bienestar. El divorcio no es sostenible en el mediano plazo y la expone a grandes riesgos.

Las etapas de construcción del bienestar ciudadano son dadas para cada momento histórico y para cada sociedad particular. Cada una de esas etapas se define por la ciudadanía exigible.

Estas ideas sobre la cuestión de la finalidad social, el sentido de la democracia, la construcción de la ciudadanía posible y, finalmente, el bienestar dibujan en el diagnóstico de nuestras realidades nacionales aquellas áreas donde parece haber mayor necesidad de debate y creación. Los temas en que la agenda política debería concentrarse.

Los capítulos que siguen tratan de recoger algunas de esas cuestiones. En el marco de los análisis que presenta el capítulo 3 sobre la evolución de la democracia en América Latina, se resaltan tres cuestiones como sustantivas para la sostenibilidad democrática: *i)* separación entre los que eligen y son elegidos; es decir, la crisis de representación; *ii)* la creciente pérdida de los equilibrios y controles dentro del Estado; esto es, la cuestión de los déficits republicanos y, finalmente, *iii)* la cuestión irresuelta

y poco discutida del poder estatal y de la característica del nuevo Estado para la nueva democracia latinoamericana. Éstos son los temas que se tratan en el capítulo 4. A su vez, el capítulo 5 analiza tres dimensiones básicas de las políticas públicas: la fiscalidad, la integración social y la seguridad pública.

Ciertamente quedan fuera muchas cuestiones importantes. Sólo tratamos algunas que nos parecen condición necesaria para que la democracia dure y se amplíe. Éstas no son, por lo tanto, una agenda exhaustiva. Son los temas que nos parecen necesarios para avanzar en la creación de la democracia de ciudadanía, en su legitimidad social y, en consecuencia, en su sostenibilidad.





# 3 UN BALANCE DE LOS LOGROS Y FALENCIAS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

## Después de la transición: una nueva fase en la ruta democrática

Luego de tres décadas de democracia en América Latina, se ha dejado atrás el autoritarismo militar y muchas de las amenazas que han pesado sobre nuestras frágiles democracias. La transición convivió con la amenaza de la regresión hacia regímenes militares. Esto parece haber concluido, a pesar de los golpes de Estado en Venezuela (2002), Ecuador (2000 y 2005)<sup>1</sup> y Honduras (2009), y de controversias en algunos países sobre manipulación del voto, respeto a la libre expresión, surgimiento de un presidencialismo acentuado, limitaciones a la independencia y control de los poderes, y desconocimiento de los roles y competencias de los gobiernos locales.

Por cierto, haber dejado atrás el espectro del militarismo no implica la consolidación de la democracia. Como ya lo señalamos, ésta por definición nunca concluye, nunca está “consolidada”, su tarea es permanentemente incompleta: “La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento”.<sup>2</sup>

Se abre ahora una fase tanto o más compleja en el proceso de democratización: la “postransición”. Su rasgo principal es que los desafíos actuales tienen menos que ver con el retorno del pasado militar en la región que con las grandes dificultades para expandir los derechos de ciudadanía y la proliferación de grandes concentraciones de poder político opuestas al objetivo democrático.

La postransición plantea interrogantes sobre el futuro, sobre la capacidad de la democracia para sobrevivir y ampliarse. Nos plantea la cuestión de la sostenibilidad democrática. Las preguntas no se refieren a si un golpe instalará un gobierno

<sup>1</sup> Cabe notar que éstos no fueron golpes de Estado en el sentido clásico del término y que sólo en el golpe del año 2000 tuvieron los militares un papel protagónico. Para mayor definición sobre el tema, véase Pion-Berlin (documento preparado para el proyecto, 2009).

<sup>2</sup> P. Rosanvallon, en PNUD, 2004, p. 35.

autoritario por décadas, sino más bien a ¿cuántos grados de cesarismo y autoritarismo pueden resistir los regímenes democráticos sin perder su esencia? ¿Cuánta inseguridad y falta de Estado democrático de derecho y cuánta pobreza y desigualdad resiste la democracia?

En esta nueva fase de democratización surgen nuevas experiencias políticas y conflictos de distribución (o redistribución) del poder. **La región se presenta como una América Latina a la búsqueda de su personalidad democrática.**

No está dicho que estos cambios concluyan necesariamente en un modelo de “democracia a la latinoamericana”. Quizá lo que vivimos no construya una forma nueva y en cambio se prolongue y dé lugar, al menos en algunos países, a una fase de permanentes tensiones y conflictos o incluso a nuevas formas autoritarias.

Al reflexionar sobre esta etapa de la vida política latinoamericana es necesario tomar en cuenta el peso que tienen ciertas transformaciones políticas y económicas que han modificado las condiciones de desarrollo político en el último lustro. Así, al término de la primera década del siglo XXI el panorama regional tiene diferencias importantes con el que existía hacia el final del siglo precedente:

- El surgimiento de nuevos movimientos políticos y nuevas experiencias de gobierno.
- Un reconocimiento creciente de los derechos de sectores antes discriminados por adscripción, como el caso de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes.
- La profunda tendencia en varios países de la región a una mayor concentración del poder en el Ejecutivo, con relativa independencia de la inclinación política.
- Una aceptación generalizada de la urgencia de la lucha contra la pobreza y, en menor grado, contra las agudas desigualdades de las sociedades de América Latina.
- El cuestionamiento general del Consenso de Washington y de la receta única que encarnaba, aunque reconociendo la necesidad del mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos y del aprovechamiento de las oportunidades que brinda la inserción en la economía mundial.
- Un cierto aumento de los grados de autonomía en los países de la región respecto de las potencias políticas centrales y los organismos multilaterales de crédito, que se expresa en este último caso por una menor presión de sus condicionalidades.
- El surgimiento de una potencia regional con creciente peso mundial.
- Un reconocimiento creciente de la necesidad de esquemas efectivos de cooperación e integración regional y aumento del debate político en la región sobre el tipo de esquemas a establecer.

Hasta hace pocos años, la mayoría de estos temas eran objeto de polarización política. Hoy difícilmente un político de la región se atreve a objetar estas ideas. De hecho, quizá sin darnos cuenta, se ha ido gestando en la difícil experiencia de estos años una

## RECUADRO DE OPINIÓN 3.1

**Sobre las transiciones democráticas y sus claroscuros**

“La transición se consolida con la alternancia en el ejercicio del poder.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

“El concepto de ‘redemocratización’ no es aplicable a la mayoría de los países de América Central, que desde la independencia no conocieron ni la democracia ni los sistemas de partido, sino que vivieron en regímenes dictatoriales o en alianzas oligárquicas y militares [...] Hablar de redemocratización en América Central es un error. En América Central estamos empezando a construir democracia, y terminando de construir Estado.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“Nuestra democracia se inició como una democracia primaveral; pensamos que iba a florecer [...] Sin embargo, vemos que hemos tenido prácticamente una decadencia, porque [...] nuestras instituciones se han debilitado, el Estado se ha debilitado a partir del consenso de Washington, hubo ajustes y reajustes, y por otro lado las desigualdades históricas siguen vigentes.” (Diputada indígena de Guatemala, 9/11/09.)

“Hay una insatisfacción popular mayoritaria con el funcionamiento del sistema político y los resultados de las gestiones de gobierno. En Argentina, en la restauración democrática de 1983 hubo un altísimo nivel de participación popular, a la que siguió una progresiva declinación en la adhesión de la ciudadanía. Subsiste en América Latina, y en Argentina sin ninguna duda, un repudio absoluto a las dictaduras militares y sus nefastas consecuencias, pero aquel enamoramiento con la democracia en gran medida se ha perdido. No existe la pasión que hubo en la recuperación de la democracia.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

“La gente no está conforme con lo que hemos logrado, y demanda de la democracia algo más que libertades formales y elecciones populares limpias. La gente está demandando que la democracia le toque la piel. Si no, la erosión de la confianza seguirá creciendo, no sólo en la clase políti-

ca, sino lo que es más preocupante, en las instituciones fundamentales de la democracia. La misma población que dice que los parlamentos y los partidos son imprescindibles, dice que son ineficaces y corruptos.” (Representante del Poder Legislativo de la Rep. Dominicana, 16/11/09.)

“Hay razones para el optimismo: no sólo nuestros gobiernos son democráticamente electos; además, todos ellos intentan abordar el tema central de nuestras sociedades, que es el de la desigualdad, incorporando sectores anteriormente excluidos de los procesos decisorios. [...] Ese vigor de la política fue lo que permitió que un operario fuera electo presidente de Brasil, que un indígena fuera electo en Bolivia, que mujeres fueran electas en Argentina, Chile y Costa Rica, y que una persona como el presidente Lugo pusiera fin a décadas de monopolio de la política por un solo partido en Paraguay.” (Alto funcionario de la cancillería de Brasil, 27/04/10.)

“Desde un punto de vista optimista, podemos afirmar que 60% de la población centroamericana ha vivido sin conflictos violentos y en un ambiente de democracia como el que tenemos. Pero comienza a ser una democracia que está cansada por la manera en que funciona.” (Académico de Guatemala 1, 9/11/09.)

“Hace muchos años se decía que no había que exigirle tanto a la democracia porque se la sobrecargaba. Esta idea debe quedar atrás porque los partidos y los gobiernos no pueden evitar que cualquier ciudadano piense que si la democracia significa igualdad, ¿por qué restringirla a las urnas?” (Académico mexicano 2, 22/03/10; cita aproximada.)

“Hay un exceso de optimismo respecto de la institucionalidad democrática, como si no hubiera marcha atrás; sin embargo, sí hay riesgos de involución democrática (lo que Charles Tilly llama ‘desdemocratización’). A ello se le suman temas más sutiles de degradación democrática.” (Funcionario internacional en Colombia, 16/02/10; cita aproximada.)

## RECUADRO DE OPINIÓN 3.2

**Sobre la unidad / heterogeneidad de la región:**

“Tenemos un mundo y un continente bastante diferenciados, y los ritmos políticos son diferentes y arrojan diversas problemáticas.” (Viceministro del PE 2 de Bolivia, 9/03/10.)

“Como las personas, cada país tiene historia, costumbres, problemas, sueños, utopías, frustraciones que les son propios, por mucho que pertenezcan a la misma familia. [...] [Los problemas] nos tocan de forma distinta; de ahí la importancia de encontrarnos con otras experiencias que al fin y al cabo también tienen mucho en común. No podemos caer en la tentación de la autorreferencialidad y creer que nuestra forma de resolver los problemas es única, o que los problemas del vecino no nos afectan.” (Diputado de Chile, 27/04/10.)

“Somos cada vez más distintos, y resulta complejo formular visiones que reflejen alguna tendencia del sistema internacional porque lo específico, lo particular de cada realidad nacional tiene un peso que es muy importante tener en cuenta. Creo que esto viene desde la crisis de la deuda que estalló en México en 1982, pero se ha ido acentuando con el curso del tiempo. [...] ¿Qué tendrían en común hoy en día Brasil con Haití, Argentina con Honduras o Chile con Nicaragua, por mencionar tres de los países con menor potencial productivo y mayores difi-

cultades de consolidación de sus procesos democráticos? En primer lugar, entonces, hay una segmentación de la región; este es un tiempo de experiencias nacionales donde incluso lo subregional ya no siempre resulta riguroso. Y sin embargo, tenemos que pensar desde una perspectiva que es la de nuestra América Latina, y últimamente nuestra América del Sur, y ese ejercicio es siempre enormemente interesante.” (Ex embajador y ex ministro del PE de Chile, 26/04/10.)

“No hay *una* agenda, hay varias agendas. Tratar de homogeneizar a todos los países y pretender de alguna forma que la construcción de la ciudadanía es igual en todas partes es un error. La ciudadanía no tiene una lógica homogénea.” (Representante de la alcaldía de Bolivia, 9/03/10.)

“Aquello de que cuando uno describe su aldea describe el mundo es muy cierto. Los principales problemas pendientes de resolución están presentes, aunque con distinta entidad, en todos nuestros países: ninguno puede decir que tenga una vida institucional republicana plena, completa, garantizada, y resueltos sus problemas de crecimiento económico con distribución del ingreso y sus problemas sociales.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

suerte de consenso latinoamericano sobre un grupo de objetivos centrales. Sin embargo, se ha avanzado poco en plantear y promover un debate sobre los medios para alcanzar estas metas. Es más, casi todo el discurso político, en la mayoría del espectro ideológico, reitera principios y objetivos con los que nadie discrepa, mientras ignora u oculta lo que debería promover el debate: las diferencias acerca de cómo alcanzarlos.

Un sistema político se desarrolla en un espacio, con actores precisos, con historia y, preferentemente, con objetivos. La democracia no es abstracta, atemporal. Se desarrolla en el contexto de una nación. Da y recibe de ella, organiza a la sociedad y al Estado, y es modelada por su historia y su futuro.

Tratar a la democracia fuera de la experiencia nacional deja incompleta la reflexión. La democracia no es pensable ni concebible fuera de las relaciones que se dan en sociedades precisas en tiempos concretos. La forma de la democracia está atada a la forma y contenido de la nación.

De un modo semejante, la nación es un espacio diferenciado de otras naciones con las que convive, se enfrenta, coopera o compite. La nación tampoco puede ser comprendida fuera de su vínculo mundial. Esto que fue cierto en todo tiempo, existieran o no los que llamaríamos Estados nacionales, lo es particularmente ahora, en la era de la globalización.

De esta manera, la democracia es real sólo en un contexto nacional y mundial preciso. Tratar la relación entre la democracia, el papel del Estado, su soberanía interior respecto de los poderes fácticos y su soberanía exterior en la forma de la interdependencia mundial no es el tema de este informe. Pero no podríamos dejar sin anotar que aquí discutimos algunos aspectos críticos del fenómeno democrático, del estatal y de las trabas y metas que puede enfrentar la democracia.

Esta observación debe ser completada con el análisis de la relación entre las necesidades de la democracia y el sistema mundial. Cómo se limita el poder estatal, cómo los poderes fácticos se vinculan con el exterior, cómo la dotación de recursos se expande o limita según el tipo de vínculo mundial. No hay en todo el planeta ninguna nación aislada del mundo. Todas interactúan con todas, pero de forma asimétrica, con impactos diferenciados. Las democracias latinoamericanas reciben las consecuencias de esas asimetrías; ellas no se explican sus desafíos, no se entienden si las miramos en sí mismas, aisladas y autónomas.

El estudio de esos impactos sobre el sistema democrático es una cuestión fundamental para su sostenibilidad. El mundo no es algo ajeno y lejano a la sociedad nacional. Vive el mismo tiempo y se comporta como si viviera el mismo espacio.

En la construcción de la relación mundial, los procesos de integración subregional desempeñan un papel decisivo. La razón es simple: la capacidad de negociación de un grupo de naciones con el resto del mundo compensa en parte los desbalances de poder político, militar y económico.

La experiencia del Grupo de Río, del Mercosur, de la Comunidad Andina, del SICA, entre otros casos, muestra el aumento de la capacidad de negociación y la posibilidad de vincularse de mejor manera dentro de un sistema de poderes fuertemente desiguales. Es evidente que problemas o amenazas para la democracia que traspasan las fronteras nacionales, redes transnacionales del narcotráfico y el crimen organizado, la explotación ilegal y descontrolada de los recursos naturales y sus consecuencias para el hábitat, requieren respuestas efectivas en el ámbito de una mayor y mejor cooperación e integración regional.

Inserción internacional, integración y democracia constituyen un vínculo estrecho entre sí. Se realimentan mutuamente para fortalecerse o debilitarse.

## Ciudadanía en América Latina: estado actual y tendencias

**Describir el estado de la ciudadanía nos permite ingresar al tema de la calidad de nuestras democracias.** Lo que hayamos avanzado en esta materia señala hasta dónde en estos años nuestra democracia se desarrolló. El voto es un instrumento de la democracia, su objetivo es que cada vez más personas gocen la práctica de sus derechos. A mayor creación de ciudadanía, mayor calidad democrática e inversamente. A su vez, menor la calidad de la democracia, menor su legitimidad, con la secuela previsible de pérdida de sostenibilidad.

En las carencias de ciudadanía y en sus razones deberíamos encontrar los grandes temas de la agenda democrática latinoamericana.

### Ciudadanía política

La ciudadanía política, la esfera que incluye la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, es el punto de entrada natural para una discusión de la ciudadanía, ya que incluye un derecho democrático básico: postularse para ser elegido y participar en la elección de los gobernantes. Si no se reconoce este derecho, indudablemente la legitimidad democrática es inexistente. Sin embargo, una discusión de la ciudadanía política abarca varios temas que se extienden más allá de la participación ciudadana en la elección de gobernantes. Por lo tanto, abordaremos los temas del acceso a los cargos públicos, así como dos temas que han sido materia de mucha discusión en tiempos recientes: el proceso mediante el cual se toman decisiones de gobierno y se diseña la constitución política de un país, esto es, la ley fundamental que establece los grandes parámetros que estructuran el acceso a los cargos públicos y la toma de decisiones de gobierno (véase cuadro 3.1).

### Acceso a los cargos públicos

**En América Latina, las elecciones se han afianzado como el único medio de acceso a los cargos públicos.** En efecto, las elecciones para presidente y miembros del congreso se producen regularmente. Sus resultados son a veces cuestionados, y en numerosos casos son objeto de la observación de organizaciones multilaterales como la OEA (véase cuadro 3.2).

Más allá del hecho de la celebración de actos electorales, la situación actual con respecto a la calidad de las elecciones para cargos públicos también es en gran medida positiva.

Un tema que ha suscitado discusión en algunas elecciones ha sido la inhabilidad de numerosos ciudadanos para ejercer el derecho al voto debido a que carecen de la documentación necesaria. La presencia de grupos ilegales armados en Colombia sigue imponiendo restricciones al proceso electoral, afectando la libertad de votantes y de

**Cuadro 3.1** Aspectos de la ciudadanía política

ASPECTO	ESTÁNDAR
I. El acceso a los cargos públicos	Elecciones incluyentes, limpias y libres Las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos
II. La toma de decisiones de gobierno(*)	Frenos y contrapesos entre autoridades electas
III. El diseño del marco constitucional	Poder de los ciudadanos o sus representantes de cambiar la constitución Cambios constitucionales mediante procesos democráticos(**)

NOTAS: (\*) El término *gobierno* se emplea en un sentido amplio, incluyendo el Poder Ejecutivo y también el Poder Legislativo.

(\*\*) Por *procesos democráticos* entendemos: *i)* elecciones incluyentes, limpias y libres de una asamblea constituyente o de las autoridades mandatadas para cambiar la constitución; *ii)* redacción y aprobación del texto de la constitución de acuerdo con reglas; *iii)* ratificación del texto de la constitución por medio de elecciones incluyentes, limpias y libres o por medio del voto de autoridades electas.

**Cuadro 3.2** Elecciones para presidente y Congreso. América Latina (2000-2009)

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina		Cb, Ca		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca
Bolivia			Pr, Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Pr(*)	Pr, Cb, Ca
Brasil			Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca			
Chile		Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca
Colombia			Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca			
Costa Rica			Pr, Cu				Pr, Cu			
Ecuador			Pr, Cu				Pr, Cu			Pr, Cu
El Salvador	Cu			Cu	Pr		Cu			Pr, Cu
Guatemala				Pr, Cu				Pr, Cu		
Honduras		Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu
México	Pr, Cb, Ca			Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Cb
Nicaragua		Pr, Cu					Pr, Cu			
Panamá					Pr, Cu					Pr, Cu
Paraguay				Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca	
Perú	Pr, Cu	Pr, Cu					Pr, Cu			
República Dominicana	Pr		Cb, Ca		Pr		Cb, Ca		Pr	
Uruguay					Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca
Venezuela	Pr, Cu				Pr(*)	Cu	Pr			

NOTAS: Pr = Presidente, Cb = Cámara baja del parlamento, Ca = Cámara alta del parlamento, Cu = Cámara única. El año de las elecciones presidenciales se refiere a la primera vuelta, aun cuando una segunda vuelta de elecciones presidenciales se hubiera realizado el año subsiguiente.

(\*) La elecciones en Venezuela, en 2004, y en Bolivia, en 2008, fueron referendos de revocatoria presidencial.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Munck, 2009.

candidatos. Lo mismo sucede en países como Guatemala donde la violencia criminal, la inseguridad y las fallas o debilidades del Estado limitan la participación política abierta y plena. El uso indebido de recursos públicos y de fondos ilegales en campañas electorales así como las proscripciones políticas siguen afectando la calidad de las elecciones y de la democracia. La región no está, por lo tanto, exenta de problemas en cuanto a sus procesos electorales. Sin embargo, desde la elección en Perú en 2000, ninguna elección ha generado una crisis generalizada. Varias elecciones han producido resultados muy ajustados (Costa Rica 2006; México 2006; Perú 2006, primera vuelta) y en algunos casos los resultados generaron denuncias ante las autoridades electorales. Sin embargo, solamente en Venezuela en el referendo revocatorio de 2004 y en la elección parlamentaria de 2005, y en México en 2006, hubo un cuestionamiento fuerte del proceso electoral por parte de la oposición.

Por otra parte, en ciertos países se han cuestionado además los medios indirectos que ha ejercido el gobierno para impedir que miembros de la oposición se puedan presentar a elecciones, el financiamiento de las campañas con dinero ilícito y la influencia del paramilitarismo en algunos distritos electorales. En otros se han manipulado los resultados de las elecciones municipales, o cuando éstas han sido ganadas por candidatos de partidos opositores se les ha despojado de sus facultades y recursos, o se les han iniciado procesos judiciales.

Una tendencia más preocupante es la interrupción de mandatos de presidentes electos, un problema que empezó en la década de los noventa y que continuó durante los primeros años de este siglo. La reiteración de estas situaciones muestra que la consolidación de la supremacía civil sobre los aparatos militares no significa que nuestras democracias estén libres de riesgos y peligros. Pero ahora los riesgos son otros.

**En los últimos 20 años, 18 presidentes no completaron sus mandatos.** Ninguno de ellos fue acusado de asumir el poder de manera ilegal,<sup>3</sup> es decir, que no se cuestionaba su legitimidad de origen sino su desempeño. Los casos en los cuales un presidente electo ha sido desplazado en circunstancias problemáticas son bien conocidos, e incluyen a Argentina (2001), Bolivia (2003), Ecuador (1997, 2000, 2005), Venezuela (brevemente en 2002) y más recientemente Honduras (2009).<sup>4</sup> En otros países (especialmente Nicaragua en 2005) tales crisis han sido resueltas en gran parte gracias a acciones preventivas de la comunidad internacional. La crisis hondureña ha demostrado la urgente necesidad que tiene nuestra región de poder contar con instrumentos efectivos de prevención y resolución de crisis de gobernabilidad y conflictos políticos.

<sup>3</sup> El acceso a la presidencia de Fujimori después de la elección del año 2000 podría ser considerado una excepción a esta afirmación.

<sup>4</sup> Parte de este fenómeno problemático de la estabilidad en sus puestos de las autoridades que acceden a cargos en el Estado por medio de elecciones ha sido el desplazamiento de parlamentarios. Pero este problema no se ha manifestado más allá del golpe de Fujimori en 1992 y del golpe fallido de Serrano en Guatemala en 1993. Otro fenómeno relacionado concierne a los cargos públicos que no son electivos para empezar, como ha sido el caso de parte del senado en Chile desde 1990 hasta la reforma de la Constitución en 2005.

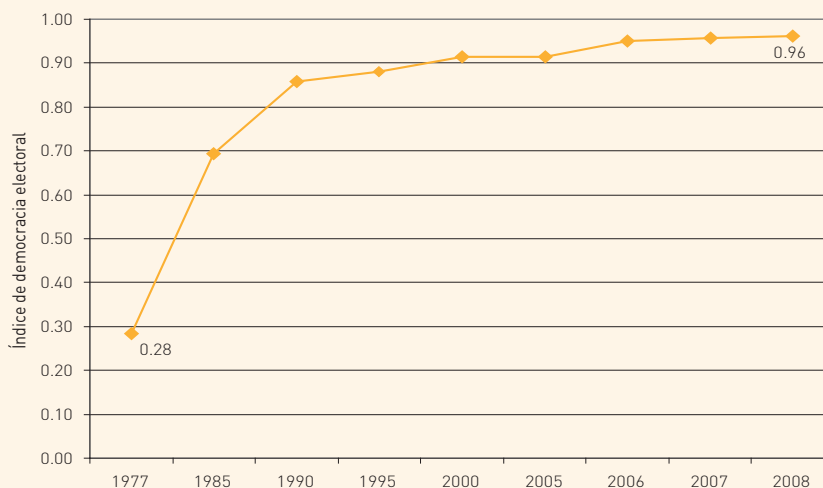


La frecuencia de este tipo de crisis ha disminuido notoriamente, pero el caso hondureño ha demostrado que el riesgo sigue existiendo.

El Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para el informe del PNUD (2004) y actualizado para este estudio, ilustra el importante progreso de nuestras democracias (véase gráfica 3.1). La democracia ha avanzado en sus procedimientos electorales de manera notable, alcanzando en 2008 su nivel más alto desde 1977 (0.96 contra 0.28). Es conveniente señalar que este indicador sólo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, por lo que muchas de las distorsiones del proceso electoral ya mencionadas no aparecen reflejadas.<sup>5</sup> En cualquier caso, la región ha dejado atrás la larga noche del autoritarismo militar, donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir por el destino de todos. Hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son democracias electorales.

El estatus de los países de América Latina como democracias electorales representa un cambio importante. **Entre 1930 y 1980, más de un tercio de los cambios de gobierno se realizaron de forma irregular, particularmente por medio de golpes militares.**<sup>6</sup> Hoy en día, exceptuando el caso de Honduras, aunque la influencia militar

**Gráfica 3.1** Índice de democracia electoral (IDE) en América Latina (1977-2008)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Munck, 2009.

<sup>5</sup> Los cuatro componentes básicos a partir de los que se construye el IDE son: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres, y cargos públicos electos. Para una nota metodológica completa acerca del IDE, véase PNUD, 2004, p. 207.

<sup>6</sup> Un estudio de David Scott Palmer, citado por Valenzuela, 2004, p. 5, encuentra que entre 1930 y 1980, en 37 países de América Latina y el Caribe, hubo 277 cambios de gobierno, y que en 104 casos (37.5%), este cambio se dio a través de un golpe militar. Otro estudio, de Waldino Cleto Suárez, 1982, p. 121, se enfoca en 20 países (los 18 países que cubre este informe más Cuba y Haití, aproximadamente durante el mismo periodo, y encuentra que 36.4% de los nombramientos presidenciales se dieron de forma irregular.

todavía se siente en algunos países y aunque han existido rumores de golpes en el contexto de algunas crisis políticas, la amenaza contra la democracia que en el siglo XX representaron las fuerzas armadas ha retrocedido marcadamente. Además, los grupos guerrilleros, que desde la Revolución cubana se formaron en varios países de la región y que con su acción impusieron restricciones al proceso electoral, también han desaparecido de la escena, excepto en Colombia, donde también subsiste la presencia de grupos paramilitares en algunas regiones. En efecto, las guerrillas activas en la década de los ochenta o se han incorporado al proceso electoral como en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y algunas de las colombianas, o han sido derrotadas militarmente como en Perú.<sup>7</sup> **Así, la violencia como un medio para acceder al poder, la norma en las décadas de los sesenta y setenta, ha sido reemplazada por el ejercicio del voto y por la alternancia pacífica en el poder.**

El valor de este cambio merece ser resaltado. La democracia electoral es solamente una parte de la ciudadanía e incluso sólo una parte de la ciudadanía política. Y, como se verá más adelante, la región enfrenta desafíos importantes con respecto a varios otros aspectos de la ciudadanía. Pero estos desafíos no le restan significado a la conquista de la democracia electoral. En contra de la crítica comúnmente articulada en los sesenta y que todavía se escucha en algunos países de la región, de que la democracia representativa es meramente formal, la democracia electoral ha mostrado su vitalidad en los hechos. Más aún, la democracia como “ideal de formas” es formal. Cabe preguntarse: ¿el derecho al *habeas corpus* es parte de la democracia “formal” o de la supuesta democracia “real”? Norberto Bobbio observó una vez que aquellos comprometidos con el cambio social debían defender, por sobre todo, el Estado de derecho. Dotándolo de nuevos contenidos, pero nunca olvidando que si los nuevos contenidos no se enmarcan en las estructuras del Estado de derecho, “terminarán transformándose en nuevos instrumentos de desigualdad y opresión”.<sup>8</sup> **De cualquier manera, por medio de un proceso electoral, en la última década en América Latina han accedido al gobierno nuevas fuerzas políticas, con ambiciosas propuestas de reformas sociales.**

Han comenzado, además, nuevas formas de participación de comunidades históricamente marginadas, como los indígenas y afrodescendientes, pero su representación política es todavía insuficiente (véase cuadro 3.3). En los últimos años han llegado a la presidencia líderes que difícilmente puedan caracterizarse como surgidos de sectores tradicionales o elitistas. En este sentido, es un signo de maduración de nuestras democracias el acceso a la presidencia de ex líderes de sindicatos y de movimientos sociales, y varias mujeres, hechos totalmente novedosos en la región.

Hay avances en la participación y representación de las mujeres en la vida política y, en algunos países, de mecanismos de discriminación positiva (sistemas de cuotas)

<sup>7</sup> Sobre el cambio en la izquierda que ha llevado al abandono de las armas, véase Castañeda, 1995.

<sup>8</sup> Entrevista a Norberto Bobbio citado en H. Muñoz, 2006, p. 2.

**Cuadro 3.3** Representación de mujeres e indígenas en los parlamentos

**REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS  
Y LOS GABINETES DE AMÉRICA LATINA, 2008-2009**

PAÍS	% DE MUJERES EN LA CÁMARA BAJA, 2009	% DE MUJERES EN LA CÁMARA ALTA, 2009	% DE MUJERES MINISTRAS DE ESTADO, 2008
	Argentina	38.5	35.2
Bolivia	25.4	47.2	23.5
Brasil	8.8	12.3	11.4
Chile	14.2	13.2	40.7
Colombia	8.4	11.8	23.1
Costa Rica	36.8	n. a.	29.4
Ecuador	32.3	n. a.	35.3
El Salvador	19.0	n. a.	38.9
Guatemala	12.0	n. a.	6.7
Honduras	18.0	n. a.	14.3
México	26.2	19.5	15.8
Nicaragua	20.7	n. a.	33.3
Panamá	8.5	n. a.	23.1
Paraguay	12.5	15.6	18.9
Perú	27.5	n. a.	29.4
República Dominicana	19.7	3.1	14.5
Uruguay	15.2	12.9	28.6
Venezuela	17.5	n. a.	21.4
América Latina	20.1	19.0	24.0

NOTA: n. a.: no aplicable. Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos. Los datos sobre el porcentaje de mujeres en el Congreso (ambas cámaras) son hasta 2009, incluyendo cambios registrados en elecciones en ese año. Los datos sobre ministras de Estado reflejan la situación a principios de 2008, excepto para Honduras, que se refieren a 2005.

FUENTES: Inter-Parliamentary Union, 2010.

**REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA (2005)**

PAÍS	AÑO DE ELECCIÓN	% DE INDÍGENAS EN LA CÁMARA BAJA	% DE INDÍGENAS EN LA CÁMARA ALTA
		Bolivia	2005
Colombia	2006	1.21	0.98
Ecuador	2006	4.00	n. r.
Guatemala	2003	9.49	n. r.
México	2003	1.20	0.78
Perú	2006	5.83	n. r.
Venezuela	2005	3.03	n. r.

NOTA: n.r.: no relevante.

FUENTE: Roza, 2007, tabla 3, p. 3.

para patrocinarlos.<sup>9</sup> En cualquier caso, y pese al aumento importante de la presencia de las mujeres en cargos de elección popular y otros órganos político-institucionales, los niveles de representación femenina siguen siendo insuficientes. **Además, la construcción de la ciudadanía política de las mujeres no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social.** Su autonomía, económica y física, sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación que todavía enfrentan en el mercado laboral y por la inadecuada protección frente a la violencia física, entre otros factores. Otros ciudadanos sufren también ciudadanía recortada, ya sea por razones físicas o por identidad sexual.

**La democracia local muestra avances, que se reflejan en la generalización de la elección popular de las autoridades locales y regionales** (estatales, departamentales o provinciales, según el caso) y en el aumento en sus competencias y recursos de estos niveles de gobierno, aunque en muchos casos sin la suficiente creación de capacidades institucionales. En varios países los espacios locales se han convertido en fuente de creación de nuevas figuras políticas y de novedosas experiencias de participación ciudadana. No obstante, en algunos contextos, subsisten relaciones de subordinación a los poderes nacionales e incluso de abierta restricción por parte de éstos al ejercicio de las funciones que la Constitución y la ley entregan a los gobiernos subnacionales. A su vez, en otros casos, puede decirse que los gobiernos subnacionales se alejan de la visión de experiencias democráticas novedosas y, por el contrario, manifiestan vestigios autoritarios o el predominio de prácticas políticas indeseables como un recrudescido clientelismo.<sup>10</sup>

### Toma de decisiones de gobierno

Un primer paso para ir más allá de la democracia electoral es incluir en el análisis el proceso de toma de decisiones de gobierno (véase nuevamente el cuadro 3.1). Este tema ha sido materia de mucha discusión en América Latina y su inclusión en el debate ha sido justificada con el argumento de que una evaluación del poder político no debería enfocarse solamente en cuestiones relacionadas con la legitimidad de origen del poder político. Además, la discusión sobre este tema ha resaltado, de manera consistente, la importancia del sistema de controles y contrapesos entre las dos ramas del Estado que son electas popularmente: el gobierno y los parlamentos.

La cuestión que estamos discutiendo también se vincula directamente a la calidad democrática. Un origen inapropiado de los gobiernos —como acabamos de ver— es contradictorio con la forma democrática. También pueden serlo, aunque no se suele

<sup>9</sup> Previamente, en América Latina sólo habían llegado a la presidencia por medio de elecciones dos personas de origen indígena (Benito Juárez, presidente de México entre 1858 y 1872, y Alejandro Toledo, presidente de Perú entre 2001 y 2006) y tres mujeres (Violeta Barrios de Chamorro, presidenta de Nicaragua en 1990–1997, María Estela Martínez de Perón, presidenta de Argentina en 1974–1976, y Mireya Moscoso, presidenta de Panamá en 1999–2004). Para más información sobre la representación de las mujeres en la política, véase Llanos y Sample, 2008, y Luna, Roza y Vega, 2008.

<sup>10</sup> Véase el concepto de *zonas marrones* en G. O'Donnell, 1993, pp. 125–159.

hablar del tema, ciertas formas del ejercicio del gobierno. Ejercer el gobierno es, en definitiva, ejercicio de poder, y si éste avanza sobre los derechos individuales o colectivos, es, por lo menos, no construcción de ciudadanía sino, en ocasiones, destrucción de ciudadanía. Ésta, lejos de ser una cuestión formal, toca el centro del Estado democrático de derecho, porque afecta la relación Estado-ciudadano.

Los poderes formales de los presidentes de América Latina en materia legislativa son, en general, considerables y superan en mucho a los poderes de los presidentes de los Estados Unidos, cuya Constitución sirvió de modelo a muchas constituciones latinoamericanas (PNUD, 2004a, p. 93; 2004b, pp. 74-79; Munck, Bosworth y Phillips, 2008, pp. 467-469). Además, como muestran varios estudios sobre la función legislativa, el Ejecutivo tiende a ser el promotor de las leyes más importantes.<sup>11</sup> En muchos países la relación entre presidentes y parlamentos no está balanceada de forma adecuada. **La evidencia más contundente se encuentra en las facultades legislativas extraordinarias de los presidentes: el poder de decreto constitucional, entendido como la facultad otorgada por la constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al congreso, y el poder de decreto delegado, entendido como la facultad otorgada por la Constitución a los presidentes para decretar leyes sin necesidad de recurrir al Congreso en aquellas instancias y en aquellas materias en que el Congreso decide delegar el poder de legislar al Ejecutivo.**<sup>12</sup>

Una mirada comparativa de la región muestra que es posible distinguir los países en términos de:

- i)* la habilitación de los presidentes para ejercer poderes legislativos extraordinarios;
- ii)* el alcance y vigencia de esos poderes, y
- iii)* la frecuencia de su uso.

Con respecto al marco normativo, hoy se pueden distinguir tres situaciones relativas a la habilitación de los presidentes para usar esos poderes (véase cuadro 3.4). En algunos países, los presidentes carecen del poder de decreto constitucional y de decreto delegado. Éste es el caso de Guatemala y dos países en que se derogaron dichos poderes presidenciales en la década de los noventa: Nicaragua y Paraguay. En otro conjunto de países, los presidentes cuentan con uno de estos poderes. Éste es el caso de

<sup>11</sup> Para datos comparativos sobre el éxito legislativo, véanse García-Montero, 2007, y Alcántara y García-Montero, 2008, pp. 3-5.

<sup>12</sup> En distintos países el poder de decreto constitucional es llamado de formas diferentes, incluyendo el poder de emitir decretos de urgencia, decretos de necesidad y urgencia, decretos-leyes, medidas provisionales con fuerza de ley, decretos supremos, etc. Estos decretos, como los decretos delegados, deben distinguirse de los decretos ordinarios, de carácter reglamentario o administrativo, que pueden emitir casi todos los poderes ejecutivos del mundo. Sobre distinciones entre diferentes tipos de decretos, véanse Shugart y Mainwaring, 1997, pp. 44-47; Carey y Shugart, 1998, pp. 9-14, y García Montero, 2008, pp. 62-65.

**Cuadro 3.4** Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos en el marco normativo (1980-2007)

PAÍS	TIPO DE PODER	HABILITACIÓN	ALCANCE	VIGENCIA
Argentina	Decreto constitucional	1983-1994: sí, de facto 1994-2007: sí	Muy amplio: casi en cualquier materia Muy amplio: casi en cualquier materia	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley permanente inmediatamente
	Decreto delegado	1983-1994: no 1994-2007: sí	n. r. Restringida: para temas de emergencia	n. r. Se transforma en ley permanente inmediatamente
Bolivia	Decreto constitucional	1985-2007: sí, de facto	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	sí, de facto		
Brasil	Decreto constitucional	1985-1988: sí 1988-2007: sí	Muy amplio: casi en cualquier materia Muy amplio: casi en cualquier materia	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley temporal y, si el Congreso no actúa, el Ejecutivo puede extender su vigencia
	Decreto delegado	1985-2007: sí	Restringido	n. d.
Chile	Decreto constitucional	1990-2007: sí	Amplio: para materia presupuestaria	Se transforma en ley si el Congreso no actúa en 60 días
	Decreto delegado	1990-2007: sí	Amplio	n. d.
Colombia	Decreto constitucional	1980-1991: sí *	Muy amplio	Se transforma en ley temporal (mientras dure el estado de sitio)†
		1991-2007: sí *	Amplio	Se transforma en ley temporal, por un máximo de 120 días en el caso de decretos emitidos durante un "estado de emergencia económica", y 180 días en el caso de decretos emitidos durante una "conmoción interior" sin acción del Congreso
	Decreto delegado	1980-1991: sí 1991-2007: sí	Muy amplio Amplio	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley permanente inmediatamente, pero puede ser derogada o modificada por el Congreso
Costa Rica	Decreto constitucional	1980-2007: sí **	n. d.	Se transforma en ley temporal pero, para conservar su vigencia, debe ser ratificada posteriormente por el Congreso
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
Ecuador	Decreto constitucional	1980-1983: no	n. r.	n. r.
		1984-2007: sí	n. d.	Se transforma en ley permanente si el Congreso no actúa en corto plazo (1984-1998, en 15 días; 1998-2007, en 30 días)
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
El Salvador	Decreto constitucional	1983-2007: sí *	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1983-2007: no	n. r.	n. r.
Guatemala	Decreto constitucional	1986-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1986-2007: no	n. r.	n. r.

**Cuadro 3.4** Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos en el marco normativo (1980-2007) *(concluye)*

PAÍS	TIPO DE PODER	HABILITACIÓN	ALCANCE	VIGENCIA
Honduras	Decreto constitucional	1982-2007: sí	Amplio: en materia económica y financiera	n. d.
	Decreto delegado	1982-2007: no	n. r.	n. r.
México	Decreto constitucional	1980-2007: no ***	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1980-2007: sí	Restringido: en materia comercial	Se transforma en ley temporal y es sometida a la aprobación cuando el presidente envía el presupuesto fiscal al Congreso
Nicaragua	Decreto constitucional	1987-1995: sí	Amplio: en materias fiscales	n. d.
		1995-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1987-1995: sí	n. d.	n. d.
		1995-2007: no	n. r.	n. r.
Panamá	Decreto constitucional	1983-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1983-2007: sí <sup>††</sup>	Restringido	n. d.
Paraguay	Decreto constitucional	1980-1992: sí <sup>**</sup>	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1992-2007: no	n. r.	n. r.
			1992-2007: no	n. r.
Perú	Decreto constitucional	1980-1993: sí, de facto	Amplio: en materia económica y financiera	Se transforma en ley permanente inmediatamente; las atribuciones del Congreso son inciertas
		1993-2007: sí	Amplio: en materia económica y financiera	Se transforma en ley permanente inmediatamente, y puede ser modificada o derogada por el Congreso
	Decreto delegado	1980-2007: sí	Muy amplio	Se transforma en ley permanente inmediatamente, pero puede ser derogada por el Congreso
República Dominicana	Decreto constitucional	1980-2007: sí	Amplio: en materia presupuestaria	n. d.
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
Uruguay	Decreto constitucional	1985-2007: sí	n. r.	Se transforma en ley permanente si el Congreso no actúa en 45 días
	Decreto delegado	1985-2007: no	n. r.	n. r.
Venezuela	Decreto constitucional	1980-2007: sí*	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1982-2007: sí 1999-2007: sí	Amplio Muy amplio (sin límites)	

NOTAS: n. r.: no relevante; n.d.: no disponible.

(\*) En los casos de Colombia y Venezuela, el presidente puede apropiarse de facultades para dictar decretos-leyes por medio de la declaración de un Estado de excepción. En El Salvador existe la posibilidad de legislar por decreto en las circunstancias establecidas en el artículo 29 de la Constitución (caso de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público).

(\*\*) En Costa Rica (y en Paraguay hasta 1992), el presidente está implícitamente autorizado para dictar decretos de urgencia cuando la asamblea legislativa está en receso.

(\*\*\*) La única excepción concierne a materias sanitarias.

(†) En efecto, los decretos tenían carácter permanente porque en Colombia el estado de sitio era una condición casi permanente. Además, al levantarse el estado de sitio en 1991, por decreto se adoptó como legislación permanente las disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio.

(††) Sólo cuando la asamblea legislativa está en receso.

FUENTES: Elaboración propia a partir de las constituciones de los países de la región.

## RECUADRO DE OPINIÓN 3.3

“Hemos tenido dos derrotas importantes: primero, la idea de que habíamos construido generalizadamente procesos electorales limpios y posibles de ser aceptados por todos los contendientes. En la elección de julio de 2006 en México, frente a un empate casi matemático, uno de los actores, Manuel López Obrador, descalifica y desconoce el proceso electoral en el cual creía haber ganado cuando los resultados oficiales del IFE lo daban como ligeramente perdedor. [...] Y segundo, la idea de que los golpes de Estado tradicionales ya no tenían lugar en América Latina, contradicha por el dramático episodio de Honduras. Es que en política no hay nada para siempre; los procesos políticos están marcados por la provisoriedad, y lo que nos parecía sólido y definitivo en un momento determinado luego se desplomó.” (Ex embajador y ex ministro del PE de Chile, 26/04/10.)

“En muchos países, y también en el mío, la diferencia [entre democracia electoral y democracia ciudadana] es establecida para subestimar —cuando no criticar— la democracia electoral, como si los resultados de las elecciones u otros procesos de medición de la voluntad popular no coincidieran concretamente con otros paradigmas más generales de democracia ciudadana. Para ser más claro: se dice con frecuencia que es cierto que hay una tendencia electoral en tal o cual dirección, pero que eso corresponde al hecho de que hay un bajo nivel de conciencia social, un bajo nivel de constitución de ciudadanía. El concepto de democracia ciudadana, aunque absolutamente pertinente desde el punto de vista teórico, puede servir en la práctica como criterio para descalificar la democracia electoral.” (Alto funcionario del PE de Brasil, 26/04/10.)

“Las entidades subregionales tienen que cuidar el activo de tener democracia en la región. [...] Es poco lo que pueden involucrarse y tener injerencia sobre el ejercicio democrático de cada país. Pero sí pueden garantizar que haya un proceso de competencia electoral absolutamente transparente, porque incluso los gobiernos que subordinan lo institucional al ejercicio del poder pueden ser derrotados en las urnas. Las instituciones regionales deben vigilar con mucho esmero que haya procedimientos transparentes en la competencia electoral.” (Ex diputado y ex vicepresidente de Argentina, 27/04/10.)

“La acción discriminadora contra los pueblos indígenas radica también en lo político, en la falta de espacios democráticos dentro de los partidos políticos.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 10/11/09.)

“Sobrevive la idea de que los indígenas son un estorbo para el desarrollo y un problema para la democracia. Es necesario llevar a la democracia a un terreno y una cultura distintos a aquellos para los cuales fue originalmente pensada. No queremos que los indígenas sigan siendo el folclor de la democracia, sino actores políticos.” (Líder de organización indígena colombiana, 17/02/10; cita aproximada.)

“No podemos construir democracia con los sujetos políticos que tenemos. [...] Necesitamos formar nuevos sujetos políticos. Cuando en Estados Unidos quisieron reducir el impacto del racismo y la discriminación, lo primero que hicieron fue construir universidades donde los afro pudieran formar pensamiento para la sociedad que querían. Si no, caemos en trampas como la de la participación. En los últimos años yo he participado de cuanta cosa ustedes quieran, pero he visto tan poco cambio. Los afro estamos incluidos nominalmente en Colombia, pero cuando se va a tomar decisiones, proponer cambios, decidir presupuestos..., bueno, hay una serie de actividades que no son para pobres.” (Líder afrocolombiano, 17/02/10; cita aproximada.)

“[Indígenas y mujeres] estamos haciendo una propuesta de reforma del artículo 212 [de la ley electoral y de partidos políticos], y estamos colocando como un principio fundamental la alternabilidad, que consiste en la participación de hombres y mujeres, de mayas y ladinos, a fin de conseguir prácticamente una participación equitativa. Pero esto debe también fortalecerse en los estatutos de los partidos políticos. Sería muy importante que los partidos políticos estuvieran conscientes de que la democracia participativa, representativa e incluyente debe comenzar desde sus estatutos.” (Diputada indígena de Guatemala, 10/11/09.)

“Vienen avanzando múltiples procesos de transformación de la relación entre la ciudadanía y el Estado en los territorios. Los municipios, regiones o departamentos se están convirtiendo en espacios privilegiados de construcción de ciudadanía a través de



## RECUADRO DE OPINIÓN 3.3 (CONCLUYE)

la constitución de múltiples mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto de temas estratégicos. La democracia local tiene un enorme potencial, pero también tiene grandes límites.” (Representante de fundación de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La descentralización debería ir acompañada de los recursos necesarios para que se cumpla debidamente y debería empoderarse a las regiones para la administración de los servicios públicos esenciales.

En suma, a mayor descentralización, más representación, más diafanidad y más democracia de participación.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

“¿Cómo desarrollar la democracia ciudadana en países con millones de pobres, donde la pobreza permite a cualquier partido, cualquiera sea su posición ideológica, comprar votos?” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Finalmente, en un último grupo de países, los presidentes cuentan con el poder de decreto constitucional y también con el poder de decreto delegado. Ésta es la situación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

Allí donde los presidentes cuentan con el poder de decretar leyes, el marco normativo también varía con respecto al alcance de esos poderes, esto es, las materias que pueden ser legisladas por medio de decretos, su vigencia y el papel que pueda tener el Congreso una vez que el Poder Ejecutivo haya emitido un decreto. En este sentido, es necesario hacer una distinción en términos de la fortaleza de los poderes correspondientes. Por un lado, hoy en día están los presidentes dotados de poderes más restringidos, como es el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Por otro lado, están los presidentes que ostentan poderes más fuertes, como es el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. De esta manera, los poderes de presidentes y presidentas varían considerablemente en términos de sus facultades legislativas extraordinarias.

Más allá del marco normativo, es crucial evaluar la frecuencia con que estos poderes son empleados. A partir de la información disponible (véase cuadro 3.5) se pueden hacer las siguientes distinciones. En algunos casos sobresale el hecho de que tales poderes no han sido usados en algunos países. Los ejemplos más claros de esta situación son Chile y Uruguay. En los otros países, el uso de esa facultad varía considerablemente en el tiempo, y vale la pena resaltar que la tendencia al uso frecuente del poder de decretar leyes no parece estar asociada con gobiernos de cierto signo ideológico. En efecto, el uso de decretos ha sido para avanzar en reformas pro mercado y para llevar a cabo nacionalizaciones. Sin embargo, es posible distinguir entre países que han sido más o menos proclives al “decretismo”. En este sentido, los datos apuntan a una efectiva concentración de poder en manos de los presidentes en Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y, en forma decreciente, en Colombia, esto es, en casi un tercio de los países de la región.

El significado de esta concentración de poder merece ser destacada. Estas facultades legislativas extraordinarias son poderes de emergencia. Pero en algunos países,

**Cuadro 3.5** Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos: uso de poderes de decretos (1980-2007)

PAÍS	PRESIDENTE (AÑOS)	NÚM. DE DECRETOS		
		DECRETOS CONSTITUCIONALES	DECRETOS DELEGADOS	TOTAL
Argentina	Alfonsín (1983-1989)	11	n. r.	11
	Menem I (1989-1995)	151	n. r.	151
	Menem II (1995-1999)	98	43	141
	De la Rúa (1999-2001)	73	83	156
	Duhalde (2002-2003)	151	41	192
	N. Kirchner (2003-2007)	231	58	289
	C. Kirchner (2007-noviembre 2008)	1	1	2
Bolivia	1985-2007	n. d.	n. d.	n. d.
Brasil *	Sarney (1985-1990)	327	0	327
	Collor (1990-1992)	89	2	91
	Franco (1992-1994)	142	0	142
	Cardoso I (1995-1998)	160	0	160
	Cardoso II (1999-2002)	205	0	205
	Lula I (2003-2006)	240	0	240
	Lula II (2007-noviembre 2008)	103	0	103
Chile	1990-2007	0	0	0
Colombia	Gaviria (1990-2004)	88	53	141
	Samper (1994-1998)	32	46	78
	Pastrana (1998-2002)	16	76	92
	Uribe I (2002-2006)	17	25	42
	Uribe II (2006-noviembre 2008)	6	6	12
Costa Rica	1990-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Ecuador	Hurtado (1981-1984)	12	n. r.	12
	Febres Cordero (1984-1988)	21	n. r.	21
	Borja (1988-1992)	13	n. r.	13
	Durán-Ballén (1992-1996)	18	n. r.	18
	Bucaram (1996-1997)	3	n. r.	3
	Alarcón (1997-1998)	16	n. r.	16
	Mahuad (1998-2000)	13	n. r.	13
	Noboa (2000-2003)	1	n. r.	1
2003-2007	n. d.	n. r.	n. d.	
El Salvador	1983-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Guatemala	1986-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Honduras	1982-2007	n. d.	n. r.	n. d.
México	1980-2007	n. r.	n. d.	n. d.
Nicaragua	1987-1995	n. d.	n. d.	n. d.
	1995-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Panamá	1983-2007	n. r.	n. d.	n. d.
Paraguay	1992-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Perú	Belaunde (1980-1985)	667	348	1015
	García I (1985-1990)	1338	262	1600
	Fujimori I (1990-1995)	1306	330	1636
	Fujimori II (1995-2000)	507	119	626
	Paniagua (2000-2001)	120	12	132
	Toledo (2001-2006)	204	42	246
	García II (2006-noviembre 2008)	116	128	244
República Dominicana	1980-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Uruguay	1985-2007	0	n. r.	0
Venezuela	Herrera Campins (1979-1984)	27	0	27
	Lusínchi (1984-1989)	58	71	129
	Pérez (1989-1993)	7	0	7
	Velásquez (1993-1994)	0	13	13
	Caldera (1994-1999)	13	8	21
	Chávez I (1999-2000)	0	53	53
	Chávez II (2000-2006)	0	50	50
	Chávez III (2007-noviembre 2008)	0	65	65

NOTAS: n.r.: no relevante; n.d.: no disponible.

(\*) Para Brasil, los datos sobre decretos constitucionales desde 1988 en adelante incluyen sólo el número de medidas provisionales, con fuerza de ley, originales y no sus reediciones.

FUENTES: Datos oficiales de los países de la región y de Schmidt, 1998, p. 118; para Perú en los 1980; Crisp, 1998; para Venezuela hasta 1999.

durante periodos largos, lo que debería ser un recurso excepcional, usado en situaciones que demandan una respuesta urgente, se ha convertido en un instrumento que se usa regularmente. **El uso común de estas facultades, que pone en manos del Ejecutivo la habilidad de cambiar el *statu quo* legal de forma unilateral, es un indicador de fallas en el sistema de frenos y contrapesos en la relación entre presidentes y congresos.** El déficit de algunas de las instituciones republicanas, al que pertenece el fenómeno que se está describiendo, está afectando crecientemente la calidad democrática. Tal como es complicada una democracia con Estado débil, también lo es con un Estado sin una estructura republicana apropiada. **Estado y república son formas necesarias para la sostenibilidad democrática.**

Los problemas que acarrea el ejercicio del poder sin los controles y balances necesarios no han sido reconocidos con la misma claridad que las violaciones al principio de elecciones libres y justas. Sin embargo, la concentración de poder político se ha convertido en materia de discusión en la región y hasta puede hablarse del surgimiento gradual de un nuevo estándar que ha sido formulado en términos de la noción de “legitimidad de ejercicio” del poder político que amplía la distinción clásica entre la legitimidad de origen y de ejercicio, usada para identificar las distintas bases para fundamentar la obligación de obedecer las decisiones emanadas del poder político.

La frase “legitimidad de origen” se sigue usando en el sentido clásico para hacer referencia a *cómo se ha adquirido el poder*, esto es, al modo o mecanismo por el cual se accede al poder y, en particular, para discernir si un gobierno fue electo o no en elecciones libres y justas. Pero el sentido de la legitimidad de ejercicio ha cambiado.

Tradicionalmente, la legitimidad de ejercicio se refiere a *los resultados conseguidos en el ejercicio del poder* y pone énfasis en la eficiencia de la gestión de gobierno. Así, un gobierno puede tener legitimidad de origen, por ser electo pero, al no resolver los problemas del país, carecer de legitimidad de ejercicio. De igual forma, un gobierno puede tener legitimidad de ejercicio al ofrecer respuesta a las necesidades de los ciudadanos, pero carecer de legitimidad de origen por ser el fruto de un golpe militar. En cambio, hoy en día en América Latina, la legitimidad de ejercicio se usa para hacer referencia a *cómo un gobierno toma decisiones y cómo se vincula con la sociedad, si lo hace o no en el marco del Estado democrático de derecho*. Quedan así definidos tres planos, sobre los que volveremos más adelante: la legitimidad de origen, la de ejercicio y la de fines. **Los tres definen la calidad de la democracia y, por ende, su posibilidad de perdurar.**

Este nuevo uso del concepto de *legitimidad de ejercicio* no tiene como intención hacer que los resultados de un gobierno pasen a un segundo plano. Más bien, la innovación consiste en llamar la atención en cómo se ejerce el poder, en darle un sentido fuerte a denuncias relacionadas con una falta de pluralismo y transparencia dentro de las instituciones estatales de la democracia, al respeto de la autonomía y la separación de los poderes que conforman las instituciones republicanas y, por lo tanto, en introducir un nuevo estándar relacionado con los procesos políticos —la forma de hacer

políticas— que los ciudadanos tienen derecho a exigir. Así, los ciudadanos no sólo tienen el derecho de exigir un gobierno que surja de elecciones libres y justas, sino también la forma democrática de adopción e instrumentación de las decisiones. En otras palabras, **los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente (legitimidad de origen); además, deben gobernar democráticamente (legitimidad de ejercicio).**

### Diseño del marco constitucional

La discusión sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno complementa el análisis inicial de la ciudadanía política enfocada en la democracia electoral. Sin embargo, sigue siendo incompleta. Es necesario abordar también un tercer aspecto clave de la política: el proceso por medio del cual se cambia la cúspide del sistema normativo: la constitución política de un país (véase nuevamente el cuadro 3.1).

En esta cuestión parece importante evaluar:

- i)* si los ciudadanos o sus representantes tienen el poder de cambiar la constitución, y
- ii)* si el proceso que se usa para cambiar la constitución se ajusta a criterios democráticos, esto es, si este proceso se caracteriza por elecciones incluyentes, limpias y libres de una asamblea constituyente o de las autoridades que tienen el mandato para cambiar la constitución, la redacción y aprobación del texto de la constitución de acuerdo con reglas y la ratificación del texto de la constitución por medio de elecciones incluyentes, limpias y libres o por medio del voto de autoridades electas.

Respecto al cambio de las constituciones, un dato inicial a considerar es que los países de América Latina las han reformado, y hasta han escrito nuevas constituciones, con gran frecuencia durante esta prolongada ola de democracia. Esto contrasta con el panorama en Estados Unidos, donde la Constitución es vista como un documento fundacional que no debe cambiarse mucho y que ha sido enmendado pocas veces. En gran parte, esta diferencia se debe a que en Estados Unidos la Constitución es un documento que enuncia principios abstractos, mientras que en países como Brasil, los cambios de la Constitución se usan para decidir cuestiones que podrían casi considerarse materias de legislación ordinaria. En efecto, mientras que en Estados Unidos la Constitución de 1787 se ha enmendado apenas 27 veces (la última vez en 1992), la Constitución brasileña de 1988 fue enmendada 62 veces en sus primeros nueve años de existencia.

Un análisis más detallado revela que desde 1990 todos los países de América Latina han experimentado cambios en sus constituciones (véase cuadro 3.6). Se destacan las aprobaciones de constituciones nuevas en seis países (Bolivia 2009, Colombia 1991, Ecuador 1998 y 2008, Paraguay 1992, Perú 1993 y Venezuela 1999) y las reformas de peso considerables en siete países (Argentina 1994, Bolivia 1994, Chile 2005, Guatemala 1993, México 1993/1994, Nicaragua 1995 y Venezuela 2009). La mayoría de los cam-

## RECUADRO DE OPINIÓN 3.4

“Los gobiernos son elegidos para gobernar, pero no de cualquier forma sino democráticamente.” (Académica de Costa Rica, 17/11/09.)

“No hay ciudadanía sin Estado de derecho; éste es el desafío de una democracia que aún es demasiado frágil.” (Senador de Bolivia 2, 10/03/10.)

“República es un orden político por diseño para controlar los excesos de poder. [...] [Es importante] que nuestro avance por la democracia no se haga sacrificando la democracia.” (Investigador de Bolivia, 10/03/10.)

“Estamos viviendo más democracia de la que nunca hemos tenido, en cuatro niveles, y sin embargo, paralelamente corremos el riesgo de concentrar demasiado el poder con todo lo que esto implica para el Estado de derecho. [...] Paradójicamente, vivimos un estado de democratización pleno

pero con un posible quiebre del Estado de derecho.” (Analista político de Bolivia 2, 10/03/10.)

“Hay países en los cuales se produce una hipertrofia del Poder Ejecutivo; hay otros en los cuales hay fenómenos complejos, como la judicialización de la política, es decir, la sumisión de gran parte de las cuestiones políticas a criterios que son estrictamente jurídicos, y que muchas veces paralizan las decisiones.” (Alto funcionario del PE de Brasil, 26/04/10.)

“Una cosa es la legitimidad electoral de origen y otra cosa muy diferente es la legitimidad de ejercicio en el poder, que hay que seguir honrando todos los días. Todos los días el político que hace apostolado de su vida tiene que someterse a elecciones, y esas elecciones están en atender al ciudadano, atender los reclamos, honrar y cumplir las necesidades.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

bios constitucionales han sido realizados sin violentar criterios democráticos. Sin embargo, merecen destacarse dos situaciones problemáticas: una relacionada con la dificultad de alterar el *statu quo* y la herencia de constituciones autoritarias, la otra relacionada con la manera en que se altera el *statu quo* y la aprobación de constituciones cuestionadas. En todo caso se puede señalar la existencia de una inestabilidad en las reglas de funcionamiento, debido al cambio reiterado de las normas fundamentales de los países latinoamericanos. Las consecuencias no son neutras, la inestabilidad favorece la idea de inseguridad jurídica. Lo cual no niega que en ciertos casos fue necesario producir cambios constitucionales para eliminar los vestigios autoritarios.

La dificultad para cambiar constituciones heredadas de periodos autoritarios es una cuestión que ha tenido, y sigue teniendo, relevancia en algunos países. El caso más claro ha sido Chile. El retorno a la democracia en 1990 se llevó a cabo dentro del marco de la Constitución de 1980, que no pudo ser cambiada sustancialmente por 15 años a pesar de repetidos intentos de los gobiernos democráticamente electos.<sup>13</sup> Otros países,

<sup>13</sup> Más aún, cuando la constitución chilena fue reformada en 2005, estas reformas se llevaron a cabo de acuerdo con los procedimientos de la constitución de 1980 y no con base en una asamblea constituyente. Sobre las implicaciones de la falta de un momento constitucional en Chile, véase Garretón, 2007.

**Cuadro 3.6** Cambios constitucionales en América Latina (1990-2009)

PAÍS	CONSTITUCIÓN VIGENTE A PRINCIPIOS DE 1990		REFORMAS SUSTANCIALES	OTRAS REFORMAS O ENMIENDAS (1990-2007)
	CONSTITUCIONES NUEVAS			
Argentina	1853		1994	
Bolivia	1967	2009	1994	2002, 2004, 2005
Brasil	1988			1992-2007 (cada año)
Chile	1980		2005	1991, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2007
Colombia	1886	1991		1993, 1995, 1996, 1997, 1999-2005 (cada año), 2007
Costa Rica	1949			1991, 1993-1997 (cada año), 1999-2003 (cada año)
Ecuador	1979	1998 y 2008		1994, 1995, 1997
El Salvador	1983			1991, 1992, 1994, 1996, 1999, 2000
Guatemala	1986		1993	
Honduras	1982			1990, 1991, 1993, 1996-2005 (cada año)
México	1917		1993-94	1990, 1992-1997 (cada año), 1999-2007 (cada año)
Nicaragua	1987		1995	2000, 2005, 2007
Panamá	1972			1993, 1994, 2004
Paraguay	1967	1992		
Perú	1979	1993		1995, 2000, 2002, 2004, 2005
República Dominicana	1966			1994, 2002
Uruguay	1967			1994, 1996, 2004
Venezuela	1961	1999	2009	

FUENTE: Elaboración propia con base en constituciones de los países de la región.

como El Salvador y Perú, operan bajo constituciones que fueron redactadas y aprobadas de forma no democrática.

Sin embargo, lo más significativo en los últimos años han sido procesos de cambios constitucionales más profundos y en torno a los cuales han surgido debates políticos intensos. Estos procesos se han dado particularmente en países como Venezuela en 1999, 2007 y 2009, Bolivia en 2006-2008, Ecuador en 2007-2008, donde previamente habían tenido lugar serias crisis de gobernabilidad y de legitimidad de la clase política. Al colapsar el viejo sistema partidario surgieron líderes nuevos que han llamado a una refundación del país y han impulsado un cambio constitucional como parte de sus agendas. La promulgación de nuevas constituciones políticas de Estado en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) trajo innovaciones en materia de derechos constitucionales: el

reconocimiento de derechos de la naturaleza, el reconocimiento de un cuarto poder de control social en Ecuador y la construcción de un Estado plurinacional con autonomías indígenas en Bolivia. Algunos de los procedimientos que se han seguido para la adopción de algunas de estas normas constitucionales han sido, como es público, objeto de fuertes controversias.

A medida que avanzó la democratización de América Latina, especialmente durante la década de los ochenta, los nuevos gobiernos electos empezaron a confrontar nuevos retos relacionados con la gobernabilidad. En ese contexto, la debilidad de muchos gobiernos electos se hizo evidente. La manifestación más extrema fue la interrupción del mandato de varios presidentes. Con la excepción de Haití en 1991, Venezuela en 2002 y Honduras en 2009, estas crisis no involucraron el accionar de las clásicas coaliciones entre los militares y sectores económicos de alta concentración que llevaron a cabo los golpes de Estado en las décadas de los sesenta y setenta. En cambio, con mayor frecuencia, el debilitamiento de los presidentes se produjo a raíz de movilizaciones y protestas públicas callejeras, lo que, en cualquier caso, no avala las tesis de las rebeliones espontáneas.

La debilidad de varios gobiernos electos ha conducido al fortalecimiento del Poder Ejecutivo en muchos países. La contracara de la caída de presidentes latinoamericanos ha sido el surgimiento de otros presidentes muy fuertes. Una manifestación de esta tendencia ha sido el cambio de constituciones para permitir la reelección presidencial inmediata, impulsada por presidentes en ejercicio. Esto se materializó en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana, Venezuela y Nicaragua.<sup>14</sup> Incluso en ciertos casos la reelección, en forma continua o inmediata, se impuso violentando los marcos legales existentes.

#### RECUADRO DE OPINIÓN 3.5

“Hemos aprendido que es mucho más fácil realizar reformas económicas, para lo que sólo se necesita voluntad política, que reformar las estructuras políticas.” (Representante de *think tank* de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Tengo bastante desconfianza de las explicaciones culturalistas del funcionamiento de los sistemas. Al revés, pienso que las instituciones ayudan a constituir cultura [...] Y también las instituciones cambian, y un

simple cambio constitucional puede generar transformaciones importantes.” (Director de banco público de Uruguay, 9/12/09.)

“En Bolivia se constitucionalizan la participación y el control social como una forma diferente de articular la sociedad y el Estado. La Constitución establece que tiene que haber una construcción colectiva de la decisión política, de las leyes, de la administración de las leyes y de la gestión pública.” (Viceministro del PE 2 de Bolivia, 9/03/10.)

<sup>14</sup> Además, en dos países (Panamá y Paraguay), los intentos por establecer la posibilidad de reelección presidencial inmediata no prosperaron.

Otra manifestación ha sido la concentración de poder en manos de presidentes, como lo muestran los datos sobre el uso del poder de decretar leyes. Sin embargo, la concentración de poder en manos de presidentes tiene un efecto negativo inmediato sobre la democracia, al reducir el pluralismo en la toma de decisiones de gobierno también puede tener un efecto negativo sobre los procedimientos de la democracia electoral.

**Así, dentro de un contexto en el que la democracia electoral ha sido la norma regional, los vaivenes de los gobiernos por un lado muy débiles y por otro lado muy fuertes y la existencia de expresiones autoritarias han producido los hitos clave en la evolución de la ciudadanía política en América Latina.**

### Más allá de la ciudadanía política

La necesidad de ir más allá de la ciudadanía política está dada, como se argumentó anteriormente, por la importancia de no aislar las formas de la política —cómo se accede al poder, cómo se toman decisiones políticas y cómo se cambia la constitución— de los resultados de la política —*qué* decisiones se toman y *qué* efectos producen estas decisiones en la sociedad—. Para analizar esta dimensión de la política, la distinción entre la ciudadanía civil y social ofrece una entrada. Con este fin, es conveniente introducir nuevas distinciones entre diferentes aspectos de la ciudadanía civil y social. Además, es a este nivel, más específico, donde se encuentran articulados los estándares que se usan en evaluaciones de las realidades de cada país (véase cuadro 3.7). Por lo tanto, en esta sección se presentan datos comparativos para evaluar el estado y las tendencias de los diversos aspectos de la ciudadanía civil y social.

**Cuadro 3.7** Aspectos de la ciudadanía civil y social

ESFERA DE LA CIUDADANÍA	ASPECTO	ESTÁNDAR
Ciudadanía civil	I. Las libertades básicas y la igualdad legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La garantía de libertades básicas y la protección contra la discriminación</li> <li>• El derecho a la vida, la integridad física y la seguridad</li> <li>• El derecho a una justicia pronta y cumplida</li> <li>• La libertad de prensa y el derecho a la información pública</li> </ul>
	II. Los derechos primordiales	
	III. La administración de justicia	
	IV. Los medios de comunicación y la información pública	
Ciudadanía social	I. La salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción de necesidades básicas e integración social</li> </ul>
	II. La educación	
	III. El empleo	
	IV. La pobreza y la desigualdad	



## Ciudadanía civil

Un indicador claro, aunque parcial, del respeto de las libertades básicas son las declaraciones de estados de excepción. Estas declaraciones son una decisión de índole legal de las más altas autoridades del Estado<sup>15</sup> que llevan directamente a la suspensión de garantías y derechos. Los más frecuentemente afectados son el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho a la libertad de residencia y circulación en todo el territorio, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, el derecho de reunión pacífica y de manifestación, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho de huelga (Despouy, 1999, pp. 74-75).<sup>16</sup> En este campo, aunque los gobiernos electos de América Latina que reemplazaron a gobiernos militares durante la década de los ochenta y noventa siguieron recurriendo a los estados de excepción, es un signo positivo que sólo tres países de la región hicieron uso de ellos en el periodo 2000-2009 (véase cuadro 3.8). Sin duda, aunque los estados de excepción han sido y continúan siendo declarados en el contexto de conflictos eminentemente sociales o políticos, esta tendencia positiva está relacionada con la resolución de conflictos armados entre el Estado y las guerrillas que en la década de los ochenta afectaron a gran parte de América Central y a Perú.

Otros indicadores relacionados con las libertades básicas se enfocan en la libertad de expresión y la libertad de reunión y asociación (véase cuadro 3.9). Aquí, la tendencia reciente no es positiva en algunos países de la región. Tomando el promedio latinoamericano, aunque hubo un mejoramiento significativo en la década de los noventa en relación con la década previa (en particular con respecto a la libertad de reunión y asociación), en lo que va de la década de 2000 se nota un deterioro de estos derechos.

El tema de la igualdad legal es muy amplio y difícil de abordar de forma sistemática. Pero los datos de los que disponemos sobre los derechos de dos grupos —los trabajadores y las mujeres— ofrecen algunos indicios sobre este tema. Con respecto a los derechos de los trabajadores, que incluyen la libertad de asociación en los lugares de trabajo, el derecho a la negociación colectiva y otros derechos internacionalmente reconocidos, la tendencia es claramente negativa desde la década de 1980 en adelante, y el promedio regional de un 0.72 en la década de 2000 indica que en varios países existen restricciones a los derechos de ese sector; por lo cual, el promedio latinoamericano también muestra un deterioro y en algunos casos estas restricciones son sistemáticas.<sup>17</sup> Con respecto a los

<sup>15</sup> Sobre los distintos tipos de estados de excepción en América Latina y las autoridades que deben aprobarlos, véase Donadio, 2008, p. 65, y los capítulos sobre cada país.

<sup>16</sup> Para una discusión de los estados de excepción y sus implicaciones para los derechos civiles, véase Despouy, 1999.

<sup>17</sup> Para más información sobre los derechos de los trabajadores, véanse Confederación Sindical Internacional, 2007, y OIT, 2007.

**Cuadro 3.8** Uso de estados de excepción bajo gobiernos electos en América Latina (1985-2009)

CATEGORÍAS DE PAÍSES	PAÍSES (1985-1999)	PAÍSES (2000-2009)
Ningún uso del estado de excepción	Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay	Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos muy breves (entre unos días y unas semanas)	Guatemala, Honduras, Panamá	Argentina, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos breves (entre unas semanas y medio año)	Argentina	Bolivia
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias) y acumulativamente por periodos breves (entre unas semanas y medio año)	Venezuela	Ecuador
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos algo prolongados (entre medio año y un año)		Colombia
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias) y acumulativamente por periodos muy prolongados (más de un año)	Bolivia, Ecuador	
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias breves) y acumulativamente por periodos muy prolongados (más de un año)	Colombia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú	Perú

FUENTES: Elaboración propia con base en múltiples fuentes, incluyendo ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección a Minorías, 1997 y 2001, y Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, tomo I, Anexo 1.

derechos económicos de las mujeres, que incluyen aspectos como el derecho a un pago igual por igual trabajo, seguridad laboral, no discriminación por parte de empleadores y derecho de acceder a empleos en distintas ramas de la economía, se observa una situación relativamente estable pero a un nivel que indica la persistencia de un nivel moderado de discriminación (el promedio regional es de 1.33 en una escala de 0 a 3). En forma

**Cuadro 3.9** Indicadores de derechos civiles básicos en América Latina (1981-2007)

REGIÓN	LIBERTAD DE EXPRESIÓN (ESCALA DE 0 A 2)	LIBERTAD DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN (ESCALA DE 0 A 2)	DERECHOS DE TRABAJADORES (ESCALA DE 0 A 2)	DERECHOS ECONÓMICOS DE MUJERES (ESCALA DE 0 A 3)	DERECHOS SOCIALES DE MUJERES (ESCALA DE 0 A 3)
<b>Andina</b>					
1980	1.51	1.78	1.62	1.24	1.07
1990	1.20	1.72	1.08	1.30	1.21
2000	0.98	1.45	0.43	1.25	1.34
<b>Cono Sur y Brasil</b>					
1980	1.29	1.11	0.89	1.33	1.24
1990	1.58	1.90	1.18	1.00	1.00
2000	1.63	1.73	1.03	1.38	1.38
<b>América Central y México</b>					
1980	1.44	1.53	1.15	1.43	1.39
1990	1.49	1.88	0.96	1.33	1.31
2000	1.50	1.77	0.72	1.36	1.43
<b>América Latina</b>					
1980	1.42	1.48	1.21	1.35	1.25
1990	1.43	1.84	1.06	1.23	1.20
2000	1.39	1.67	0.72	1.33	1.39
<b>Europa occidental</b>					
2000	1.71	1.81	1.77	2.15	2.62

NOTA: Los datos son el promedio anual, con base en escalas ordinales en las cuales un número más alto indica más derechos. La medida sobre derechos de trabajadores se enfoca en la libertad de asociación en los lugares de trabajo, el derecho a la negociación colectiva y otros derechos internacionalmente reconocidos. La medida sobre derechos económicos de mujeres abarca un número de derechos internacionalmente reconocidos como el derecho a un pago igual por igual trabajo, seguridad laboral, no discriminación por parte de empleadores y derecho de acceder a empleos en distintas ramas de la economía. La medida sobre derechos sociales de mujeres abarca un número de derechos internacionalmente reconocidos como la libertad de esterilización forzada, el derecho a una herencia igual, el derecho a la igualdad en el matrimonio, el derecho a la propiedad dentro del matrimonio y el derecho a iniciar un divorcio.

Los países que pertenecen a cada subregión son los siguientes: Andina = Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela; Cono Sur y Brasil = Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay; América Central y México = Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana. Los países incluidos en el grupo de Europa occidental son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

FUENTE: Datos de Cingranelli y Richards, 2008.

similar, aunque se observa un avance reciente de los derechos sociales de las mujeres, esto es, en relación con un número de derechos internacionalmente reconocidos como el derecho a una herencia igual, el derecho a la igualdad en el matrimonio, el derecho a la propiedad dentro del matrimonio y el derecho a iniciar un divorcio; el promedio regional de 1.39 apunta a deficiencias en la aplicación de leyes y un nivel moderado de discriminación.

---

**RECUADRO DE OPINIÓN 3.6**

“El gran ausente de la agenda es el tema de género. La ciudadanía debe reconstruirse visibilizando a las mujeres para combatir las asimetrías políticas, económicas, sociales y culturales. Es un asunto de justicia elemental.” (Magistrada del Poder Judicial de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La democracia está invisibilizando a las mujeres. Nosotras hemos logrado en los últimos años algunos espacios de participación; sin embargo, dentro de las estructuras del Estado y dentro de la misma sociedad en la que convivimos el papel que juegan las mujeres se invisibiliza constantemente. Y el impacto que tiene la democracia en la condición de las mujeres es muy diferente al que tiene sobre la vida de los hombres. [...] ¿En qué condiciones participan las mujeres? ¿Qué costo tiene para las mujeres que vivamos en un estado de temor?” (Representante de partido político de Guatemala, 10/11/09.)

“La situación de las mujeres pone a prueba las democracias, y ésa es una prueba que en Latinoamérica no hemos superado del todo. Ni siquiera en Chile, donde hemos tenido

una presidenta mujer, lo cual podría ser visto como la máxima expresión de que allí las mujeres tienen todas las oportunidades, cuando de hecho no es así.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“Se observa un riesgo de involución en el terreno de los derechos de las mujeres. Los últimos derechos adquiridos son los primeros en presentar riesgos. ¿Por qué? Las hipótesis son varias: porque son los más revolucionarios, ya que ponen en juego el poder, la equidad, las desigualdades; porque sus institucionalidades son más débiles; porque son un blanco fácil ya que sus organizaciones tienen más contradicciones. Las mujeres siguen padeciendo una importante subrepresentación política en América Latina.” (Representante de UNIFEM en Colombia 1, 16/02/10; cita aproximada.)

“Yo no trabajo para las mujeres sino para la democracia: estoy convencida de que la baja participación y representación de las mujeres son un déficit de la democracia.” (Representante de UNIFEM en Colombia 2, 17/02/10; cita aproximada.)

---

Un problema cada vez mayor, número uno en la lista de preocupaciones de los ciudadanos, es la seguridad pública. La magnitud del problema es apreciable en la alta y creciente tasa de homicidios en la región (véase cuadro 3.10). Un legado de los conflictos armados —la gran disponibilidad de armas de fuego— es un factor que contribuye a esta epidemia. Las *maras* o pandillas juveniles, otro legado indirecto de los conflictos armados en América Central, son otro factor que explica las altísimas tasas de homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras. Asimismo y de forma creciente, la producción y el comercio internacional de la droga han generado un nuevo fenómeno que ha sacudido a Colombia, México y varios países de América Central, entre otros: la narcoviolenia.<sup>18</sup> **En suma, el problema de la violencia es prueba de la debilidad de los Estados de América Latina, que se han mostrado, en muchos casos, incapaces de responder al derecho fundamental de los ciudadanos, el derecho a la vida.**

<sup>18</sup> Sobre las *maras*, véase Demoscopia, 2007. Para datos sobre la producción y el tráfico de drogas, véase ONUDD, 2008b, 2008c.

**Cuadro 3.10** Homicidios en América Latina (2000-2008)

PAÍS	NÚM. DE HOMICIDIOS POR CADA 100 000 HABITANTES		% CAMBIO 2000-2008
	2000*	2008**	
Argentina	7.0	5.3	-24.7
Bolivia	3.7	10.6	183.4
Brasil	26.7	25.2	-5.6
Chile	1.9	1.7	-10.5
Colombia	63.3	39.0	-38.4
Costa Rica	6.3	11.0	74.6
Ecuador	15.3	18.0	17.6
El Salvador	37.3	52.0	39.4
Guatemala	25.8	48.0	86.0
Honduras	49.9	57.9	16.0
México	14.0	12.0	-14.3
Nicaragua	9.0	13.0	44.4
Panamá	10.1	19.2	89.6
Paraguay	12.6	12.2	-3.2
Perú	4.9	11.2	128.6
Rep. Dominicana	13.1	21.5	64.2
Uruguay	4.6	5.8	26.1
Venezuela	33.0	47.2	43.0
América Latina	18.8	22.8	21.3

NOTAS: (\*) Los datos para Bolivia y Perú son para 2001. (\*\*) Los datos para Perú son para 2005; para Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay son de 2007, y para Chile y Colombia son de 2009. Los datos regionales son el promedio o término medio simple (no ponderado por población) de todos los países.

FUENTES: ONUDD, 2002 y 2010; Observatorio Centroamericano sobre Violencia, 2007; CEJA, 2008; OEA, 2008, p. 18; PNUD, 2009, p. 68; Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2008; Waiselfisz, 2008; Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO, 2009.

Un aspecto central de la ciudadanía civil, la administración de la justicia, presenta otros problemas. En efecto, la justicia no llega a todos. **Todos somos iguales ante la ley, pero la ley no es igual para todos.**

A pesar de que el advenimiento de la democracia permite un mejor control de las funciones represivas del Estado, aún subsisten violaciones a los derechos humanos que requieren una urgente acción en la región. Ciertamente, en su gran mayoría estas violaciones no son parte de un plan represivo sino que constituyen otro aspecto de la debilidad del aparato del Estado para controlar la fuerza pública. Por un lado, hay evidencia de que los agentes del Estado que violan derechos humanos, en el contexto de democracias electorales, gozan de un alto grado de impunidad.

Por otro lado, los indicadores sobre población carcelaria, ocupación carcelaria y presos sin condena ofrecen indicios de que el Estado no garantiza debidamente los derechos de acusados y prisioneros (véase cuadro 3.11). La tasa de población carcelaria

**Cuadro 3.11** Derechos de prisioneros y acusados en América Latina (2000-2009)

PAÍS	TASA DE POBLACIÓN CARCELARIA (POR 100 000 DE LA POBLACIÓN NACIONAL)				NIVEL DE OCUPACIÓN CARCELARIA (SOBRE LA BASE DE LA CAPACIDAD OFICIAL)				DETENIDOS SIN PROCESO Y DETENIDOS SIN CONDENA (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)			
	c. 2000		c. 2009		c. 2000		c. 2009		c. 2000		c. 2009	
	Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Nivel	Año	Nivel	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Argentina	2001	109	2008	132	1999	120	2008	94	1999	55	2008	59
Bolivia	2000	110	2008	80	1999	163	2008	165	1999	36	2006	74
Brasil	2001	133	2009	242	2002	132	2009	157	2002	34	2009	37
Chile	2001	225	2010	305	2002	134	2007	155	2002	40	2010	23
Colombia	2001	126	2009	167	2001	137	2009	139	2001	41	2009	33
Costa Rica	2002	157	2009	224	1999	110	2008	98	1999	40	2009	26
Ecuador	2001	61	2009	79	2002	115	2009	144	2002	70	2008	44
El Salvador	2001	150	2009	370	2002	168	2009	254	2002	50	2009	34
Guatemala	2001	61	2010	70	1999	113	2010	156	1999	61	2010	54
Honduras	2002	172	2010	151	2002	208	2010	138	2002	79	2010	50
México	2000	156	2009	204	2000	128	2009	130	2000	41	2009	41
Nicaragua	1999	143	2007	107	1999	113	2007	133	1999	31	2006	21
Panamá	2001	333	2010	296	2002	137	2010	145	2002	55	2010	61
Paraguay	1999	75	2008	95	1999	151	2007	116	1999	93	2008	70
Perú	2002	104	2010	151	2002	138	2010	178	2002	67	2010	61
República Dominicana	2001	178	2009	189	2001	175	2009	188	2001	65	2009	62
Uruguay	2002	166	2010	261	2002	151	2010	136	2002	73	2010	66
Venezuela	1999	97	2008	85	2000	97	2005	117	2000	58	2008	62
América Latina		142		178		138		147		55		49

NOTA: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

FUENTES: Carranza, 2001, e International Centre for Prison Studies, 2010.

en sí, aunque ha aumentado, no es particularmente elevada. Es similar a las tasas registradas en España, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, y muy por debajo de las de Estados Unidos, el país con la tasa de población carcelaria más alta del mundo (753 por cada 100 000 habitantes en 2008).<sup>19</sup> Sin embargo, la población carcelaria excede la capacidad instalada en 47% (un incremento respecto a años anteriores), lo cual muestra que el hacinamiento es un problema de proporciones considerables y que las condiciones de vida de aquellos que han sido privados de libertad son frecuentemente deplora-

<sup>19</sup> Datos del International Centre for Prison Studies, 2010.

bles y, aun más importante, **la mitad de la población carcelaria en la región no tiene proceso o condena.**<sup>20</sup>

Parece existir una situación dual: algunos están por encima de la ley, mientras que los derechos de otros no se respetan.<sup>21</sup>

Finalmente, otro aspecto importante de la ciudadanía civil concierne a la libertad de prensa y el derecho a la información pública. Aquí, otra vez, se detectan varias falencias. La forma más violenta de restringir la libertad de prensa ha sido el asesinato de periodistas (véase cuadro 3.12) que, reforzando su efecto intimidatorio, ha estado acompañada por la impunidad de los autores de estos asesinatos: en sólo 20% de los casos de periodistas asesinados en la región durante el periodo 1995-2005 ha habido algún tipo de sentencia condenatoria.<sup>22</sup> En la gran mayoría de los casos se trata de periodistas víctimas del crimen organizado al que estaban investigando.

**La diversidad de la información y la pluralidad disminuyen a medida que aumenta la concentración de la propiedad de la prensa y los medios y cuando se incrementan las políticas de control de los medios por parte de los gobiernos.**

Conglomerados nacionales y transnacionales que controlan más de tres cuartas partes de la oferta audiovisual en la región ejercen un poder fuerte y difícilmente pueden ser fiscalizados. Una percepción y preocupación generalizada en la región es que los medios pueden hacer política sin rendir cuentas, influir en la agenda pública, determinar qué es importante y qué no lo es, e incluso intervenir en procesos electorales favoreciendo a uno y atacando a otro. Ciertamente, aquí no se aplica la idea de distribución igualitaria del poder. Hay voluntades que pueden distorsionar las condiciones de competencia electoral o influyen y presionan en el proceso de generación de políticas públicas. En los casos en que suceden estos desequilibrios serios en la distribución de poder no se debería caer en el facilismo de identificar al medio de prensa como el beneficiario de esas acciones. Con frecuencia, el medio es la expresión de poderes fácticos que poco o nada tienen que ver con la prensa.<sup>23</sup>

Este doble problema constituye un dilema no suficientemente discutido: no hay democracia sin libertad de prensa, pero la acción de algunos sectores de la prensa puede debilitar la capacidad de opción y la voluntad de las mayorías. **Prensa y medios libres son actores indispensables en la democracia. Por ello es importante que existan normas y mecanismos transparentes para garantizar su pluralidad y calidad, y para evitar que la política intente censurar, regular y controlar la información.**

<sup>20</sup> Para más información sobre las condiciones en las cárceles en América Latina y los derechos de los presos, véase Nueva Sociedad, 2007.

<sup>21</sup> Sobre la situación de las mujeres en particular, centrada en los temas de la violencia contra la mujer y el acceso de las mujeres a la justicia, véase CEPAL, 2007a, y OEA/CIDH, 2007c.

<sup>22</sup> Cálculos con base en datos de OEA/CIDH, 2008b, p. 60.

<sup>23</sup> Véase "Medios, política y democracia en América Latina. Un esfuerzo dirigido al mejoramiento de la relación. Medios y política para el fortalecimiento de la democracia en América Latina", PNUD, AECID, 2009.

**Cuadro 3.12** Muerte de periodistas en América Latina (1995-2009)

PAÍS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Argentina			1		1											2
Bolivia							1							1		2
Brasil	5	1	3	2		1	1	2	3	3	2	2	2			27
Chile																0
Colombia	3	2	6	10	7	9	10	14	9	3	2	3	1		2	81
Costa Rica							1									1
Ecuador											1	1				2
El Salvador			1												1	2
Guatemala	1		3	1	1	1	1		1			1	1	1	2	14
Honduras									1				1			2
México			3	3		3	2	1		5	3	9	6	4	6	45
Nicaragua										2	1					3
Panamá																0
Paraguay						1	1						1		1	4
Perú				2						2		1	1			6
Rep. Dominicana	1									1				1		3
Uruguay						1										1
Venezuela								1		1		2		1	1	6
América Latina	10	3	17	18	9	16	17	18	14	17	9	19	13	8	13	201

FUENTE: OEA/CIDH, 2008b, p. 46; 2007a, p. 17; 2008a, pp. 20-21; 2009a y 2009b.

El pluralismo se ha visto afectado en algunos casos por la censura previa y procesos penales contra periodistas, así como por la tendencia a la crítica a los medios por parte de altos gobernantes, la asignación o revocación arbitraria de frecuencias radioeléctricas, la asignación de la publicidad oficial como premio o castigo, según la línea editorial de los medios y la discriminación en el acceso a las fuentes oficiales.<sup>24</sup> No obstante, se notan algunos avances significativos. Aunque (hasta fines de 2009) sólo Argentina, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay habían despenalizado la difamación, la injuria y la calumnia, las leyes de desacato han sido derogadas en varios países desde 1994 (Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay).<sup>25</sup> También se ha avanzado en el acceso a la información pública, registrándose importantes progresos en términos de legislación, especialmente en Chile,

<sup>24</sup> La información de este párrafo se basa en los *Informes Anuales* para 2006, 2007, 2008 y 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (OEA/CIDH, 2007a, 2008a, 2009a, 2009b).

<sup>25</sup> Leyes de desacato siguen vigentes (a fines de 2009) en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.



## RECUADRO DE OPINIÓN 3.7

“No podemos hacer construcción de ciudadanía cuando tenemos un Estado represor. [...] Para hacer ciudadanía tenemos que romper esos paradigmas de miedo y que la ciudadanía tenga confianza en sus autoridades. Pero hay instituciones constitucionalmente establecidas que están incumpliendo y se han convertido en instituciones represivas. Y aun más: hay autoridades locales que impiden la construcción de ciudadanía violando las leyes y el gobierno central se los tolera.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 9/11/09.)

“Hay espacios geográficos donde el Estado no está presente, y espacios sociales —las capas superiores de la sociedad— donde la ilegalidad tiene oportunidad de realizarse.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09; cita resumida.)

“En Chile, si no se cuenta con una gran asesoría jurídica, es muy difícil exigir los derechos ante la justicia.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“Los debates siempre giran en torno de falsas dicotomías, y eso pasa también con el rol de la justicia en la democracia. [...] En Brasil hay temas muy serios en relación, por ejemplo, con los derechos de los presos que han sido resueltos más por iniciativa del poder judicial que por la capacidad de elaboración de políticas públicas del Ejecutivo. [...] Discutir el papel de la justicia en la democratización de la sociedad nos lleva también a discutir la democratización de la propia justicia, tanto en lo que se refiere al problema del acceso de las poblaciones más

marginadas a la justicia como en lo que se refiere a la cuestión de las bases sobre las cuales la justicia está organizada. [...] La justicia ejerce un rol en la democratización y la integración de América Latina: me refiero específicamente a la actuación de comisiones de derechos humanos, que han contribuido a la generación de una cultura del respeto a los derechos humanos, y que también ha servido a muchas minorías para desbloquear conflictos que no pueden ser solucionados por las instituciones políticas locales.” (Investigador brasileño, 27/04/10.)

“La administración de justicia en nuestros países lo que hace sobre todo es [...] permitir el imperio de la injusticia.” (Representante de OSC indígena de Guatemala, 10/11/09.)

“Una comunidad bien informada es condición para la democracia. Y no basta la libertad de prensa. Porque nadie podría decir que en Chile no tenemos libertad de prensa; lo que no hay es una prensa pluralista, con espacio para todas las miradas, vertientes y perspectivas de la ciudadanía. [...] ¿Cómo se hace para garantizarla?” (Senadora de Chile, 27/04/10.)

“La libertad de prensa progresivamente ha quedado en manos de grupos económicos poderosísimos cuya voracidad ha invadido terrenos que eran exclusivos de las decisiones democráticas. Garantizar una prensa libre de ataduras, responsable e independiente del mercantilismo representa el gran dique contra la corrupción.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana (véase cuadro 3.13).<sup>26</sup> Sin embargo, aunque la libertad de prensa es respetada en algunos países de América Latina, el balance regional es más bien preocupante.

<sup>26</sup> Para una discusión detallada del acceso a la información pública en el contexto latinoamericano, véase OEA/CIDH, 2007b.

**Cuadro 3.13** Acceso a la información pública en América Latina (2009)

PAÍS	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PROVISIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES
Argentina	Regulación del acceso a la información pública, 2003.
Bolivia	Decreto supremo 28,168, 2005.
Brasil	Artículo 5, cláusula 14, de la Constitución declara que todos tienen acceso a la información; Ley núm. 9 507, de 1997, regulando el derecho de acceso a la información.
Chile	Ley 20.285, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2008.
Colombia	Ley ordenando la publicidad de actas y documentos oficiales, 1985.
Costa Rica	Artículo 27 de la Constitución garantiza el derecho de acceso a la información a personas y grupos. Además, el artículo 30 enfatiza el derecho de acceso a la información pública con el propósito de promover el interés público.
Ecuador	Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública, 2004.
El Salvador	La Constitución reconoce en su artículo 18 el derecho de petición al gobierno.
Guatemala	Ley de acceso a la información pública, 2008.
Honduras	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2006.
México	Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, 2002.
Nicaragua	Ley de acceso a la información pública, 2008.
Panamá	Ley de transparencia en la gestión pública, 2002.
Paraguay	Artículo 28, párrafo 2, de la Constitución establece que las fuentes de información son libres para todos.
Perú	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2002.
Rep. Dominicana	Ley general de libre acceso a la información pública, 2004.
Uruguay	Ley de acceso a la información pública y amparo informativo, 2008.
Venezuela	El artículo 59 de la ley orgánica de procedimientos administrativos del 1 de julio de 1981 establece el acceso a la información pública y fuentes oficiales.

NOTA: El "derecho al acceso a la información pública" se refiere al derecho de las personas a obtener información de fuentes estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. La información está actualizada hasta diciembre de 2009.

FUENTES: Consulta de constituciones nacionales y leyes, y Banisar, 2006.

### Ciudadanía social

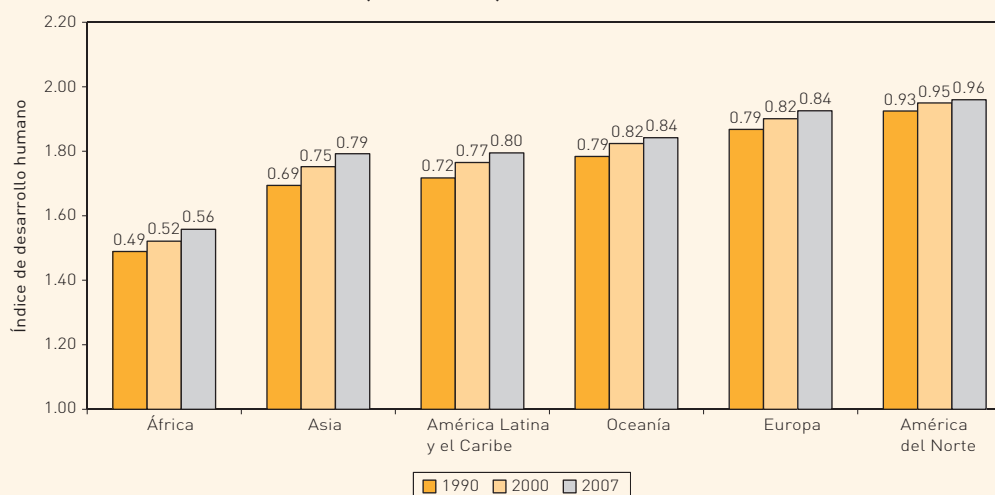
La ciudadanía social incluye como aspectos básicos la salud y la educación de los ciudadanos, así como su situación socioeconómica (véase nuevamente el cuadro 3.7). Estas cuestiones están relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas y la integración social de la ciudadanía, y presentan importantes implicaciones para las otras esferas de la ciudadanía. En cierta forma, la esfera social de la ciudadanía condiciona el disfrute efectivo de los derechos políticos y civiles.

Las décadas recientes se caracterizan por una mejoría en un amplio grupo de indicadores de salud, educación, provisión de agua potable y servicios de saneamiento, lo que se refleja en los indicadores de desarrollo humano, donde América Latina sigue estando por encima de las otras regiones del mundo en desarrollo (véase gráfica 3.2).

Con respecto a la salud, los indicadores muestran un panorama generalmente positivo (véase cuadro 3.14).<sup>27</sup> En la primera década del siglo actual se redujo la tasa de mortalidad en menores de cinco años y mejoró el acceso al agua potable en virtualmente todos los países de la región. Sin embargo, la tasa de mortalidad en menores de cinco años sigue siendo muy alta en varios casos (especialmente Bolivia, Guatemala, Honduras y la República Dominicana), y en otros (Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana) más de 10% de la población carece de acceso a agua potable. Además, la malnutrición infantil afecta a más de un quinto de los menores de cinco años en siete países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú). En suma, en 10 de los 18 países de la región, la población sufre de una o más carencias que van desde las más básicas al desarrollo físico pleno.

En relación con la educación, nuevamente los indicadores apuntan a una tendencia positiva (véase cuadro 3.15). Sin embargo, en ocho países más de 10% de la población es aún analfabeta. Además, aunque la región se acerca a la meta de lograr la educación primaria universal, apenas poco más de la mitad de la población en edad escolar oficial para asistir al colegio secundario se encuentra matriculada. Como han resaltado varios estudios, el acceso a la educación en sí no garantiza el acceso a una educación de bue-

**Gráfica 3.2** Índice de desarrollo humano en América Latina y otras regiones del mundo (1990-2007)



FUENTE: G. Gray y M. Purser, 2010.

<sup>27</sup> Para más indicadores de salud, véase OPS, 2009.

**Cuadro 3.14** Indicadores de salud para América Latina (2000-2008)

PAÍS	TASA DE MORTALIDAD EN MENORES DE 5 AÑOS (POR 1 000 NACIDOS VIVOS)		MALNUTRICIÓN INFANTIL: BAJA TALLA PARA LA EDAD (% DE MENORES DE 5 AÑOS)	ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE (% DE LA POBLACIÓN)**	
	2001	2008		2003-2008 *	2000
Argentina	19	16	8	96	97
Bolivia	77	54	22	79	86
Brasil	36	22	7	93	97
Chile	12	9	1	94	96
Colombia	23	20	15	91	92
Costa Rica	11	11	6	95	97
Ecuador	30	25	23	86	94
El Salvador	39	18	19	82	87
Guatemala	58	35	54	89	94
Honduras	38	31	29	80	86
México	29	17	16	90	94
Nicaragua	43	27	22	80	85
Panamá	25	23	22	90	93
Paraguay	30	28	18	74	86
Perú	39	24	30	79	82
República Dominicana	47	33	18	87	86
Uruguay	16	14	15	98	100
Venezuela	22	18	12	92	n. d.
América Latina***	33	24	19	87	91

NOTAS: n.d.: no disponible (\*) Los datos se refieren al año más reciente disponible. (\*\*) "Acceso sostenible a agua potable" se refiere al acceso a una cantidad adecuada de agua potable segura en una vivienda o localizada a una distancia conveniente de la vivienda de los usuarios. Incluye a poblaciones urbanas abastecidas por conexiones domiciliarias, poblaciones urbanas sin conexiones domiciliarias pero con acceso razonable a puestos públicos, y poblaciones rurales con acceso razonable al agua segura. (\*\*\*) Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos, excepto en las columnas sobre agua potable (que excluye a Venezuela).

FUENTES: Los datos sobre mortalidad en menores de cinco años y sobre malnutrición infantil son de UNICEF, 2007, tabla 2, pp. 118-121. Los datos sobre agua potable provienen de OMS/UNICEF, 2010, pp. 38-51.

na calidad, que capacite a los ciudadanos y facilite su inserción en el mundo laboral contemporáneo (CEPAL, 2007b, cap. 3). En los últimos años, varios de los países de la región registran serios problemas de calidad educativa, colocándose América Latina, en relación con otros continentes, en posiciones deficitarias en distintas evaluaciones o mediciones universales. La educación de nivel superior también presenta carencias en la calidad de los estudios y en el número de las investigaciones que se realizan.

En contraste, cuando se analiza la situación económica de la ciudadanía encontramos una realidad mucho más preocupante, aunque también con algunos avances.

**Cuadro 3.15** Indicadores de educación para América Latina (1985-2007)

PAÍS	TASA DE ANALFABETISMO ADULTO		MATRICULACIÓN EN LOS NIVELES PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO					
			PRIMARIA (TASA NETA)		SECUNDARIA (TASA NETA)		TERCIARIA (TASA BRUTA)	
	1985-1994	2000-2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Argentina	96	98	n.d.	98.5	79.3	79.4	53.4	68.0
Bolivia	80	91	95.0	93.7	71.1	69.9	35.7	38.3
Brasil	n.d.	90	91.7	92.6	68.5	77.0	16.1	30.0
Chile	94	97	n.d.	n.d.	n.d.	85.3	37.3	52.1
Colombia	91	93	93.9	90.0	58.1	71.2	24.0	35.4
Costa Rica	n.d.	96	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	16.2	25.3
Ecuador	88	84	98.0	91.8	47.2	51.3	n.d.	35.3
El Salvador	74	82	88.6	94.0	47.0	55.0	21.7	24.6
Guatemala	64	73	85.4	95.0	26.9	38.1	9.5	17.7
Honduras	n.d.	84	88.4	96.6	n.d.	n.d.	14.9	18.7
México	88	93	97.2	97.9	57.3	70.9	19.6	26.3
Nicaragua	n.d.	78	78.6	91.8	34.7	45.2	17.8	n.d.
Panamá	89	93	97.8	98.3	61.1	65.6	44.0	45.0
Paraguay	90	95	n.d.	92.4	n.d.	57.7	15.7	25.5
Perú	87	90	97.6	96.8	65.1	75.9	31.2	34.5
República Dominicana	n.d.	89	80.8	80.0	39.2	57.7	33.0	n.d.
Uruguay	95	98	n.d.	97.5	n.d.	67.7	n.d.	64.3
Venezuela	90	95	87.7	90.1	50.5	69.5	28.4	52.6
América Latina	87	91	91	93	50	59	26	35

NOTAS: n.d.: no disponible. La tasa de analfabetismo adulto se refiere a la población mayor de 15 años incapaz de leer y escribir un breve enunciado simple sobre su vida cotidiana. La tasa de matrícula neta para la educación primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición dada por cada país) efectivamente matriculados en la escuela. La tasa para la educación terciaria es la tasa bruta, esto es, el total de alumnos matriculados, independiente de la edad, sobre la población de edad escolar oficial.

Las cifras sobre matriculación para Argentina son para 2005 y 2006, pero no para 2007; para Bolivia (secundaria) es para 2001; para Colombia (en todas las categorías) son para 2008, pero no para 2007; para Costa Rica (terciaria) son para 2005, pero no para 2007; para Ecuador (primaria, secundaria) son para 2008, pero no para 2007; para El Salvador (primaria) es para 2002, pero no para 2000, y para El Salvador (las demás categorías) son para 2008, pero no para 2007; para Guatemala (secundaria) es para 2006, pero no para 2007, y para Guatemala (terciario) es para 2002, pero no para 2000; para Honduras (primaria y terciaria) son para 2008, pero no para 2007; para Nicaragua (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007, y para Nicaragua (terciaria) son para 2002, pero no para 2000; para Panamá (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007; para Paraguay (primaria y secundaria) son para 2006, pero no para 2007, y para Paraguay (terciaria) son para 2005, pero no para 2007; para Perú (terciaria) es para 2002 y 2006, pero no para 2000 y 2007; para la República Dominicana (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007, y para la República Dominicana (terciaria) son para 2003, pero no para 2000; para Venezuela (primaria) es para 2008, pero no para 2007, y para Venezuela (terciaria) es para 2006, pero no para 2007. Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos para los que existían datos para los dos años.

FUENTES: Los datos sobre analfabetismo provienen de UNESCO, 2010, pp. 310-312, y los de matriculación, de CEPAL, 2010b, tabla 1.3.3, p. 51; tabla 1.3.4, p. 52, y tabla 1.3.5, p. 53. Los datos de 2007 corresponden al *Anuario estadístico* de la CEPAL 2009, CEPAL, 2010.

Del lado positivo, cabe resaltar que la economía latinoamericana experimentó un auge excepcional en el periodo 2004-2008, el más importante desde el que tuvo lugar a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Aún más relevante es el hecho de que el crecimiento económico vino acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso en un importante grupo de países. El efecto conjunto de estos factores fue una disminución notoria de la pobreza, que entre 2002 y 2008 se redujo en 11 puntos porcentuales, de 44.0 a 33.0% y la indigencia de 19.4 a 12.9%. Por consiguiente, el número de personas pobres ha disminuido en 41 millones con respecto a 2002, que incluyen los 26 millones que han salido de la situación de indigentes.<sup>28</sup> **Este ha sido un quinquenio excepcional y único en esta etapa democrática.**

Sin embargo, el auge de 2004-2008 no generó una plena reversión del deterioro de las condiciones laborales que se había acumulado en las dos décadas previas. Los indicadores de desempleo y empleo en el sector informal siguen apuntando a un notorio déficit (véase cuadro 3.16). En el largo plazo se evidencia un saldo negativo de la calidad de los puestos de trabajo y de la cobertura de la seguridad social. Pese a una leve disminución de la tasa de desempleo urbano durante los últimos cuatro años, la desocupación se mantiene en niveles relativamente altos. La tasa promedio de los años 2000 (9.6%) supera los niveles de desempleo registrados en décadas anteriores (8.3% en los ochenta y 9.2% en los noventa). Sólo dos países en la región (Chile y Costa Rica) han mantenido conjuntamente un nivel de desempleo menor a 10% como promedio durante el periodo 2000-2006 y un sector informal menor a 40% del total de la fuerza laboral.

Pese a la mejoría que experimentó en varios países en la década pasada, **la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido en niveles altísimos**, lo que constituye uno de los síntomas más preocupantes para la estabilidad democrática de la región en el mediano plazo (véase cuadro 3.17). La desigualdad continúa siendo la más alta del mundo, con su correlativa concentración de poder político.

En torno a 1990, y de acuerdo con datos de la CEPAL, 10% de la población más rica latinoamericana tenía, en promedio, ingresos tres veces más altos que 40% más pobre. Esta relación tendió a deteriorarse hasta comienzos de la presente década y ha mejorado desde entonces. En términos estrictos, la distribución mejoró en algunos países en comparación con 1990 y se deterioró en otros. En años recientes, según la OCDE, el índice de desigualdad de Gini presentaba un valor promedio para la región de 0.52, muy por encima del 0.31 de los países de Europa occidental. Éste no es sólo un dato económico y social. Tiene una consecuencia política grave para nuestras democracias. Como hemos dicho, **concentración de ingreso es concentración de poder. Ésta altera la voluntad expresada en el voto y compite con la soberanía interior del Estado.**

Los avances de los últimos años en diversos indicadores sociales se manifiestan, así, sobre el trasfondo de fuertes desigualdades y vulnerabilidad socioeconómica de una

<sup>28</sup> CEPAL, 2009.

**Cuadro 3.16** Indicadores de empleo en América Latina (1990-2008)

PAÍS	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ÁREAS URBANAS (%) *			TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL (%) **		COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
	1990-1999	2000-2008	c. 2008	1990	2006-2008	c. 1990	c. 2008
Argentina	11.9	14.4	10.5	44.4	41.0	94.6	60.0
Bolivia	5.3	6.8	7.7	62.8	62.5	28.5	20.2
Brasil	5.6	9.9	8.0	49.3	42.0	53.3	49.5
Chile	7.6	9.7	7.6	38.9	30.7	65.9	66.7
Colombia	11.6	16.2	13.3	27.3	37.5	n. d.	n. d.
Costa Rica	5.4	5.8	4.8	36.9	37.1	69.3	65.2
Ecuador	9.4	9.3	7.3	54.5	57.4	37.5	33.1
El Salvador	7.8	6.8	6.5	51.0	n. d.	25.3	28.9
Guatemala	4.0	3.8	2.7	54.6	58.1	n. d.	17.7
Honduras	6.1	5.7	3.9	53.3	43.9	n. d.	19.8
México	3.6	3.8	4.8	18.9	43.7	50.4	52.1
Nicaragua	14.0	10.7	5.9	49.3	n. d.	n. d.	17.4
Panamá	16.7	11.7	6.5	32.3	35.9	53.4	47.8
Paraguay	6.3	9.2	7.2	55.3	56.5	n. d.	14.1
Perú	8.5	6.8	5.9	61.0	50.1	n. d.	13.7
Rep. Dominicana	16.9	6.3	5.1	n. d.	50.1	n. d.	58.4
Uruguay	9.9	11.7	7.8	36.8	42.8	n. d.	61.1
Venezuela	10.3	11.7	6.8	39.1	49.8	n. d.	60.9
América Latina ***	9.2	8.9	6.8	44.4	45.9	47.8	42.4

NOTAS: n.d.: datos no disponibles. [\*] Las cifras son porcentajes que representan tasas anuales promedio. [\*\*] Los datos son porcentajes del total de la fuerza laboral urbana, e incluyen trabajadores urbanos sin calificación empleados en firmas con menos de cinco empleados, trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año. El tamaño del sector informal se refiere a la población urbana ocupada en sectores de baja productividad. El dato de 2008 corresponde a ese año o al año disponible más cercano. [\*\*\*] Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos para los que existían datos para los dos años.

FUENTES: Los datos sobre desempleo abierto provienen de CEPAL, 2007b, tabla 1.1, p. 52; los de 2008 corresponden al *Panorama social de la CEPAL*, 2009. Los datos de la población urbana en sectores de baja productividad del mercado de trabajo corresponden a *Panorama social 2009* de la CEPAL. Los datos de cobertura de la seguridad social corresponden a CEPAL, 2008, *Panorama social de América Latina*, cuadro II.13, pp. 58 y 59.

parte importante de la población. Esta longevidad del déficit social en América Latina sigue generando múltiples formas de pobreza y desigualdad. Existen diversas maneras de ser excluido, de ser desempleado, de ser desigual, que tornan muy complejo el abordaje político de la exclusión, sobre todo cuando se pretende superar lo meramente asistencial. Este tema será tratado más adelante como uno de los desafíos principales para nuestras democracias.

El proceso de mejora económica se ha visto ahora amenazado por la crisis financiera mundial, el colapso del comercio internacional y la expectativa de que, aun si se mantiene la recuperación en curso, la economía mundial va a experimentar una fase de crecimiento lento, en el que las oportunidades que brindaba el comercio internacional, los buenos precios de productos básicos, la inversión extranjera y las remesas de trabajadores migrantes podrían ser menos abundantes que en el pasado reciente. Aunque la recuperación de la economía latinoamericana ha sido positiva, este escenario

**Cuadro 3.17** Indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad económica. América Latina (1999-2008)

PAÍS	POBREZA		INDIGENCIA		DESIGUALDAD (ÍNDICE GINI)		RELACIÓN ENTRE EL INGRESO PROMEDIO DE HOGARES RICOS Y POBRES (10%/40%)	
	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008
Argentina	23.7	21.0	6.7	7.2	0.539	0.519	16.2	14.4
Bolivia	60.6	54.0	36.4	31.2	0.586	0.565	26.7	22.2
Brasil	37.5	25.8	13.2	7.3	0.640	0.594	31.9	23.8
Chile	21.7	13.7	5.6	3.2	0.560	0.522	19.1	15.9
Colombia	54.9	46.8	26.8	20.2	0.572	0.584	22.3	25.2
Costa Rica	20.3	16.4	7.8	5.5	0.473	0.473	12.6	12.4
Ecuador	63.5	39.0	31.3	14.2	0.513	0.504	17.2	14.0
El Salvador	49.8	47.5	21.9	19.0	0.518	0.493	15.2	13.3
Guatemala	61.1	54.8	31.6	29.1	0.560	0.585	20.4	22.0
Honduras	79.7	68.9	56.8	45.6	0.564	0.580	22.3	23.6
México	46.9	34.8	18.5	11.2	0.539	0.515	18.4	16.1
Nicaragua	69.9	61.9	44.6	31.9	0.583	0.532	25.3	17.2
Panamá	36.9	27.7	18.6	13.5	0.567	0.524	20.1	15.2
Paraguay	60.6	58.2	33.9	30.8	0.565	0.527	19.3	16.6
Perú	54.8	36.2	24.4	12.6	0.525	0.476	17.4	12.8
República Dominicana	47.1	44.3	20.7	22.6	0.537	0.550	17.8	21.2
Uruguay	9.4	14.0	1.8	3.5	0.440	0.445	8.8	9.0
Venezuela	49.4	27.6	21.7	9.9	0.498	0.412	15.0	8.4
América Latina *	43.9	33.0	18.7	12.9	0.543	0.522	19.2	16.8

NOTAS: Las cifras sobre pobreza e indigencia son porcentajes de personas en la población. Se entiende como *pobreza* al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir la canasta básica de un individuo o un hogar. Se entiende como *indigencia* al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica de alimentos, para un individuo o un hogar. El índice Gini es un índice de desigualdad de ingresos económicos. Un número más alto indica un mayor grado de desigualdad. Los datos sobre la relación entre el ingreso promedio de hogares ricos y pobres se refieren a la relación entre el ingreso promedio per cápita de 10% de los hogares ricos y 40% de los hogares más pobres. Un número más alto indica que la concentración de ingresos entre los ricos es mayor.

Los datos de 1999 son para ese año en la mayoría de los casos, pero 1998 para Chile, Guatemala, México y Nicaragua; 2001 para Perú, y 2002 para Panamá y la República Dominicana. Los datos para c. 2008 son para ese año en la mayoría de los casos, pero para 2004 para El Salvador; 2005 para Colombia y Nicaragua; 2006 para Argentina, Chile y Guatemala, y 2007 para Bolivia y Honduras. Estos datos son sólo para áreas urbanas de Argentina, Ecuador y Uruguay.

[\*] Las cifras regionales sobre pobreza e indigencia son el término medio o promedio de todos los casos e incluyen a Haití. Las cifras regionales sobre desigualdad y la relación entre el ingreso de hogares ricos y pobres son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos.

FUENTES: CEPAL, 2007b, tablas 4, 12 y 14 del anexo estadístico; 2008b, pp. 10-11, 81-86; 2009, cuadros 4, 12 y 14 del anexo estadístico.



## RECUADRO DE OPINIÓN 3.8

“Lo que más demanda la ciudadanía es opciones de incremento de oportunidades económicas.” (Coordinador de programa participativo del gobierno de Guatemala, 10/11/09.)

“No se advierte que las gestiones de gobierno hayan producido en América Latina un sostenido mejoramiento de la educación, de la salud pública, de las condiciones que hacen a una vida digna.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

“La obligación del Estado, que es básicamente la educación y la seguridad, aquí no se ha cumplido.” (Presidente de organización empresarial mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“Tenemos un Estado patriarcal que sigue reproduciendo desigualdades, no sólo económicas y sociales sino también de género. Y están apareciendo nuevas desigualdades, como la del acceso a la tecnología.” (Representante de OSC 2 de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Debemos ampliar el concepto de vida. Vida no es solamente no morir, no ser asesinado o no morir de hambre. Vida es algo más: es todas las condiciones para que un ser humano tenga el reconocimiento pleno de todos sus derechos. [...] Es poder ser atendido en salud desde antes de nacer, ser atendido al nacer, tener la alimentación correcta, el techo, la educación, la posibilidad de jugar de niño, de trabajar en trabajos de calidad, es decir, una vida en la que se desarrollen todas las potencialidades del ser

humano. Es un derecho de la persona y también de la comunidad, porque de no ser así estamos perdiendo una inmensa cantidad de potencialidades con las personas que quedan en el camino.” (Funcionaria del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“La ‘democracia de ciudadanos’ es un tema tan antiguo como la teoría política. Ya Aristóteles decía que si el tema del hogar, el *oikos*, no estaba resuelto, era muy difícil ser ciudadano. En sociedades con altos niveles de exclusión es muy difícil pensar en que los individuos se conviertan fácilmente en ciudadanos si no se bajan los niveles de desigualdad. Puede bajarse la pobreza aumentando simplemente los ingresos globales de la sociedad; otro camino —o un camino concomitante— es bajar los niveles de pobreza bajando también los niveles de desigualdad. Lo cual nos aproxima mucho más al ideal ciudadano.” (Director de banco público de Uruguay, 8/12/09.)

“La realidad es que hay un  $x$  número de pobres, un  $x$  número de personas que no tienen acceso a agua, a educación, que tienen salarios por debajo del mínimo, que de hecho ya es bajo, que hay personas que no están aseguradas, que no tienen jubilación... Todo eso hay que decirlo. Decirlo no es ideología, no es comunismo, no es nada de eso. [...] Es la realidad de este país y sobre eso y con base en eso tenemos que hablar.” (Representante de OSC de DDHH de Paraguay, 27/10/09.)

## RECUADRO 3.2

Cuando los conflictos rebasan el marco representativo, el Estado tiene solamente dos opciones: o bien perseverar con sus políticas a la vez que recurre a la represión o tolera el desorden, o bien abandonar sus políticas para apaciguar a la oposición. Ninguna de las opciones es atractiva. Las espirales de la represión y las interrupciones del orden menoscaban la democracia, mientras que las reiteradas concesiones hacen que el Estado sea incapaz de implementar políticas. Obviamente, en este punto pienso en el reciente conflicto en Argentina acerca de los impuestos sobre las exportaciones, pero la

situación es genérica. Después de la transición hacia la democracia en Polonia, cada grupo insatisfecho con algún aspecto de la política del gobierno viajaba a la capital a tomar el edificio del ministerio responsable, y la mayoría del tiempo estos grupos tenían éxito. En Francia cada cuestión conflictiva, desde la agresión al conductor de un ferrocarril hasta la reforma del plan de jubilación en toda la nación, genera la interrupción del tráfico entre París y el aeropuerto. Y uno puede suponer que tales acontecimientos tienen consecuencias económicas negativas.

FUENTE: Adam Przeworski, *Representative Institutions, Political Conflicts, and Public Policies*, 2009. Documento preparado para el proyecto.

genera incertidumbre económica y podría agravar las tensiones sociales y conflictos distributivos en la región (véase recuadro 3.2).

En todos los países desarrollados, las políticas anticrisis se han basado en una enérgica acción estatal (las políticas económicas europeas muestran, sin embargo, algún retroceso reciente en este campo). El papel del Estado es, en la situación actual, esencial, y así lo reconocen los latinoamericanos. Aunque la región ha avanzado en el margen que cuenta para llevar a cabo políticas anticíclicas, y así se ha demostrado durante la crisis en varios países, este margen es menor en muchas de nuestras economías y menor aun si la ausencia de crecimiento económico dinámico se prolonga en el tiempo.

Inmersos en esta realidad, los latinoamericanos continúan valorando positivamente a la democracia y los derechos políticos que ella otorga, como veremos en el capítulo que sigue.

Éstos han sido cinco años con claroscuros. Los oscuros siguen siendo casi los mismos, pero los avances que hemos relatado constituyen novedades en ésta, la más larga oleada de democracia de América Latina.

Con todo, cuando se analiza la evolución regional subsisten con fuerza temas que atraviesan todas las esferas de la creación de la ciudadanía. El déficit de estatalidad, el poder estatal *versus* los poderes fácticos, las diversas discriminaciones que afectan en el mundo político, civil y social. Y, en definitiva, la fuerte impresión de que los latinoamericanos serán los jueces de la sostenibilidad democrática. Por sus frutos juzgarán cada vez más a la democracia.

De allí que debemos volver, como haremos en los capítulos que siguen, sobre las cuestiones que inclinarán la balanza del juicio social, muchas de ellas ignoradas, no discutidas o, sencillamente, escamoteadas. No es fácil ni cómodo discutir el poder.

# 4 DÉFICITS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

## Crisis en la representación

Si el ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita, pierde defensores y adeptos. Así se entiende que una región que luchó arduamente por reconquistar su libertad, hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas. La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática.

- **La debilidad de los contenidos en las propuestas electorales.** En parte, una tarea básica de la política en democracia consiste en decir hacia dónde ir, proponer a la sociedad objetivos y medios para alcanzarlos. En muchos países los programas partidarios, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos y esquivan la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos. Por tanto, la calidad de la opción se resiente y una inmensa mayoría siente que debe decidir entre opciones que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. Así, la pobreza programática deriva por el voto al individuo, al candidato o a la estrella mediática. Se delega en un líder, no en el ejecutor de una opción para el futuro de la sociedad.
- **La democratización del debate económico.** Una consecuencia concreta de la debilidad de las propuestas de los partidos es la falta de democratización del debate económico, por el cual los ciudadanos deberían elegir la organización económica y social que prefieren. Los debates parlamentarios son débiles y controlados por el Ejecutivo (como el caso del presupuesto) o están influidos sólo por agentes económicos poderosos, como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades económicas.
- **Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral.** Todavía es habitual la práctica clientelista: canje del voto por un favor y el seguimiento de las órdenes de caudillos locales a la hora de votar. Esta práctica, que adopta las formas más diversas, recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases. Conspira de manera directa contra el sentido de la delegación de

soberanía y, a menudo, transforma la actividad política en una competencia para cooptar el voto, incluso ilegalmente, alejándola aún más del ideal de la competencia programática.

- **La desigualdad de oportunidades entre los partidos.** Existe una notoria falta de equidad entre los partidos políticos en sus posibilidades para transmitir sus programas a los votantes. Algunos partidos cuentan con muchos recursos —públicos o privados— para difundir sus propuestas o la imagen de sus candidatos, otros no. Algunos tienen financiamiento para lanzar campañas masivas que inundan los medios de comunicación, otros apenas pueden hacer oír sus propuestas. Esto distorsiona la competencia por el voto por la vía del acceso diferenciado, inequitativo y desigual a los recursos de campaña.
- **La regulación del financiamiento de la actividad política.** Mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de intereses para los actores políticos, influir en la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos o en el acceso a los medios de comunicación estatales, o por la ausencia de control.
- **La participación ciudadana y la representación.** La participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa o por vía de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG) es vista a veces como un reto a los partidos ya que puede debilitar el papel que éstos necesariamente deben tener en un sistema democrático. Sin embargo, estas formas de participación ciudadana pueden fortalecer los lazos entre representantes y representados. Esto significa que **más participación puede conducir a una mejor representación.**

## Democracia y representación

La celebración de elecciones periódicas, libres y limpias para la elección de representantes populares —una práctica normal en América Latina durante las últimas dos décadas— ha fortalecido la legitimidad de origen de los gobiernos de la región. Sin embargo, la percepción ciudadana de los partidos políticos, los agentes de representación por definición y una de las principales instituciones asociadas a la expresión de la soberanía popular, no es positiva.

Los ciudadanos tienen menos confianza en los partidos políticos que en cualquiera de las otras instituciones principales (véanse gráficas 4.1). En todos los países de la región, una gran mayoría de los ciudadanos declara recelos respecto de los partidos (véanse gráficas 4.2). Entre los analistas, la percepción de una crisis de los partidos políticos y hasta de una crisis de representación se ha vuelto común.

Éste no es un fenómeno exclusivo de la región. En efecto, la desconfianza en los partidos es casi universal, aunque sus causas son diversas. Cifras similares se encuentran

## RECUADRO 4.1

**La crisis de la representación política en América Latina**

Para comprender las manifestaciones de la crisis de representación en América Latina, puede ser útil distinguir las nociones de democracia directa y de democracia inmediata como figuras críticas de la representación. Vinculada a la estigmatización de la entropía representativa, la perspectiva de una democracia directa reenvía a la utopía de un pueblo permanentemente activo, legislador y magistrado al mismo tiempo. La idea de una democracia inmediata corresponde a otra cosa. Significa que el pueblo puede expresarse como cuerpo, como un conjunto que claramente posee sentido y toma forma de manera evidente. La democracia directa rechaza la delegación, el principio de una acción y de una palabra para el otro. En cuanto a la democracia inmediata, rechaza la interfaz, es decir la institución o el procedimiento que contribuye funcionalmente a una formación de la expresión colectiva. La democracia directa tiende a eliminar los mecanismos de sustitución que colocan al representante en el lugar del representado. La democracia inmediata, por su parte, rechaza toda reflexividad de lo social (en el sentido de que sólo considera que la estructuración y la expresión de lo social presuponen la intervención estructurante o que señala una posición reflexiva). Reenvía a la dimensión figurativa de la representa-

ción, mientras que la democracia directa se asocia a su dimensión procesal. Al mismo tiempo, paradójicamente puede entenderse con una concepción muy arcaica de la expresión popular en la que el voto de la colectividad se asemeja más a una admiración hacia un jefe carismático que a una elección colectiva autónoma y deliberada.

La inmediatez remite también al antiguo imaginario de la aclamación popular como vector de una expresión inmediata y unánime. La inmediatez se afirma de esta manera contra la dimensión procesal y prudencial de la idea democrática. La democracia se aprehende en este caso como una forma social: la de un cuerpo unido e indivisible. La crítica de los partidos se inscribe entonces en este marco, en una cultura arcaica, prepluralista de lo político. En esta perspectiva, podría decirse que hay rechazo de un pluralismo funcional: se presupone que la voluntad general no necesita interfaz reflexiva para tomar forma, existe de manera intrínseca ya que fueron eliminadas las potencias consideradas perturbadoras de lo que es estigmatizado como un enemigo interno o externo. Así, es una manera simplificadora y reductora pretender resolver las contradicciones del sistema representativo.

FUENTE: Pierre Rosanvallon, 2008. Documento preparado para el proyecto.

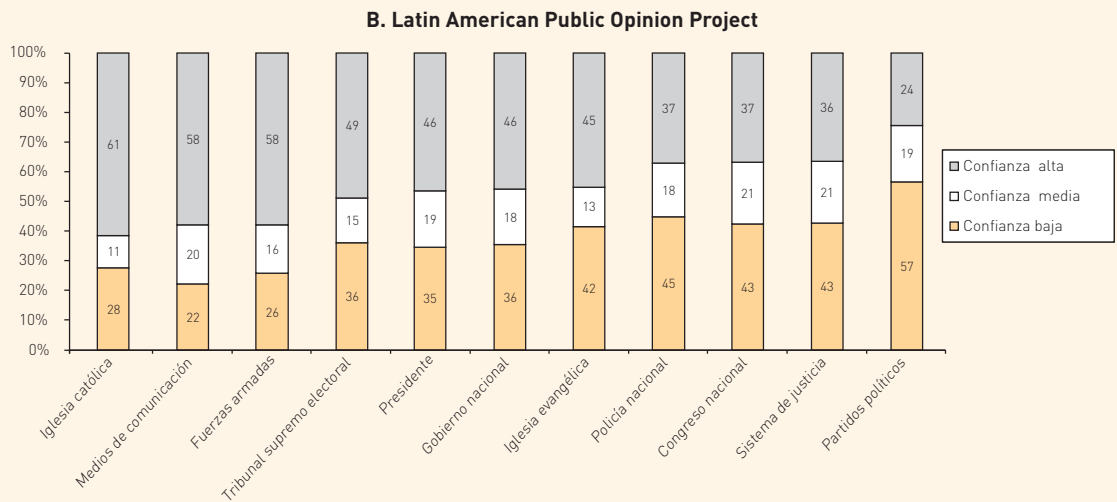
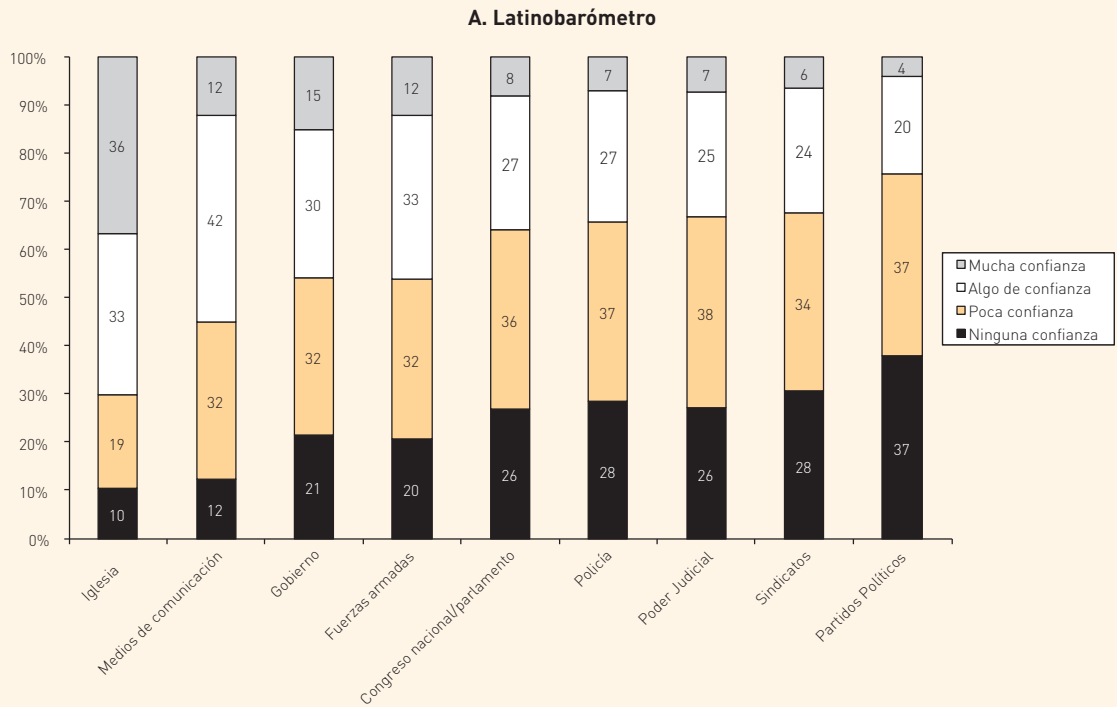
en los sondeos en Europa, donde las instituciones políticas y en particular los partidos también han perdido apoyo durante las últimas décadas. Pero, a pesar de que asistimos a fenómenos similares, deberíamos cuidarnos de atribuirlos a causas comunes.

En Europa existe un consenso en torno a que la desideologización, individualización y secularización de la sociedad son las principales causas de la crisis de representación en ese continente.<sup>1</sup> En general, el grado de organización de la sociedad europea ha disminuido y por ello el de afiliación a partidos políticos.<sup>2</sup> Las causas en América Latina

<sup>1</sup> Véanse A. Ware, 1996.

<sup>2</sup> Véanse W. J. Crotty y R. S. Katz, 2006.

**Gráficas 4.1** Confianza en instituciones y actores en América Latina: dos fuentes comparadas (2009)

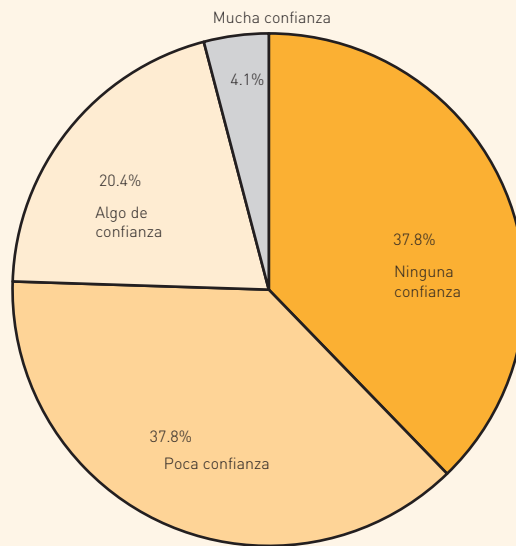


NOTAS: Empleamos las preguntas A60201(A, B, C, D, E, H, J, K, L, M, N, O) del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2008: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? La confianza en medios de comunicación es derivada (promedio simple) a partir de respuestas sobre confianza en diarios, televisión y radio. Empleamos las preguntas B10A, B11, B12, B13, B14, B18, B20, B21, B21A, B37 del cuestionario de LAPOP para el año 2009: ¿Hasta qué punto tiene confianza en...? Al consultar a las personas hasta qué punto tenían confianza en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza. Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

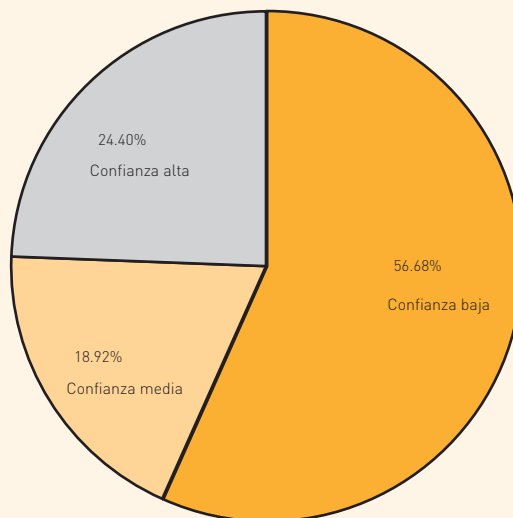
FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de The American Barometer 2009 (gráfica A), y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (gráfica B). <www.LapopSurveys.org>. Así como Latinobarómetro 2009 <www.latinobarometro.org>.

**Gráficas 4.2** Confianza en partidos políticos en América Latina. Dos fuentes comparadas (2009)

**A. Latinobarómetro**



**B. Latin American Public Opinion Project**



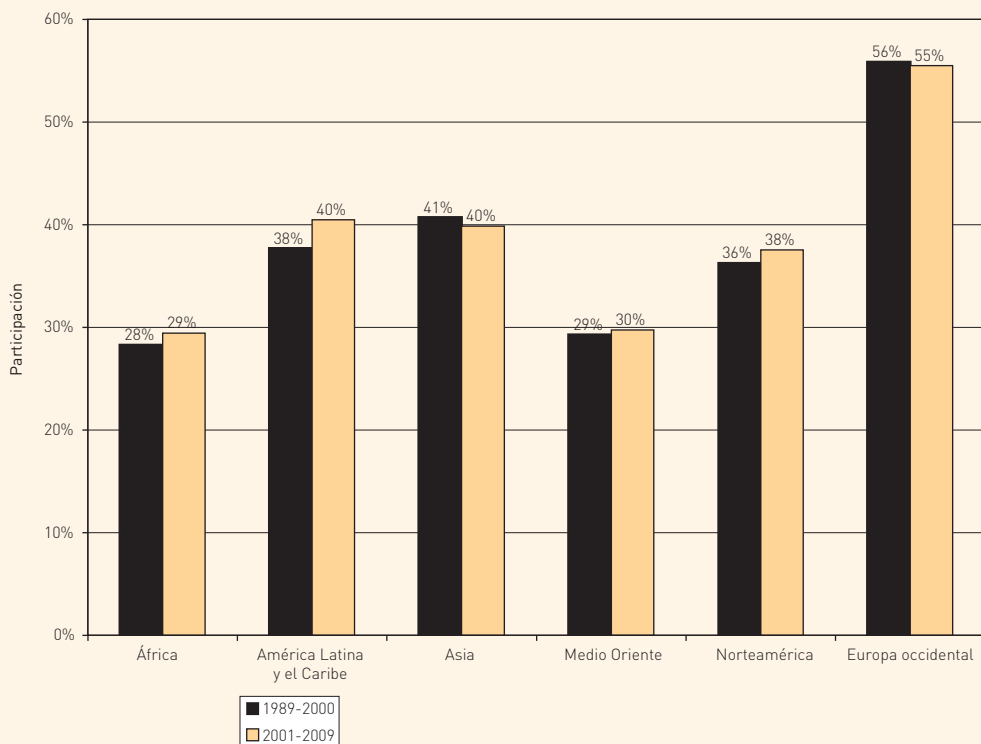
NOTAS: Empleamos la pregunta A60201D del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2009: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos? Empleamos la pregunta B21del cuestionario de LAPOP para el año 2009: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos? Al consultar a las personas, podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza. Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de The American Barometer 2009, (gráfica A), y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (gráfica B) <[www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)>. Así como Latinobarómetro 2009 <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

son distintas. La alta afiliación a organizaciones religiosas muestra que la relación entre lo religioso y lo secular tiene otra dinámica en nuestra región. Otra diferencia, con muy importantes consecuencias para la calidad de la democracia, es que en América Latina la pérdida de protagonismo de los partidos ha estado directamente ligada con la pérdida de capacidad estatal. Por lo tanto, el argumento de algunos líderes políticos respecto a que la crisis de representación es un fenómeno global debe ser tomado con cuidado porque esconde las causas específicas de la crisis de los partidos políticos en la región.

No obstante, el malestar de los ciudadanos con los partidos políticos no se ha traducido en una alta abstención electoral. Las tasas de participación electoral se han mantenido relativamente estables en la mayoría de los países durante los últimos 10 años y, con la excepción de Europa occidental, son similares o más altas que en otras regiones del mundo (véase gráfica 4.3). Además, apenas cinco presidentes del centenar

**Gráfica 4.3** Participación en elecciones parlamentarias sobre el total de la población (1989-2009)



NOTAS: Porcentaje de votos emitidos sobre población total. La medición no considera las diferencias en las pirámides poblacionales de cada región.

FUENTE: Elaboración propia sobre IDEA Votes Turnout Database, 2010.



de candidatos que accedieron al poder desde las transiciones democráticas lo hicieron sin el apoyo de partidos políticos.<sup>3</sup>

Pero las consecuencias de la crisis de representación de los partidos para la democracia son muy serias. Los partidos políticos son parte central de la democracia. Como lo señaló el filósofo y político austriaco Hans Kelsen, “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos”. Y, por lo tanto, “la posibilidad de la democracia sin partidos políticos” no tiene sentido.<sup>4</sup> Sin embargo, la desconfianza en los partidos políticos ha llevado a que números muy altos de ciudadanos —la mayoría en algunos países— consideren que es posible tener una democracia sin partidos políticos (véase cuadro 4.1). En consecuencia, una discusión de la democracia en América Latina no debe eludir la situación de los partidos políticos.

En lo que sigue abordamos la situación de los partidos y el tema más amplio de la representación. Introduciremos primero la cuestión de los programas que elaboran los

**Cuadro 4.1** Percepción sobre partidos y democracia

PAÍS	% DE CIUDADANOS QUE CONCIBEN UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS
Argentina	32
Bolivia	50
Brasil	45
Chile	52
Colombia	54
Costa Rica	38
Ecuador	53
El Salvador	47
Guatemala	50
Honduras	40
México	51
Nicaragua	47
Panamá	54
Paraguay	41
Perú	46
República Dominicana	41
Uruguay	38
Venezuela	35

Pregunta: “¿Hasta qué punto puede haber democracia sin partidos políticos?” Los encuestados situaron su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa nada y 7 mucho. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos con la que se construye esta tabla.

FUENTE: The AmericasBarometer 2008, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), <www.LapopSurveys.org>.

<sup>3</sup> Alcántara se refiere a los casos de Fujimori en 1990, Durán-Ballén en 1992, Chávez en 1999, Gutiérrez en 2002 y Correa en 2006. Véase M. Alcántara, Documento preparado para el proyecto, 2009.

<sup>4</sup> H. Kelsen, 1977, p. 36.

---

**RECUADRO DE OPINIÓN 4.1**

“Es cada vez más difícil hablar de representación. Lo que antes eran conglomerados más o menos homogéneos —clases sociales, gremios, sindicatos, campesinos, etc.— ahora son atravesados por múltiples identidades. [...] Los partidos políticos como instrumentos de intermediación, de procesamiento de demandas, ya no pueden cumplir con esa tarea del mismo modo que antes.” (Académico de Guatemala 2, 10/11/09.)

“Ningún político que pretenda renovar su contrato electoral en las próximas elecciones podrá gobernar sin la participación ciudadana. [...] El político hoy en día tiene necesariamente que someterse al ejercicio, a la gimnasia de la cotidianeidad del día a día con la ciudadanía, escuchando sus necesidades, sus reclamos, sus inquietudes, críticas y denuncias. Pero el reemplazo de la democracia representativa por la participativa es simplemente el caos y la anarquía.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

“La función de los partidos no se cumple exclusivamente en las elecciones; tienen que mantener la representatividad durante todo su periodo de gobierno.” (Ministra del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“Las clases políticas latinoamericanas han estado acostumbradas a la representación tipo fideicomiso, lo que quiere decir que el que administra el fideicomiso lo hace a su leal saber y entender y tratando de hacer las mejores cosas, pero sin frenos. Y estamos

transitando desde esa visión fideicomisaria de la representación a una visión —más típica del derecho civil— de mandatos restringidos. [...] Si la gente se informa por los medios, no estará tan de acuerdo en seguir a sus fideicomisarios, sino que les van a exigir a cada paso que cumplan el mandato. Ahora bien, ¿ese mandato es el del día de las elecciones? [...] Existe un fenómeno del periodo interelectoral en que la ciudadanía se mueve y le pone un límite claro al poder. Hay un ‘despertar político global’.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“Hay límites de la democracia representativa que hoy se vuelven evidentes, incluso para los ciudadanos. Muchas de las discusiones en que éstos participan refieren cómo tener más acceso a la información, más transparencia, más capacidad de participación y de decisión. [...] En ese sentido se trata de una crisis virtuosa, porque nace de una exigencia ciudadana por estándares democráticos más amplios [...] y nos abre al examen de nuevos derroteros y saltos que hay que hacer.” (Político y ex diputado de Chile, 27/04/10.)

“Es saludable poner énfasis sobre la representación, porque la participación se ha usado en muchos casos como una especie de torpedo contra los partidos y la democracia representativa.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 17/02/10; cita aproximada.)

---

partidos. Luego trataremos el papel del dinero en el contexto de las campañas electorales y la relación entre medios de comunicación y política. Por último, consideramos algunas formas de participación ciudadana que van más allá de las elecciones para representantes.

### Contenidos en la opción electoral

Un aspecto central de la representación es el nexo que se establece entre los votantes y los candidatos de los partidos políticos. Para que este nexo pueda establecerse, es necesario que los partidos formulen propuestas que contengan los planes de gobierno

## RECUADRO 4.2

**El debilitamiento del lazo entre electores y partidos**

La vigencia de las divisiones partidarias, su relativa legibilidad, la capacidad que tenían los electores de identificarse con ellos, en otro momento habían permitido a la prueba electoral conservar una relativa centralidad en el orden democrático. Estas características se disiparon a partir de fines de los años setenta. La aparición de un elector conside-

rado más “estratega”, y el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia a un campo bien determinado contribuyeron esencialmente a este movimiento. El retroceso de la noción de programa político, consecuencia automática de la inscripción en un universo más inestable, a las presiones externas más fuertes, prolongó los efectos.

Fuente: Pierre Rosanvallon, *La crisis de la representación política en América Latina*. Documento preparado para el proyecto.

que plantean para la sociedad. Si las contiendas electorales carecen de contenido, el votante simplemente no puede escoger entre opciones sustantivas, y los candidatos que son electos sólo pueden ser representantes en un sentido formal. No representan una opción de sociedad, no se delega en ellos la construcción de un cierto destino para el conjunto. Aquí radica un primer aspecto de la crisis de partidos y de su representación (véase recuadro 4.2).

Es difícil imaginar un cambio en la relación ciudadano-partidos si no se modifica la pobreza de la mayoría de los programas electorales. **En muchos países, esos programas, que deberían especificar el contenido concreto de las opciones del votante y los términos del contrato electoral, son precarios, mínimos genéricos y enuncian más bien objetivos generales (“combatiremos la pobreza, promoveremos la educación, salud para todos, un salto de crecimiento, mantendremos la economía sana y equilibrada...”) que las políticas públicas para alcanzarlos.** ¿Alguien podría estar en favor de la pobreza, contra la educación, por más inseguridad pública, en favor de la inflación, pro corrupción, por un alto desequilibrio macroeconómico?

La calidad de la opción se resiente, el debate práctico se torna en ataques personales o generalidades y muchos sienten que tienen que elegir entre opciones que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. En numerosas campañas electorales, la mayoría de los candidatos reiteran los mismos objetivos, pero no explican los medios para alcanzarlos. Todo se resume, de ese modo, en la convicción de que este y no aquel podrá gobernar mejor. Así, la pobreza programática es generalmente reemplazada por el voto al individuo, al candidato, al líder. Se delega entonces en un líder, no en el ejecutor de una opción de la sociedad. El líder no es el mejor ejecutor, es lo que vale por sí mismo.

Aunque la raíz de esta situación es compleja, la mayoría de las veces la dirigencia política construye su oferta al electorado con base en las encuestas y de forma reactiva y no propositiva. No lidera programáticamente, sino que trata de retomar las deman-

das, incluso cuando éstas son contradictorias. La prioridad es satisfacer al mayor número de personas, empleando un nivel de generalidad tan grande que evite molestar a una porción del electorado. No alejar el apoyo de votantes potenciales es razonable para cualquier candidato, pero la generalidad como norma, la vaguedad como criterio para comunicarse con los electores, termina produciendo consecuencias en el corazón mismo del sistema electoral: desaparecen las opciones.

Por otro lado, son pocos los partidos políticos latinoamericanos que cuentan con grupos de pensamiento permanentes que pueden abastecer al partido, nutrir su debate y producir los insumos para la plataforma de sus candidatos. Generalmente estos grupos son ocasionales, se forman al momento de la elección y en el peor de los casos suelen ser comandados por el jefe de imagen o de propaganda, que termina confundiendo la mejor fórmula publicitaria con un objetivo de política nacional (véase recuadro 4.3).

Estos métodos pueden ser los apropiados para ganar una elección. Pero los costos también deben ser reconocidos. Un efecto es que los partidos de América Latina tienen un nivel de estructuración programática muy bajo en términos comparativos. La pobreza de las propuestas en el momento de elección de los representantes desemboca en una fuerte personalización de la contienda electoral que, en los casos más extremos, lleva a la aparición de líderes mesiánicos. Frente a la escasa diferenciación de las ideas, los atributos del candidato toman un papel central, que de otro modo serían marginales.

#### RECUADRO 4.3

##### Partidos con programas *versus* conducciones personalizadas

Hay dos escenarios partidistas en la política latinoamericana. El primero consiste en un escenario donde la política es patrimonio de actores integrados por partidos políticos que cuentan con cierta tradición en su actividad. Fijan programas con orientaciones ideológicas más o menos claras y estables, se alternan con relativa frecuencia en el poder al que suministran efectivos humanos y cuentan con un reducido apoyo de la población en términos de la aceptación de su papel, como ocurre en otros lugares del mundo, aunque bien es cierto que la desconfianza que proyectan es algo más acusada.

El segundo se trata de un escenario donde la política, tras un lento proceso de dete-

riorio partidista en términos de su atomización, pérdida de liderazgos y proliferación de escándalos vinculados a la corrupción, ha visto que, lejos de desaparecer la participación popular, ésta se activa y dinamiza una nueva situación donde los viejos partidos son irrelevantes y las nuevas formas de conducción política, altamente personalizadas, no precisan, de momento, de la instrumentalización partidista en los términos pretéritos, pero no por ello dejan de activar mecanismos de naturaleza partidista animados de funciones muy similares a las clásicas y entre las que desaparecen las más estrechamente vinculadas con el funcionamiento de la democracia representativa.

FUENTE: Manuel Alcántara, *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de posttransición*. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 4.4

**Congruencia programática entre votantes y líderes partidarios en América Latina**

Un estudio de Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister (2005) que analiza “los niveles de congruencia programática (de acuerdo con el paradigma del gobierno de partido responsable) entre votantes y líderes de los principales partidos políticos en nueve países latinoamericanos”, construye dos estimaciones (una “conservadora” y otra “optimista”) acerca del grado de congruencia programática existente en cada caso. [...] De acuerdo con los resultados ob-

tenidos, hacia fines de los noventa, los sistemas partidistas de Chile y Uruguay eran los que presentaban los niveles más altos de estructuración programática (con puntajes de 6.9 y 6.5 respectivamente en la estimación conservadora y de 9 en la optimista), seguidos por Argentina (4.5 y 6.5), Colombia (2.3 y 5.5.), Brasil (1.6 y 3.5), Bolivia (1.5 y 1.5), México (0 y 2), Costa Rica (-0.1 y 3.5) y Ecuador (-0.1 y 3.5).

FUENTES: Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister, “The Quality of Representation in Latin America,” *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 388-416, y Juan Pablo Luna, “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda”, *Política y gobierno*, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 391-436 y 412-413.

Otro efecto es que, al no ofrecer planteamientos programáticos a los electores, las preferencias de estos últimos y las generalidades planteadas a menudo por los líderes partidarios son con frecuencia poco congruentes (véase recuadro 4.4).

En última instancia, la consecuencia más grave de este estado de cosas es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad y buena parte de esa legitimidad se obtiene mediante un alto grado de representación.

Representación-legitimidad-poder es un triángulo donde se juega en gran parte la capacidad para generar poder de transformación, de aplicación de políticas y por esa vía realimentar el reconocimiento de la representación y la legitimidad que ésta otorga. Inversamente, para el caso que analizamos, partidos que por razones diversas debilitan la representación tienden no sólo a verse afectados como tales, sino también a producir graves efectos sobre la estabilidad del sistema democrático.

**El quiebre de representación se produce cuando se extiende la percepción de que “a quien delegamos, no nos representa”: cuando la legitimidad de ejercicio contradice la legitimidad de origen.** En efecto, un estudio exhaustivo de los partidos en América Latina concluye que existe una conexión entre la crisis de representación y el apoyo a la democracia: “Cuanto más superficial y fluido es el vínculo entre élites y el público masivo, menor es el compromiso del público masivo hacia el régimen democrático; en el caso extremo, esta situación puede resultar en una ciudadanía más dispuesta a aceptar un retroceso hacia un sistema más autoritario”.<sup>5</sup> **Así, la crisis de representación se traduce con frecuencia en crisis de poder democrático. Esto es, en crisis de la misma democracia.**

<sup>5</sup> H. Kitschelt, K. A. Hawkins, J. P. Luna, G. Rosas, E. J. Zechmeister, 2009, p. 302. Traducción propia.

**RECUADRO DE OPINIÓN 4.2**

“Si no hay programas, la gente no los discute, entonces, ¿cómo exigir a los gobiernos que cumplan su mandato?” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“En los regímenes democráticos se supone que los ciudadanos castigan a los líderes o partidos políticos que en un periodo de gobierno incumplen con su promesa y con su responsabilidad. Y por consiguiente, ese castigo puede suponer la sustitución de ese gobierno por el de otro partido que tiene una propuesta que satisface a la mayoría. [Pero] los partidos mayoritarios se asemejan tanto entre sí que la ciudadanía prácticamente no tiene mecanismos para castigarlos cambiando a unos por otros en función de sus propuestas. [...] En ese sentido, el cumplimiento de sus derechos ciudadanos en la esfera de lo político se ve bloqueado por el comportamiento de los partidos, que responden más a los poderes fácticos que a las expectativas ciudadanas.” (Representante de partido político de R. Dominicana, 16/11/09.)

“Los temas de la exclusión social, de la pobreza, difícilmente dejarán de estar en la agenda política. [...] Pero no quisiera llamar consenso a eso, porque el acento debería estar en los cómo. [...] Por ejemplo, nadie está en contra de la estabilidad macroeconómica; donde hay diferencias es en cómo se consigue.” (Académico de Costa Rica, 17/11/09.)

“Cuando [los partidos] llegan a la presidencia a veces no tienen todavía un plan

de gobierno. [...] Hay una responsabilidad grande en el largo plazo en la educación, para que el ciudadano sea mucho más fiscalizador.” (Representante de cámara empresarial de Costa Rica, 17/11/09.)

“Los partidos no se atreven a tocar aquellos temas que no son populares. Esto no es una patología. En un sistema democrático los partidos tienen dos misiones: una es designar a los ocupantes de los órganos del Estado y la otra es tomar las políticas que tienen consensos o amplias mayorías. Es una lógica del sistema que tomar temas impopulares, ásperos o problemáticos, adoptar propuestas audaces, no rinde políticamente y es generalmente evitado.” (Dirigente político de Uruguay, 9/12/09.)

“Hemos ido dejando que el debate político se deteriore cada vez más, a un nivel donde ni siquiera somos capaces de discutir las cosas centrales, donde no importa lo que se diga porque de todos modos se sabe que no se cumple, donde los partidos políticos presentan grandes enunciados pero no se animan a despeinarse presentando propuestas que saben que van a incomodar. Y en esa suerte de juego estamos metidos todos. [...] ¿Cuándo hemos exigido el cumplimiento de un plan de gobierno? Nadie lo exige, porque está convenido que nadie lo va a pedir. [...] Hay actores que tienen una responsabilidad primaria en [el deterioro de la calidad del debate político]: los medios de comunicación, por ejemplo.” (Representante de cámara industrial de Guatemala, 10/11/09.)

### Democratización del debate económico

Un ejemplo clave de las debilidades en los contenidos de la opción electoral es la falta de debate acerca de la economía y sus opciones y sobre la manera de atacar en forma efectiva la fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso.

Los resultados sociales no son independientes de la organización económica y social. Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz débil y tienden a estar, por lo tanto, por

fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte.

Esto nos remite a la necesidad de *democratizar el debate económico*, para que se haga efectivo el principio de que la democracia permite a los ciudadanos elegir la organización económica y social que prefieren. Pese al avance democrático de las últimas décadas, los debates políticos sobre temas económicos son lánguidos y en muchas ocasiones cerrados, y no pocas veces el Poder Legislativo tiende a delegar sus funciones en el Ejecutivo, reduciendo de esta manera el debate democrático y la búsqueda de consensos. Pero incluso cuando no ocurre así, los debates parlamentarios son débiles o están controlados por el Ejecutivo (como ocurre en los debates legislativos sobre el presupuesto) o están influidos sólo por agentes económicos poderosos (como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades privadas). Los criterios que se usan para evaluar las políticas económicas se centran en su eficacia para cumplir los objetivos que señala el gobierno, pero ignoran si son compatibles con las elecciones de los ciudadanos a través del sistema democrático (véase recuadro 4.5).

Es esencial fortalecer las instancias que permiten tener debates más democráticos sobre muchos de estos temas. Ya existen en el mundo instituciones importantes; entre ellas, de asesoría técnica asociadas a los parlamentos —el Centro para el Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) de México, el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos de América o la Consultoría Legislativa del Congreso brasileño, por ejemplo—, al uso activo de comisiones técnicas asesoras por parte de los cuerpos legislativos, u organizaciones de la sociedad civil que promueven la información pública sobre temas económicos. A ello valdría la pena agregar el apoyo público explícito a la creación de entidades técnicas que faciliten la participación en el debate público, con posiciones bien informadas, de grupos sociales que de otra manera tienen una voz débil.

**Un caso interesante es la promoción de la transparencia presupuestal. Dicha transparencia es determinante para fortalecer las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de derecho y la articulación de canales de comunicación y retroalimentación efectivos entre la sociedad y quienes gobiernan.** El control vertical que ejerce la sociedad en este caso es fundamental, al igual que el control horizontal de los órganos regulares de control fiscal del Estado y la propia gestión del

#### RECUADRO 4.5

##### Una economía para la democracia

[...] [En la] tensión entre democracia y economía, una jerarquía normal de los valores exige que el principio económico esté subordinado a la democracia más que a la inver-

sa. Pero los criterios generalmente utilizados para juzgar los fundamentos de una política o de una reforma son a menudo los criterios de eficacia económica.

FUENTE: Jean-Paul Fitoussi y Éloi Laurent, *Economía política, economía democrática*. Documento elaborado para el proyecto.

gobierno en materia de rendición de cuentas ante la ciudadanía. El Informe Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2007, que contó con la participación de organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación en 10 países latinoamericanos, concluyó que la participación ciudadana, el fortalecimiento de los órganos de contraloría interna y la oportunidad con que se publica la información de gasto público siguen siendo tareas pendientes en los procesos presupuestales de la mayoría de los países de la región.<sup>6</sup>

Otro tema esencial en la relación entre economía y democracia es el caso de los organismos económicos autónomos que se han venido creando, en especial los bancos centrales y órganos regulatorios. La creación de tales organismos puede ser conveniente para garantizar que las decisiones estén aisladas del día a día del debate político. Pero en la medida en que dichas instituciones operan en contextos democráticos, sus objetivos deben ser explícitamente definidos por la política; deben existir mecanismos que permitan un diálogo y consistencia con las políticas que elaboran otros órganos (los gobiernos) y deben estar sujetos al control parlamentario.

En el caso de los bancos centrales, los debates tradicionales sobre los objetivos de sus políticas giran en torno a si estos órganos deben preocuparse por variables económicas más allá de la inflación, en particular la actividad económica y el empleo y, en países en desarrollo, el nivel y volatilidad del tipo de cambio. Algunos marcos constitucionales y legales de bancos centrales incluyen de hecho otros objetivos, como acontece por ejemplo con la Reserva Federal en Estados Unidos (que tiene tres objetivos: inflación, pleno empleo y tasas de interés de largo plazo moderadas), y otros incluyen una mención explícita en la constitución política a la “coordinación con la política económica general” que, por definición, fija el gobierno (el caso colombiano).

Nada ha sido más útil que las crisis financieras para entender la necesidad de contar con una perspectiva amplia sobre los objetivos de los bancos centrales y la necesidad de un control político, bien ejercido, sobre ellos. **En la actualidad se acepta que la prevención de crisis debe ser un objetivo fundamental de los bancos centrales, así como de las autoridades de regulación financiera allí donde dichas funciones no recaen sobre los bancos centrales sino sobre otros organismos del Estado.** Las crisis no sólo tienen costos sociales muy elevados, sino que su solución exige recursos fiscales cuantiosos. Por estos motivos, un sistema adecuado de rendición de cuentas es esencial, así como una estrecha coordinación con las autoridades que decretan el gasto público (los parlamentos) y lo administran (los gobiernos).

La forma de ejercer las funciones de control político sobre los órganos autónomos exige repensar cómo se deben dar los debates públicos de sus acciones y, en especial, la capacidad efectiva que tienen los congresos de ejercer ese control político. Al igual que

<sup>6</sup> Véase FUNDAR, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* <<http://www.iltplib.org>>, basado en una comparación de nueve países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.



en el caso del presupuesto, la creación de órganos técnicos asociados a los parlamentos o el uso de comisiones técnicas convocadas por ellos, así como de instituciones de la sociedad que debatan públicamente sus políticas y promuevan la transparencia de sus acciones, pueden ser importantes para hacer que la autonomía de los bancos centrales sea consistente con los principios democráticos.

**Otro instrumento importante para la democratización del debate económico es la institucionalización de plataformas de diálogo económico y social donde todos los actores sociales, y no sólo los principales grupos económicos, discutan abiertamente y, en conjunto, ayuden a generar acuerdos sobre la agenda del país.**

La arquitectura institucional de gran parte de los países desarrollados y de algunos en desarrollo cuenta con **consejos económicos y sociales**, que son plataformas multisectoriales institucionalmente integradas a la arquitectura política, donde son discutidos los principales temas de la agenda económica y social. Ello le da mayor legitimidad a los consensos alcanzados y les garantiza una mayor sostenibilidad a mediano y largo plazos. **La creación de este tipo de consejos puede contribuir, por lo tanto, a la democratización del debate económico y social y a la generación de consensos** (véase recuadro 4.6). Algunos países latinoamericanos (por ejemplo, Brasil) ya han avanzado en esa dirección y otros cuentan con mecanismos similares y de mayor antigüedad (especialmente de diálogo tripartito para asuntos laborales) que contribuyen de igual modo a estos resultados. Estas plataformas para el diálogo económico y social deben servir, en cualquier caso, para fortalecer y no para debilitar la legitimidad y efectividad de las instituciones políticas representativas, como lo son los parlamentos.

Dentro del espectro de opciones de participación ciudadana y democratización del debate económico, así como de control ciudadano de la acción estatal, una práctica que merece mencionarse concierne a los **presupuestos participativos**. Estos procesos tienen un objetivo central: ofrecen una vía a través de la cual los ciudadanos pueden influir directamente en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Y estos procesos tienen ciertos beneficios claros. Aseguran que las prioridades del gasto público estén en línea con necesidades de los ciudadanos. Promueven la participación ciudadana. Promueven el acceso a la información pública. Impulsan mayor transparencia y por lo general resultan en más eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

Los presupuestos participativos quizá no son una opción viable al nivel nacional, pero han mostrado mucho potencial en los niveles subnacionales de gobierno. En efecto, desde la experiencia precursora de Porto Alegre a finales de los ochenta, procesos de presupuestos participativos fueron adoptados en por lo menos 12 ciudades de Brasil, así como en el estado de Rio Grande do Sul y en varias ciudades de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, incluidas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caracas y Montevideo. Por lo tanto, los presupuestos participativos merecen ser reconocidos como una herramienta más en el control

## RECUADRO 4.6

**¿Qué es un consejo económico y social (CES)?**

No hay una definición formal, dado que existen multitud de CES con características y competencias muy distintas. No obstante, una definición general es la siguiente: Los consejos económicos y sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y económicas. Los CES, por lo tanto, son la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización.

- *Representación de intereses.* Permiten que los ciudadanos participen en el sistema político, no sólo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de las organizaciones que representan sus intereses más inmediatos. Es decir, los CES cumplen una función tan importante como es la de complementar la representatividad popular del Parlamento mediante la representación de los intereses de la sociedad civil organizada.
- *Diálogo social.* Los CES son asimismo concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos del país y, de ese modo, elevar la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social.
- *Institucionalización.* En todas las democracias existe algún mecanismo de articulación de los intereses organizados. Algunos de ellos son informales, como los grupos de presión o lobby, plenamente extendidos en Estados Unidos, o los acuerdos eventuales entre los agentes sociales y los gobiernos. Los CES, sin embargo, han institucionalizado, a nivel constitucional o infraconstitucional, la representación de los intereses con carácter consultivo. No obstante, en ningún caso constituyen cámaras legislativas paralelas al Parlamento ya que carecen de facultades legislativas decisorias.

Por todo ello, constituyen un ingrediente esencial de las democracias modernas y participativas.

A modo de resumen, podemos decir que los CES poseen los siguientes rasgos comunes:

- Son órganos consultivos de naturaleza política, es decir, no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales.
- Tienen función consultiva especializada en materias sociolaborales y económicas.
- Su composición es representativa de la sociedad civil organizada.
- Son foros permanentes de diálogo.
- No constituyen, en ningún caso, cámaras legislativas.
- Carecen de facultades legislativas y decisorias.

FUENTE: Jaime Montalvo Correa, presidente CES de España, “Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares”, X Congreso de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre de 2005, pp. 2-3.

## RECUADRO 4.7

**Factores en el éxito de los presupuestos participativos**

Los estudios de las numerosas experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina concluyen que su éxito depende de condiciones previas y ciertas características relacionadas con el diseño institucional.

Condiciones previas:

- “Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.”

Diseño institucional:

- “Enfoque de necesidades inmediatas *vs.* planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- Informal *vs.* formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
- Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
- Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios, y la información presupuestaria deben estar disponibles y accesibles para el público en general.”

FUENTE: Benjamin Goldfrank, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.3

“Si no se abren espacios para la participación de la ciudadanía, es probable que sean los intereses económicos de un pequeño grupo los que predominen.” (Académica de Costa Rica, 17/11/09.)

“Si les preguntamos a los políticos con quiénes tratan en su vida cotidiana: ellos tratan con los poderes fácticos y de forma más esporádica y coyuntural con los ciudadanos.” (Representante de OSC de México, 22/03/10; cita aproximada.)

“El debate económico sufre de dos grandes handicaps: por un lado, el caos en la información pública que debería alimentar ese debate; por el otro, la ausencia de mecanismos de procesamiento de temas económicos que puedan traducirse en un debate político sobre la economía. El Congreso no está organizado, no tiene capacidades para el debate económico; todo se le ha dejado al Ejecutivo.” (Académico mexicano 2, 22/03/10; cita aproximada.)

“La democratización del debate económico tiene un elemento de paradigma a cambiar. [...] La necesidad de solidez técnica es vista con un terror permanente a una tecnocracia que tome el poder por encima de los políticos. [...] Y en la democratización del debate económico tenemos el problema central de que en algún momento algunos

temas quedaron fuera del debate político porque si se discuten políticamente están contaminados. Por ejemplo, la independencia del Banco Central. Si alguien lo planteaba era un hereje, porque iba contra la ortodoxia: no la ortodoxia económica sino la ortodoxia del discurso políticamente correcto.” (Senador de Uruguay 3, 9/12/09.)

“La participación del sector empresarial debe ser valorada en tanto se le considere un actor más de la sociedad. [...] La solución del diálogo va por sentar a esos sectores de manera conjunta y reconocer tanto la validez del sector privado como de los otros sectores sociales. [...] Permanentemente, los actores cooperativos, trabajadores, incluso mujeres organizadas, campesinos, dicen: ‘¿por qué a nosotros no se nos permite hablar de la economía y sólo el sector empresarial puede hablar en materia económica?’ ” (Representante de OSC de Costa Rica, 17/11/09.)

“El presupuesto, que es sobre lo que funciona el país y que debería ser uno de los temas más valorados por la ciudadanía, no merece siquiera una pregunta de los periodistas. Son los grandes grupos empresariales y financieros los que están pendientes de él.” (Asesor de candidato presidencial colombiano, 17/02/10; cita aproximada.)

del Estado, y las condiciones de implementación exitosa de estos procesos deberían ser cuidadosamente consideradas (véase recuadro 4.7).

### Ciclos políticos y fiscales

El impacto social, político y económico de la crisis de representación queda igualmente ilustrado a través de la alta persistencia de los ciclos político-fiscales en la región.<sup>7</sup> Éstos básicamente se refieren al manejo arbitrario, generalmente apoyado explícita o implícitamente por grupos de presión públicos y privados, de instrumentos de política económica, fiscal y monetaria, sólo con fines electorales (véase recuadro 4.8).

<sup>7</sup> Véase A. Quijada, *Ciclos políticos y fiscales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

## RECUADRO 4.8

**Ciclos políticos en América Latina: ¿oportunismo vs. ideología?**

La literatura sobre los ciclos políticos hace referencia a dos visiones complementarias: el ciclo oportunista (Nordhaus, 1975) y el ciclo partisano o ideológico (Hibbs, 1977).

En el ciclo oportunista, el gobernante/partido de gobierno busca mantenerse en el poder a través de la manipulación directa de agregados fiscales y monetarios para inducir ciclos en la producción y el desempleo. Así, la actividad económica y el empleo se expandirían antes de las elecciones para luego ajustarse a la baja después de las elecciones.

En el caso de América Latina, la evidencia empírica apunta hacia la existencia de ciclos oportunistas de corte fiscal. En los años de elección presidencial se registran déficits generales y primarios cercanos a medio punto del PIB. A su vez, estos déficits se generan a partir de mayores niveles de gasto corriente, cuyo incremento medio en años electorales es de 0.5 % del PIB. Contrariamente, en los países OCDE el ciclo político está generalmente asociado a una contracción de los ingresos fiscales en periodos electorales.

**Impacto de elecciones presidenciales sobre agregados fiscales**

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Desviación</i>
Balance general (% PIB)	-0.45	0.19
Balance primario (% PIB)	-0.49	0.18
Gasto corriente (% PIB)	0.50	0.16

Nota: coeficientes significativos al 5%.

En la visión partisana del ciclo político-fiscal, el gobernante/partido de gobierno prioriza objetivos macroeconómicos específicos en función de sus preferencias ideológicas. Los gobernantes/partidos de gobierno de derecha apuntan hacia niveles bajos de inflación a costa de niveles de desempleo más altos, mientras que los gobernantes/partidos de gobierno de izquierda se focalizan en reducir el desempleo, aun si esto implica una mayor inflación.

Los ciclos partisanos son igualmente relevantes en la región. Sin embargo, independientemente de la ideología del partido político en el poder, constatamos un incremento del gasto corriente y un deterioro del balance primario en años de elección presidencial. Es de notar que cuando el partido en el poder es de izquierda, el incremento del gasto corriente es tres veces más importante que el aumento estimado para los partidos de derecha (1.01 contra 0.34).

**Impacto de la ideología sobre agregados fiscales en años de elección presidencial**

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Desviación</i>
<i>Izquierda</i>		
Balance primario (% PIB)	-0.88	0.36
Gasto corriente (% PIB)	1.01	0.26
<i>Derecha</i>		
Balance primario (% PIB)	-0.36	0.2
Gasto corriente (% PIB)	0.34	0.15

Nota: coeficientes significativos a 5%.

FUENTE: A. Quijada, *Ciclos políticos y fiscales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

**La evolución reciente de algunos agregados económicos corrobora la incidencia de los ciclos políticos en las esferas monetaria y fiscal.** En particular, el déficit público general se incrementa notablemente durante el periodo electoral (pasa de  $-1.74$  a  $-2.67\%$ ); a su vez, en años electorales se registra un déficit primario del orden de  $0.06\%$  que contrasta marcadamente con el excedente primario regional de  $0.87\%$  observado en años no electorales.

Las consecuencias negativas de un manejo económico más laxo durante periodos de elecciones son importantes. Estos efectos abarcan desde la distorsión del proceso de financiamiento de campañas electorales, que analizamos en detalle más adelante, pasando por el debilitamiento de la capacidad estatal en materia de formulación, ejecución y aplicación de políticas públicas, hasta la generación de desequilibrios macroeconómicos significativos.

Respecto a la profundización del déficit estatal, cabe destacar que **el manejo discrecional de la política económica con fines electorales limita de manera considerable los márgenes de maniobra del Estado para diseñar y poner en marcha políticas públicas coherentes y sostenibles en el tiempo.** La inmediatez electoral puede conducir a una reasignación ineficiente y desigual de recursos, priorizando lo electoralmente rentable y relegando lo socialmente indispensable y realizable. Así, la instrumentación de programas temporales de empleo público, carentes de objetivos claros en materia de precariedad laboral, la creación o ampliación acelerada y no presupuestada de programas de asistencia social, o la puesta en marcha y finalización apresurada de proyectos de obras públicas, entre otras políticas, pueden proporcionar en el corto plazo importantes victorias electorales para los gobernantes en turno, pero materializarse en el mediano y largo plazos en frustraciones, retrocesos, ajustes estructurales y mayor vulnerabilidad socioeconómica para la ciudadanía.

Frente a los riesgos sociales, políticos y económicos que implica la persistencia de los ciclos político-fiscales en América Latina, luce imperativo contar con marcos institucionales sólidos que aseguren una fiscalización eficaz del presupuesto público, así como una mayor coherencia entre los objetivos de desarrollo planteados en la opción electoral, las políticas públicas para alcanzarlos y los recursos disponibles.

### Financiamiento de las campañas electorales. Dinero y política

Otro aspecto central de la crisis de representación concierne al papel del dinero en las campañas electorales. Los recursos disponibles para los partidos y candidatos pueden ser la fuente de una clara ventaja sobre competidores electorales (véase recuadro 4.9). En particular, la posibilidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que consume cuantiosos recursos económicos. La influencia del dinero en las campañas ha aumentado con el continuo incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y

## RECUADRO 4.9

**El dinero como una barrera de entrada al proceso electoral**

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral

para ciertos grupos. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

FUENTE: Kevin Casas y Daniel Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

tecnologías de comunicación).<sup>8</sup> Por lo tanto, el tema de la representación no gira sólo en torno a la pobreza de los programas electorales de los partidos. Para evitar o resolver una crisis de representación, tienen que estar dadas otras condiciones.

A grandes rasgos, la incorporación del financiamiento estatal de la actividad política ha funcionado como un aditamento al financiamiento privado, por lo que, aunque ha tenido efectos favorables sobre la competencia electoral, produjo consecuencias limitadas en la igualación de los recursos. A su vez, mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de interés para los actores políticos, influir sobre la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad para actividades al margen de la ley, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos, la ausencia de control o en el acceso a los medios de comunicación estatales.

**Para intentar garantizar una efectiva competencia electoral, las políticas de regulación se han centrado, desde una perspectiva comparada, en cuatro temas: las fuentes de financiamiento, los mecanismos de asignación de los subsidios estatales, el gasto electoral y la transparencia financiera y el régimen de sanciones.** La experiencia ha sido heterogénea y, aunque no hay soluciones únicas (véase recuadro 4.10), existen algunos consensos acerca de buenas prácticas:<sup>9</sup>

- Adoptar sistemas mixtos transparentes y sujetos a un control riguroso donde la actividad política sea financiada por el sector privado y por el estatal.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la campaña presidencial estadounidense en 2008 costó aproximadamente 2 400 millones de dólares, el doble que en 2004 y el triple que en 2000. Véase *The Times*, "Campaign cost tops \$5.3bn in most expensive White House race in history", 24 de octubre de 2008.

<sup>9</sup> Véase K. Casas y D. Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

- Restringir la importancia del dinero disminuyendo costos a través de la reducción de los plazos formales de las campañas y garantizando acceso gratuito a los medios de comunicación, que representan una gran parte del gasto electoral.
- Limitar el origen de los aportes privados allí donde puedan surgir conflictos de interés, como por ejemplo en el caso de los contratistas del Estado.
- Fortalecer los órganos de control y fiscalización, funciones que en la mayoría de los casos recaen sobre las autoridades electorales.
- Obligar a los contendientes electorales a rendir cuentas respecto a los gastos de la campaña.
- Reconocer a los partidos como organizaciones públicas que deben operar en forma estable y asignar, por lo tanto, recursos específicos para su fortalecimiento institucional y programático entre periodos electorales.
- Avanzar en las reformas de manera progresiva y obedeciendo a las particularidades de cada contexto político.

Es importante recalcar que el intento de nivelar los recursos materiales en la arena electoral a través de normas es un problema para el cual no hay resolución definitiva. El problema debe ser tratado por medio de un proceso permanente e iterativo. Además, **la alta desigualdad en el ingreso en la región le da más centralidad al papel del dinero en las campañas electorales. En efecto, a mayor desigualdad en el ingreso, mayores serán las intervenciones necesarias al interior de la arena electoral para igualar los recursos materiales.**

Es indispensable que la cuestión del financiamiento de la política se convierta en uno de los ejes de la agenda latinoamericana.<sup>10</sup> **La desigualdad en la competencia y los vínculos con los poderes fácticos que nacen con el financiamiento político están entre las razones más importantes de las distorsiones en el funcionamien-**

#### RECUADRO 4.10

##### La complejidad de la regulación del dinero en la política

No hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos.

En esta materia, la regulación implica elegir complejas pero prácticas normativas, [...] [que] están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado.

FUENTE: Kevin Casas y Daniel Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

<sup>10</sup> Para más profundidad en este tema, véanse OEA e IDEA internacional, 2004.



**to de la política en la democracia.** La consecuencia simple y directa de una inadecuada regulación del financiamiento es que los gobiernos priorizarán las demandas de los grupos que financian las campañas electorales en lugar de cumplir con el mandato electoral. Por lo tanto, la reforma del sistema de financiamiento de la política es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la posibilidad de evitar la cooptación de los gobiernos.

En otras palabras, la cuestión del financiamiento de la política desempeña un papel decisivo en la construcción de poder al determinar el acceso a los cargos de decisión, a la vez que desempeña un papel importante para dar contenidos a las políticas públicas. Financiamiento y crisis de representación están así profundamente vinculados.

### Política y medios de comunicación

Los medios de comunicación cumplen tareas primordiales para la democracia: ofrecer información al ciudadano y, a través del control de las actuaciones públicas, promover la rendición de cuentas. Por ello es tan importante que las democracias garanticen la libertad de opinión y expresión así definidas y, por ende, la libertad de prensa, la pluralidad en la información, la transparencia y el libre acceso a la información pública con la libertad de expresión; el derecho a la información es una pieza clave para este resultado. Por ese motivo, la relación entre la gobernabilidad democrática y los medios de comunicación es un tema esencial del debate público sobre la democracia.

El derecho a la libertad de opinión y expresión es fundamental en la democracia de ciudadanía.<sup>11</sup> Como está establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el derecho a la libertad de opinión y de expresión consiste en tres elementos diferentes: *i)* el derecho a tener opiniones sin interferencia; *ii)* el derecho de buscar y de recibir información, o el derecho al acceso a la información, y *iii)* el derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como todos los derechos, impone obligaciones jurídicas a los Estados: *i)* de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho; *ii)* de proteger, o de ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas, y *iii)* de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho.

---

<sup>11</sup> La definición de la *libertad de opinión y expresión* que aquí se reproduce fue elaborada por Frank La Rue, relator especial del secretario general de la ONU para la Libertad de Expresión. Véase también el vasto trabajo sobre este tema que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en <[www.cidh.org](http://www.cidh.org)>.

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.4

“En nuestro país los sectores de poder aprovechan los pocos recursos que reciben los partidos políticos y no evitan los conflictos de intereses, porque instalan un candidato que responda a sus intereses en el parlamento.” (Representante de Federación de OSC de Paraguay, 26/10/09.)

“El sistema electoral favorece a los que tienen más recursos para gastar y el marketing político que se ha desatado en los últimos años supone que en las campañas tengamos que vender las propuestas, sin importar el cómo [...]. Los medios de comunicación tampoco ayudan, porque lo que les importa es el escándalo político más que la resolución de los problemas.” (Diputado de Panamá, 17/11/09.)

“Creemos en la importancia de transparentar los mecanismos de financiamiento político [porque] es motivo de clientelismo, del involucramiento de mafias —todos sabemos la fortaleza que han adquirido en nuestros países las mafias, el crimen organizado y el narcotráfico—; también existe chantaje a través del control gremial de personas o grupos y del control departamental de muchos políticos locales que luego chantajea a los mismos gobiernos para condicionarles su apoyo.” (Representante de cámara empresarial de Guatemala, 10/11/09.)

“Quien se mete a política va con la visión de poder recuperar su capital invertido en la campaña. Incluso el Tribunal Supremo Electoral no tiene el poder para hacer que se cumpla la normativa sobre las campañas políticas.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 10/11/09.)

“Es muy fácil decir que se va a prescindir de los poderes fácticos una vez que se llegue al gobierno. Pero se los ha buscado para ganar, se ha recurrido a ellos. Y en política hay que saber que toda donación se hace a título de inversión y todo apoyo va acompañado de una factura. Entonces, si usted en el origen recurre a los poderes fácticos no es verdad que lo van a dejar gobernar en contra de sus intereses. [...] Hay que reconsiderar el tema del financiamiento a los partidos políticos.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“En México el exceso de financiamiento público ha llevado a una triple degradación de la vida de los

partidos. Primero, respecto de los votantes, la cultura del regalo, la dádiva hacia los más pobres; segundo, el hecho de que los medios se han convertido en extorsionadores; tercero, el fenómeno de la degradación de la relación entre la militancia partidaria y la sociedad. La militancia gira en torno a los momentos electorales pero decae entre elecciones, lo cual es un factor central de la crisis de representatividad, porque supone que los partidos no son canales de transmisión de las demandas ciudadanas sino una fuente de empleo. [...] Por no perder competitividad frente a los restantes partidos, no existe una voluntad real de parte de ninguno de los partidos para enfrentar el problema. De ahí que no haya discusión seria sobre el tema, ni siquiera dentro de los partidos.” (Académico mexicano, 22/03/10; cita aproximada.)

“Debe resolverse el tema del financiamiento de los partidos, pero no solamente en lo que se refiere a las campañas [...] sino también para que los partidos puedan tener presencia permanente y actuar en la escena pública. [...] También los partidos tienen que transparentar y aclarar el proceso de selección de candidatos para cargos de representación popular.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“El financiamiento ilegal proveniente del narcotráfico toca cada vez más a toda la región. En él se funda la parapolítica; de ahí que el narcotráfico sea mucho más que un tema de seguridad pública.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 16/02/10; cita aproximada.)

“El tema del financiamiento y el tema programático tienen que ser vistos como las dos caras de la misma moneda. Debe fortalecerse la rendición de cuentas de los partidos políticos, tanto de sus representantes como respecto de sus decisiones internas. Tanto los partidos como los legisladores tienen enormes dificultades para hacer públicas sus acciones y decisiones. Y los poderes fácticos, legales e ilegales, muchas veces determinan los programas y las decisiones de los partidos y los representantes.” (Representante de ONG de transparencia en Colombia, 17/02/10; cita aproximada.)

Tal y como lo ha destacado la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, “el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática, es propiciado por un entorno democrático que, entre otras cosas, ofrezca garantías para su protección, es esencial para la plena y efectiva participación de una sociedad libre y democrática y resulta decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos” (Preámbulo §. 2).

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones. Sin embargo, existen grupos que han sido particularmente excluidos de este derecho; tal es el caso de las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas. Esto muchas veces derivado del escaso o inexistente esfuerzo de los Estados para promover y garantizar el acceso a medios para recibir y para emitir opinión. En ese sentido, es necesario que los Estados desarrollen acciones concretas e inmediatas para garantizar a estos grupos y a la población en general el acceso a todos los medios de comunicación e información, incluyendo las nuevas tecnologías, como el uso de internet, a través de la cual se pueden conformar redes sociales que se mantienen activas y que suelen ser de mucha utilidad, en particular en situaciones de emergencia o simplemente para recibir y trasladar información.

La importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

En este sentido, el derecho a la libertad de opinión y expresión debe también ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, sin olvidar que a su vez es una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

Además, la libertad de opinión y expresión, si bien es un derecho individual desde un sentido más amplio de su ejercicio, es también un derecho colectivo mediante el cual los grupos sociales tienen la posibilidad de buscar y recibir información plural y diversa, así como de emitir sus opiniones colectivas. Dicha libertad se extiende a las manifestaciones colectivas de diversa índole, que incluyen la celebración pública de sus creencias espirituales o religiosas o las manifestaciones culturales. También es un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo pueden desarrollar, dar a conocer y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

**Estas libertades de expresión y de opinión forman el principio no cuestionable de la relación entre la política y los medios de comunicación en cualquier tipo de democracia.**

## RECUADRO 4.11

**Medios y calidad democrática en América Latina**

El fortalecimiento del pluralismo de los medios en América Latina precisa tanto de políticas públicas como del involucramiento de diferentes actores. Las políticas tienen que partir del diagnóstico de los problemas para afianzar la democratización. El escenario mediático contemporáneo presenta claroscuros: hay problemas anclados en viejas estructuras y prácticas que exacerbaban el poder del Estado y grandes grupos empresariales, pero al mismo tiempo hubo avances promisorios demostrados por la participación de diferentes actores cívicos y la ampliación de la cobertura de temas ciudadanos que era impensable décadas atrás, cuando dominaban las dictaduras. [...]

A nivel estructural, una serie de intervenciones debe apuntar a regular y transparentar el control estatal, especialmente a nivel del Poder Ejecutivo, respecto de decisiones sobre la propiedad y el financiamiento de los medios. No es inusual que haya sospechas y denuncias de favoritismo en la venta de señales, asignación de publicidad oficial, legislación sobre la participación de capital extranjero, la formación de multimédios y otras cuestiones vitales para la estructura de los medios. Aun cuando haya legisladores interesados en la democratización de los medios, estos temas rara vez son prioritarios. [...] El discrecionalismo en decisiones sobre medios, rasgo característico del presidencialismo exacerbado, y la debilidad de mecanismos públicos de vigilancia de la acción gubernamental subyacen como problemas fundamentales a ser resueltos. [...]

Otro tipo de intervenciones debería apuntar a la remoción de obstáculos legales, específicamente las llamadas “leyes mordaza” (tales como leyes de calumnia y de desacato), que dificultan la tarea investigativa del periodismo. [...] Las leyes de prensa deben facilitar la crítica seria y responsable del poder público. Asimismo, legislación sobre acceso a la información pública y el cumplimiento de leyes a través de asignar recursos adecuados y ofrecer respuestas claras y rápidas a solicitudes son fundamentales para el trabajo periodístico. [...]

Similares obstáculos enfrentan propuestas para el fortalecimiento de opciones al modelo privatista y concentrado de propiedad. Intereses comerciales típicamente se han opuesto a la legalización de medios alternativos y propuestas tendientes a la diversificación. Es difícil imaginar que, mientras persista el control centrado en manos políticas o comerciales, se abran posibilidades para expandir la agenda de temas que el periodismo trate de forma crítica. Proveer incentivos para la diversificación de pequeñas y medianas empresas de medios (impensable mientras recursos públicos sean asignados a discreción a medios que apoyan al gobierno en turno), proveer un marco jurídico que favorezca medios comunitarios y apoyar la democratización de la radio y televisión públicas a través de mecanismos de regulación, gerenciamiento y financiamiento son algunas formas de apuntalar el pluralismo mediático.

FUENTE: Silvio Waisbord. Documento preparado para el proyecto.

Este debate no puede estar desligado de un debate más amplio y abierto entre todos los actores sobre los distintos aspectos de una institucionalidad y gobernabilidad democrática de la información. En él no se pueden olvidar los siguientes elementos:

- Las empresas periodísticas deben asumir compromisos públicos en los que prevalezcan la transparencia y el pluralismo, tanto en lo que se refiere a la información

sobre la propiedad de los medios como a las líneas de pensamiento que el medio defiende o promueve.

- La autorregulación de la prensa y los medios es importante para mejorar la calidad de la información que se ofrece al ciudadano, tanto en términos de transparencia como de los contenidos de la información.
- Para asegurar una relación estrecha entre medios y sociedad y la producción de agendas públicas relevantes, es de vital importancia el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios.
- Para promover la diversidad de la información y el pluralismo es importante impulsar normas y leyes que limiten la concentración de los medios de comunicación e información.
- La necesidad de una revalorización de lo político por parte de los actores sociales, incluyendo a la prensa y los medios.
- La mejora de la información política puede requerir el desarrollo de medios de comunicación públicos.

### Más participación para una mejor representación

Los ciudadanos no sólo participan en elecciones para representantes. Los otros medios de participación tienen un impacto sobre el rol de los partidos políticos como los agentes de representación. En general, la cuestión central se centra en si estas otras formas de participación fortalecen o debilitan las funciones que los partidos y los órganos representativos deben tener en un sistema democrático.

Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular (véase recuadro 4.12). Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.

Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo **“como una válvula**

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.5

“Detrás del descrédito de los partidos hay un conflicto de poder sobre quién ejerce la intermediación de la opinión pública: los partidos o los medios. Tenemos una democracia mercadotécnica, no una democracia ciudadana. Ésta requiere la formación de la ciudadanía para que el voto sea informado, consciente y reflejo de una posición política; aquélla requiere de consumidores de productos electorales. Su instrumento de intermediación son los medios, no los partidos políticos. De lo que se trata es de vender, no de comprender; su soporte es la publicidad, no el mensaje político. Desde esa perspectiva, es natural que se privilegie la difusión del escándalo y que el discurso trascendente no trascienda.” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios privilegian más el escándalo que la sustancia. El hecho de que los políticos se peleen en el Congreso como si fuera lucha libre, vende. Y ésa es la imagen de la política que predomina entre la ciudadanía. Hay una responsabilidad compartida entre medios y los partidos de mostrar que la democracia es cosa seria.” (Académico mexicano 3, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios de comunicación vinieron para quedarse y tienen mucho poder. Para ayudar a la democracia habría que democratizar los medios de comunicación, es decir, dar igualdad de oportunidades. Lo cual significa libre competencia. Por lo tanto, el Estado debería regular para que haya libre competencia en los medios de comunicación. Porque tenemos muchos monopolios.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“El papel del Estado respecto de los medios tiene que ser garantista. El mercado no garantiza la diversidad; más bien al contrario.” (Ministra del PE de Uruguay, 8/12/09.)

“Si los partidos no son representativos de la sociedad, ¿quiénes lo son? ¿Las organizaciones de la sociedad civil o los estudios de opinión pública producidos y emitidos por

los medios?” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios de comunicación son efectivamente un contrapeso y en muchos países han usurpado el espacio que debieron haber ocupado los partidos políticos. Los medios de comunicación hoy están representando a los ciudadanos con más fuerza, con más rapidez y oportunidad que los partidos. Creo que los medios no se agotan en los diarios, la radio y la televisión, es decir, en los medios de comunicación convencionales: hay que asumir como parte del mundo político la existencia de redes sociales que han democratizado la información y han convertido a los propios ciudadanos en agentes de producción e intercambio de información y en agentes controladores de sus propias autoridades.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“La mediatización de la política se ha elitizado acorde a quien tiene recursos para acceder a los medios, e incluso a quien está mejor vestido. Basta pararse en cualquier medio de comunicación: que alguien vaya de polleras y a ver si le dan la misma importancia que a uno que va de traje y corbata.” (Diputada de Bolivia 3, 10/03/10.)

“Las diversidades culturales no son una excentricidad ni un lujo: son prácticas comunitarias, prácticas políticas de incursión en la administración equilibrada y equitativa del entorno. La abundancia de esa diversidad en nuestro territorio está enterrada bajo la estandarización simbólica a que somos sometidos por los medios audiovisuales y sobre todo la televisión. En Guatemala, los cuatro canales de televisión de señal abierta son propiedad de un solo dueño: un mexicano que tiene además canales de televisión por toda América Latina, de modo que hasta en el control de la programación estamos sometidos a prácticas antidemocráticas en lo simbólico, en el imaginario político.” (Ex vicepresidente de Guatemala, 10/11/09.)

RECUADRO 4.12

**Clasificación de los mecanismos de democracia directa o MDD**

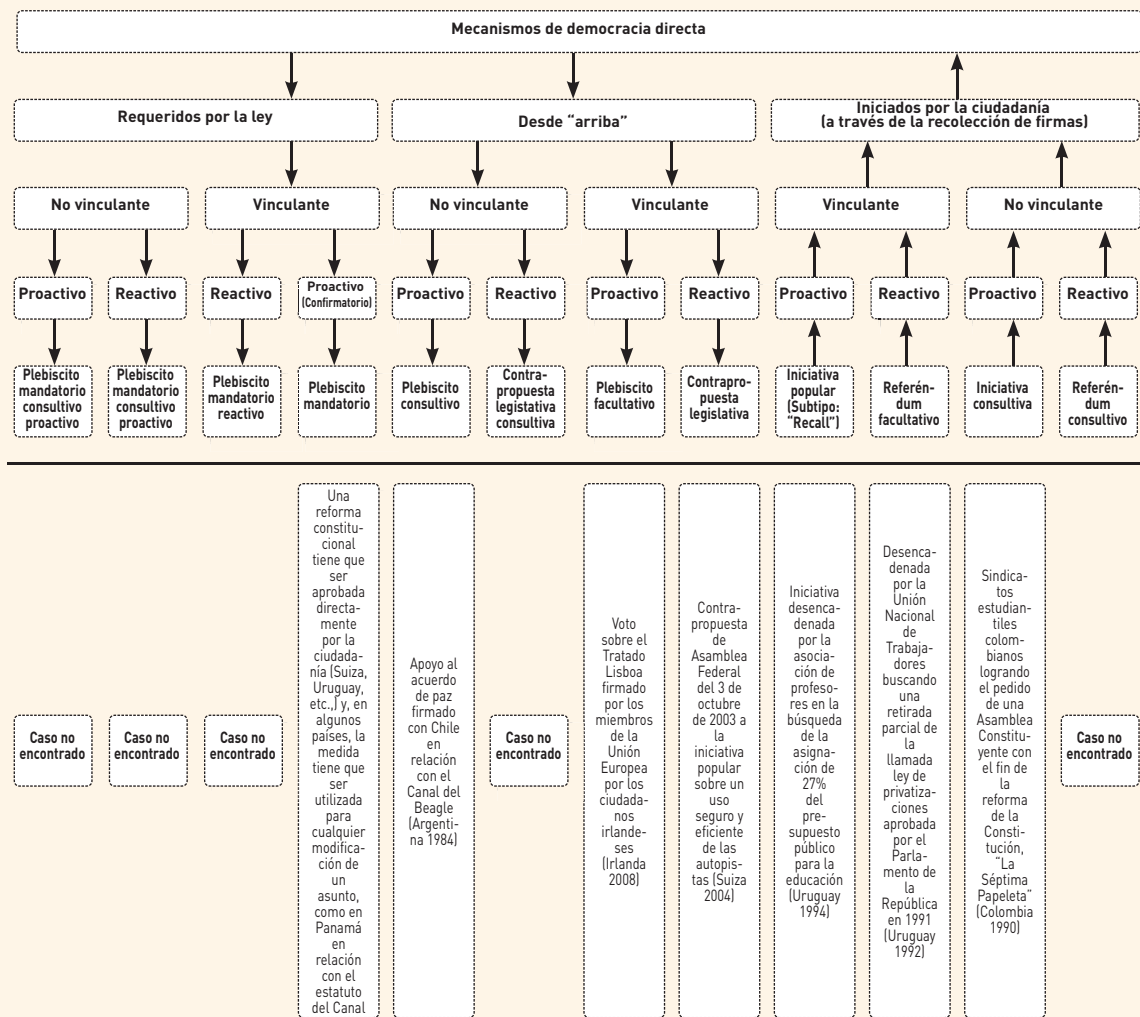
Los mecanismos de democracia directa habilitan a los ciudadanos y ciudadanas a emitir un voto sobre determinados temas fuera del proceso electoral regular de autoridades.

Estos mecanismos de democracia directa (MDD) se clasifican en tres categorías principales:

1. Los MDD requeridos por el marco legal del país.
2. Los MDD que son propiciados desde arriba (desde el gobierno).
3. Los MDD que son producto de iniciativas populares.

Estas tres categorías pueden subdividirse en dos tipos:

- a) MDD vinculantes y no vinculantes.
- b) Proactivos o reactivos.



FUENTE: D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press (en prensa).

**de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos”. Y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos”<sup>12</sup> (véase recuadro 4.13).**

Otras formas de participación que han tomado una creciente importancia en muchos países de América Latina son las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (o sencillamente de la sociedad),<sup>13</sup> u organizaciones no gubernamentales. Ejemplos de estas organizaciones son aquellas que están estructuradas a partir de identidades específicas —como el género o el multiculturalismo— o causas sociales —como la preservación del ambiente o la defensa del consumidor—.

La participación de la sociedad civil, como la democracia directa, ha sido materia de debate. Así, muchos ven una tensión necesaria entre los partidos políticos, que —para ganar elecciones— se ven forzados a apelar a una gran diversidad de ciudadanos y a construir coaliciones amplias y grupos de la sociedad civil, que ponen énfasis en una cuestión o problema pero no adoptan una visión general de los problemas que enfrenta una sociedad. Y muchos también resaltan el estatus muy diferente que tienen los representantes, un papel que tienen por haber ganado una elección popular y los líderes de la sociedad civil, que carecen de esta legitimidad tan central en la democracia.

Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil tienen, sin embargo, muchos elementos de complementariedad. Los grupos de la sociedad civil frecuentemente articulan ideas nuevas y, por medio de sus actividades, las traen a la atención del público en general. Cumplen, además, un papel destacado en promover la transparencia gubernamental y en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, así como en la coproducción de bienes y servicios públicos. Y, en especial, cuando las estructuras partidarias se osifican o son controladas por algún caudillo, las actividades de la sociedad civil, como los mecanismos de democracia directa, pueden generar un incentivo para que los partidos y sus líderes no se distancien de la ciudadanía y así desempeñar un papel importante en la nunca acabada construcción del lazo entre representantes y representados.

De esta manera, participación y representación no aparecen como un par mutuamente excluyente, sino complementario: más participación para una mejor representación. El proceso de construcción de la agenda política latinoamericana debe seguir

---

<sup>12</sup> D. Altman, 2009, pp. 1-135.

<sup>13</sup> El término *sociedad civil*, de uso común hoy en día, tiene sin embargo interpretaciones equívocas. Actualmente se le usa inapropiadamente para diferenciar la sociedad no sólo del Estado, sino de los sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones típicamente sociales. Tiene además, en ocasiones, cierto uso peyorativo: la sociedad civil y sus organizaciones se diferencian y ocupan de las tareas de los partidos que “ya no expresan a nadie”. En todo caso, el término y su uso habitual está cargado de significados, muchas veces implícitos y no carentes de valoraciones ideológicas. Es conveniente, por tanto, indagar en cada ocasión cuál de estos significados se usa.



## RECUADRO 4.13

**Democracia directa y crisis de representación**

En los últimos 30 años de historia democrática en el continente [...] los latinoamericanos hemos participado en votaciones directas en más de un centenar de oportunidades [...]. La democracia directa puede ser un juego peligroso [y] producir más problemas que soluciones; algunos problemas tan graves como la propia inestabilidad del régimen. En efecto, muchos analistas señalan que los mecanismos de democracia directa en América Latina pueden conducir al cesarismo y al debilitamiento de las institucio-

nes republicanas. A mi entender ésta no es la pregunta crucial que debemos responder (ya que el abuso de cualquier institución del Estado puede traer aparejada las mismas consecuencias corrosivas de las instituciones republicanas) [...]. Si bien la democracia directa produce incertidumbres, son un potente mecanismo de decisión pública. Cuando son usados de forma “prolija” (es decir, legalmente y con procedimientos claros), gozan de una altísima legitimidad.

FUENTE: David Altman, *Democracia directa y crisis de representación en la América Latina de postransición*. Documento preparado para el proyecto.

siendo, por lo tanto, un espacio privilegiado para la promoción de una ciudadanía activa, incluyente y participativa.

En cualquier caso, sin partidos no hay democracia. Por lo tanto, la tan difundida falta de confianza en los partidos políticos apunta a un problema preocupante. En el centro de este problema está, como vimos, la falta de oferta de opciones sustantivas al electorado por parte de los partidos. Así, en muchos casos, se vota a una caja negra y el voto no es el mecanismo para establecer un contrato electoral. Se introduce de ese modo, al momento de la opción, una separación entre ciudadano y representante y se debilita notoriamente la representación.

Lo grave, como ya se anotó, es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad y que buena parte de esa legitimidad se obtiene a través de un alto grado de representación. Por lo tanto, **la debilidad en el nexo de representación que liga, por medio del acto electoral, a los votantes con sus representantes, se traduce en una debilidad del poder democrático. Esa debilidad aleja la capacidad de cumplir con la promesa electoral y realimenta la desconfianza en la política.** Debemos priorizar en nuestro debate cómo se quiebra esta espiral, que de hecho verificamos en numerosos países de nuestra región.

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.6

“[L]os canales y las estructuras formales están diseñados para bloquear la participación del ciudadano, a nivel local. [...] A pesar de que mucha gente participa, ha habido en muchas comunidades un divorcio entre la autoridad y la estructura formal de participación ciudadana y no se exige que se cumpla con la normativa existente. [...] El bloqueo de canales de participación lleva a que mucha gente se involucre más en las ONG que en los partidos políticos.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 10/11/09.)

“Ante la crisis de representación, evidente en América Latina, se deben tener en cuenta los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, que pueden complementar la representación. Ellos han sido utilizados con éxito en sociedades con gran robustez democrática: Costa Rica, Canadá, Noruega, etc. No se puede considerar el instrumento de la participación directa como algo negativo o positivo *per se*.” (Académico de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La sociedad civil activada localmente es más importante que la sociedad civil nacional. [...] Hay experiencias de poder local donde la participación está asegurada, incluyendo también a mujeres e indígenas. Por el lado del poder local hay una manera de democratizar el poder.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09.)

“En una ciudadanía diferenciada —porque somos diversos pueblos los que habitamos este país— las normas que rigen el sistema político son puramente occidentales. No reconocen el tipo de prácticas o de usos con que los pueblos indígenas se dan sus autoridades o ejercen el poder.” (Representante de la Procuraduría de DDHH de Guatemala, 10/11/09.)

“[A las OSC] se nos dice a veces que no tenemos derecho ni siquiera a opinar porque no tenemos votos. [...] No se puede exigir el mismo tipo de legitimidad a las OSC [...] La participación política no tiene que ser solamente a través de los partidos. [...] Mientras que la vocación de los partidos es gobernar, la vocación de la sociedad civil es que la gobiernen bien: de ahí el derecho a reclamar que el derecho surgido de las urnas se use en las direcciones correctas.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“La participación sin representación es inútil. Es importante recordar que antes la mayor parte de la

población carecía no sólo de participación sino también de representación. No sólo son complementarias, sino que en última instancia se trata de la participación y la representación de sectores que antes no tenían ni la una ni la otra.” (Viceministra del PE de Bolivia, 9/03/10; cita aproximada.)

“Esta discusión entre democracia representativa y participativa [...] no es ‘o’ sino ‘y’. [...] Cuando hablamos de participación, lo más interesante es verla como contralor del poder.” (Representante de OSC de Paraguay 3, 27/10/09.)

“La dicotomía entre representación y participación se ha superado en lo esencial de manera bastante creativa. [...] En varios países hay experiencias muy interesantes de diálogo social que enriquecen la democracia representativa con procesos cada vez más amplios de participación social. No es negar la democracia representativa, que es imprescindible no solamente desde el punto de vista doctrinario sino también desde el punto de vista práctico. [...] La idea no es que hay que consultar directamente al pueblo porque el Parlamento es ilegítimo, pues no es así; de lo que se trata es de aproximar al ciudadano común al Estado.” (Ministro del Poder Ejecutivo de Brasil, 27/04/10.)

“Idealmente, tiene que haber una relación muy fluida entre representación y participación. No es cierto que, por provenir del sufragio universal, la primera tenga más legitimidad que la segunda. Una y otra se fundan en lógicas diferentes. Muchos problemas de la relación entre ambas provienen no tanto de que se haya pensado a la participación como sustituto de la representación como de que desde la representación se desprecia a la participación o se la trata de involucrar en lógicas políticas partidistas. [...] Hay procesos perversos de elitización, burocratización y manipulación de la participación.” (Dirigente de ONG colombiana 1, 16/02/10; cita aproximada.)

“El énfasis en la democracia representativa es correcto: hay que seguir apuntando a fortalecer los partidos políticos. Más que insistir en la democracia participativa, hay que seguir incluyendo a los excluidos de la representación.” (Representante de UNIFEM en Colombia 2, 17/02/10; cita aproximada.)

## Repúblicas truncas: los déficits en la organización del Estado republicano

**U**no de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de “facultades extraordinarias”, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencia, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal.

**La debilidad de la forma republicana, su organización inacabada, producida por la exacerbación del presidencialismo, convierte a éste en una suerte de régimen cesarista** que desgasta el proceso democrático y reduce los incentivos para formar partidos fuertes y programáticos. ¿Resolverían el tema del “cesarismo” las formas de organización semipresidencial o semiparlamentaria? Suele afirmarse que nuestros parlamentos no están preparados para dar ese salto. ¿No será cierta la proposición inversa en el sentido de que los regímenes parlamentarios o semipresidenciales terminan mejorando la calidad de los congresos?

**El control presupuestario como eje de la función de control del Parlamento.** El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta carencia en el funcionamiento parlamentario es la virtual inaplicabilidad de la regla que establece que el Poder Ejecutivo requiere una autorización legal previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, o para reasignar partidas que supongan desde un cambio en la clasificación económica hasta una modificación en la función. En muchos casos, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Sin embargo, muchas veces esa facultad tampoco es utilizada.

**La corrupción como una amenaza directa para las instituciones republicanas.** La corrupción, al capturar lo público para fines privados, es por definición una amenaza directa a la república, es decir, a la “cosa pública”. La corrupción desvía los actos de los miembros de los tres poderes y en consecuencia debilita la función del órgano en que actúan y así debilita directamente los controles horizontales del Estado. Los índices habitualmente usados para medir el nivel de corrupción están basados en percepciones y, en rigor, nos dicen poco acerca del fenómeno, su evolución o las formas de combatirlo.

**Pasar de una transparencia pasiva a una transparencia activa para fortalecer el control ciudadano del Estado.** Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva, es indispensable facilitar el acceso a la información y la transparencia de los actos y políticas públicas, en su etapa de formulación y de ejecución. La transparencia en su

concepción convencional depende de que otros utilicen las oportunidades de análisis y luego actúen basándose en lo que ven. Tales conexiones con frecuencia fracasan. Por otro lado, los controles verticales pueden ser instrumentos importantes para disminuir los problemas de representación. En la medida en que el ciudadano perciba que puede intervenir en la rendición de cuentas que se exige a sus representantes, se reconstruye el puente de representación.

### Organización republicana de la democracia

Entendemos *república* como la organización del Estado basada en la división, independencia y control mutuo de los poderes y la vigencia del Estado de derecho (véanse recuadros 4.14 y 4.15), independientemente del carácter o denominación que adopte el Estado nacional. Así, tal como lo entendía Montesquieu, una monarquía constitucional de hecho contiene una organización republicana, como es el caso de las monarquías actuales de Europa occidental o Japón. “Así como la democracia organiza el poder en la sociedad, la república organiza el poder dentro del Estado y la relación de éste con los ciudadanos.”<sup>14</sup>

Es necesario que se promueva un debate en torno a la adecuación del papel de los poderes del Estado en la postransición, para incrementar la eficacia de la democracia. ¿Qué esquemas de control, rendición de cuentas y de acceso a la información pública requieren las democracias latinoamericanas en este nuevo contexto? Por ejemplo, ¿cuál es la relevancia de la delegación de facultades legislativas de diseño y control del presupuesto público para la vida de los ciudadanos? ¿Cuál es la importancia del debate entre parlamentarismo y presidencialismo en el escenario actual para la calidad y la legitimidad de las políticas públicas? Y, ¿cómo se aplican estos principios al poder regional (estatal, provincial o departamental, según el caso) y local y a la división de poderes entre la nación y estos otros órganos democráticos?

A su vez, la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los poderes del Estado, es decir, de control horizontal. La república debería contener también mecanismos verticales de rendición de cuentas, en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan dispositivos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales. En este marco, la corrupción aparece como un tema particularmente sensible ante la opinión pública, que trae además consecuencias importantes en la eficiencia del Estado y en sus opciones de políticas públicas. Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información e incrementar la transparencia de los actos y políticas estatales en sus etapas de formulación y ejecución.

<sup>14</sup> D. Caputo, *La democracia de bienestar*. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 4.14

**De la pobreza legal a la participación en el sistema legal: instauración del Estado de derecho en Latinoamérica**

En resumen, las democracias latinoamericanas padecen de una gran cantidad de deficiencias en relación con el Estado de derecho a que suelen estar interrelacionadas. Catalogarlas por separado empaña la observación más profunda de que, para muchos habitantes de muchos países, el problema en realidad es la pobreza legal y la consiguiente pérdida de participación en el sistema legal. Incluso el problema de la delincuencia muy a menudo implica un enfrentamiento entre una persona a quien se le ha negado de muchas maneras la participación en el sistema legal y una víctima a quien, a su vez, también se le niega la participación. [...] Resolver estas deficiencias requerirá enfoques holísticos e integrales, diseñados expresamente para ocuparse de las disparidades en materia de recursos que existen entre los titulares de los derechos y los que tienen la obligación de protegerlos. El objetivo final es permitir a los ciudadanos una participación plena en el sistema legal: que la negación de derechos sea relativamente infrecuente, que en el caso de una violación la reparación sea rápida y que sea posible utilizar los medios legales con eficacia en la consecución de todos los objetivos vitales legítimos.

Las deficiencias se pueden solucionar desde las instituciones, si bien no es necesario que todas las soluciones sean de origen estatal. Las soluciones de origen estatal incluyen trabajar sobre la capacidad investigativa y administrativa de los actores legales, vigorizando las fuerzas policiales e impulsando iniciativas de policía comunitaria, mejorando la transparencia en el gobierno y la capacidad de supervisión de toda la población y creando una serie de canales legales para que los grupos sociales puedan tramitar reclamos por vías judiciales o cuasi judiciales (por ejemplo, a través de los defensores del pueblo). Entre las iniciativas de origen no estatal podríamos incluir: fortalecer los distintos grupos de la sociedad civil, dotar de poder a las comunidades locales para que dirijan sus propios procesos informales de resolución de controversias, crear oportunidades económicas y culturales para la juventud en riesgo y ampliar el acceso a la educación legal. El diseño de todas las reformas institucionales debe responder a

realidades específicas, para aprovechar las fortalezas y hacer frente a las debilidades del contexto institucional y social.

No obstante, el problema del diseño y la implementación exitosa de la reforma del Estado de derecho a menudo está más relacionado con la política que con los recursos o los aspectos técnicos (Davis y Trebilcock, 2001; Trebilcock y Daniels, 2008). Por este motivo, una de las primeras medidas de cualquier proyecto de reforma debe ser identificar posibles partidarios solícitos y evaluar cómo generar el apoyo político necesario para que la reforma del Estado de derecho sea exitosa y sostenible. Las iniciativas de reforma legal más exitosas se construyen sobre los intereses personales de quienes tienen el poder (Finkel, 2004, 2005; Ginsburg, 2003), con una amplia participación y debate por parte del público (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002). La región demanda con insistencia una respuesta eficaz a la delincuencia y la corrupción, a menudo a expensas del debido proceso. La demanda de ampliación del Estado de derecho a los menos favorecidos es quizá menor. Una iniciativa integral que cubra las necesidades de distintos distritos recibirá más apoyo que otra que esté cuidadosamente diseñada para satisfacer las demandas de un grupo en particular.

Transitar de la pobreza legal a la participación en el sistema legal no es una tarea sencilla. Se han invertido más de mil millones de dólares en la iniciativa, cuyo éxito ha sido limitado pero perceptible. En la región están esparcidos los restos de programas que fueron lanzados y luego abandonados, implementados y luego anulados por intereses poderosos y que se vieron bloqueados por su enfoque parcial y en extremo restringido del problema. Para que el programa sea exitoso deberá persuadir a quienes ostentan el poder de que fortalecer el Estado de derecho redundará en su propio beneficio, ocuparse de las circunstancias específicas de aquellos a quienes el programa se propone beneficiar, ser abarcativo e involucrar un esfuerzo a largo plazo, sostenido y sistemático.

FUENTE: Daniel Brinks. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 4.15

**El Estado de derecho**

La democracia también implica la vigencia del Estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición

de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

FUENTE: PNUD, *La democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD, 2004, p. 56.

Las elecciones libres y limpias son indispensables en la democracia. Pero no son suficientes, pues no aseguran que el ejercicio del poder responda a la voluntad mayoritaria. También es necesario un balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, mecanismos efectivos de fiscalización de ambos, que el poder del Parlamento no sea recortado en sus facultades y que las autoridades electas respondan a la voluntad de los ciudadanos y no a la de actores no electos del Estado o de intereses privados. Las elecciones libres y limpias e instituciones republicanas son un mínimo necesario para toda organización democrática. Lo cierto es que el tema republicano ha sido, en buena medida, relegado del debate público e, incluso, del análisis teórico.

*Democracia e instituciones republicanas* constituyen un par mutuamente necesario. La primera garantiza el origen y finalidad del poder estatal. La segunda, su organización. Pero el afán de la construcción democrática en el periodo de transición ha relegado la cuestión de la república. En esta nueva etapa debemos incluir en la agenda política la necesidad de fortalecer las instituciones republicanas y promover el debate acerca de las reformas políticas que puedan lograrlo.

Tal como se señala al inicio de este trabajo, la democracia intenta corregir las asimetrías de poder. También **el Estado necesita de un tipo de organización que logre corregir los eventuales desbalances de poder que puedan aparecer en su interior**. Este tema, el del control al uso del poder, está en el centro de la organización de los Estados modernos (véase recuadro 4.16). En ese sentido, la república es una forma de organización del Estado, así como la democracia es una forma de organización de la sociedad.

**Sin mecanismos de control en su interior es probable que el Estado, en lugar de corregir, genere nuevas asimetrías de poder. Esta cuestión es particularmente importante cuando se plantea la necesidad de reconstrucción del Estado.**

La democracia sin instituciones republicanas corre el riesgo de implantar, en nombre de la igualdad de oportunidades y de una mejor distribución del poder, un Estado sin

## RECUADRO 4.16

**Limitar y distribuir el poder**

Como afirma Bobbio, existe una “historia de las difíciles y controvertidas relaciones entre las dos exigencias fundamentales de las que nacieron los Estados contemporá-

neos en los países económica y socialmente más desarrollados, la demanda por un lado de limitar el poder y por el otro de distribuirlo”.

FUENTE: Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 7-8.

controles que genere enormes distorsiones en el funcionamiento social sometiendo al individuo a sus abusos y negando sus garantías de libertad. Si, como dijimos, la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad que requiere necesariamente un Estado con poder, el riesgo es que el Estado esquive los controles y, en lugar de distribuir, monopolice el poder. Así, el riesgo para la democracia deja de ser el asalto al poder del Estado y pasa a ser la invasión del Estado a la sociedad. Este riesgo es, por lo general, menos discutido que el primero.

Por el contrario, la organización republicana sin democracia constituye por lo general un campo fértil para la concentración del poder en una clase dominante que excluye a la mayoría de la sociedad de toda capacidad de decisión. Se guardan las formas republicanas, pero no existe una organización democrática de la sociedad que garantice que el Estado republicano actúe para ampliar la ciudadanía.<sup>15</sup> Cuando el Estado es cooptado por los poderes fácticos, cuando la legitimidad de origen se contradice con la acción del gobierno, la República disfraza una nueva forma de dominación bajo las apariencias de la legitimidad democrática. Sin recurrir al clásico golpe militar, las minorías se apoderan del Estado cuyo gobierno fue electo por las mayorías. En nombre de los necesarios límites al poder del Ejecutivo, se limita el poder distribuidor del Estado garantizando el gobierno de unos pocos.

Por lo tanto, fortalecer las instituciones republicanas y garantizar el ejercicio democrático del poder implica, como cuestión necesaria, un sistema de pesos y contrapesos entre autoridades electas. Pero el problema es aún más complejo. Las instituciones republicanas son afectadas también por los poderes fácticos y los ciudadanos. Estos otros actores generan nuevos peligros y posibilidades para la organización republicana del Estado.

<sup>15</sup> Existen numerosos ejemplos históricos, como la República de Venecia, de Génova, de Roma, entre otros.

### Balance entre los poderes formales del Estado

La crucial relación entre el Ejecutivo y el Congreso muestra algunos aspectos positivos, especialmente cuando se le considera desde una perspectiva histórica. En efecto, varios observadores notan que los congresos en América Latina han ganado relevancia en comparación con periodos anteriores (véase recuadro 4.17).

Sin embargo, las facultades de la rama ejecutiva en relación con la rama legislativa en América Latina son considerables. En su gran mayoría, las constituciones latinoamericanas están, como sabemos, inspiradas en la Constitución de Estados Unidos. De allí proviene la forma presidencialista que caracteriza la organización política en la región. Pero cuando comparamos la mayoría de los regímenes presidencialistas latinoamericanos con el sistema estadounidense, observamos la debilidad de muchas potestades y facultades, como la capacidad de control del Congreso en los países de la región.

En Estados Unidos el nombramiento de los principales cargos del Poder Ejecutivo debe ser convalidado por el Senado. El control sobre el presupuesto, el financiamiento (impuestos, deuda o emisión monetaria) y el gasto constituyen parte sustantiva de las funciones del Congreso. Incluso, las llamadas operaciones encubiertas deben tener el acuerdo del subcomité de inteligencia del Senado (los llamados *finding*). En contraste, encontramos que en América Latina estas prácticas son poco habituales y, en particular, que el debate y el control de ejecución de los presupuestos nacionales es casi inexistente en varios países (véase recuadro 4.18). Los controles entre poderes se limitan, en el mejor de los casos, a una expresión formal.

#### RECUADRO 4.17

##### El Poder Legislativo en perspectiva histórica

El Poder Legislativo de los países latinoamericanos ha mostrado una insólita fortaleza a lo largo de los últimos treinta años, comparando su andadura con épocas anteriores marcadas por la inestabilidad y su irrelevancia. Esto es así por cuanto que su papel en la vida política ha ido ganando espacios relevantes. De hecho, se trata de una instancia que ha sabido salir airoso de las distintas crisis políticas que en mayor o menor medida han afectado a los distintos países. Salvo en

Perú, en el breve periodo comprendido entre 1992 y 1993, en todos los demás países no ha dejado de extender su actuación a lo largo de los periodos para los que fue elegido sin sobresaltos y sin disoluciones anticipadas anticonstitucionales, a diferencia de las frecuentes crisis que afectaron en diferentes ocasiones al Poder Ejecutivo, que se convierte en sujeto de la inestabilidad política de la región.

FUENTE: Manuel Alcántara, *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de posttransición*. Documento preparado para el proyecto.



## RECUADRO 4.18

**Fortalecimiento de los órganos legislativos en las democracias presidencialistas de América Latina**

[...] el objetivo de mantener y profundizar la democracia requiere mecanismos que realcen el sentido de “pertenencia” de los ciudadanos respecto de la democracia en la que viven. Una ciudadanía democrática significativa, a su vez, solo puede forjarse si el órgano legislativo asume, colectivamente, la responsabilidad que le corresponde en el proceso de creación de políticas nacionales. La importancia de contar un órgano legislativo que funcione bien para fomentar una ciudadanía democrática sostenible es innegable. [...] Sólo el órgano legislativo, en su calidad de institución colectiva y deliberativa, puede representar la diversidad de la sociedad y traducir las preferencias sociales en políticas nacionales. En un sistema presidencialista, es importante que el órgano legislativo funcione como un “control coope-

rativo” del Ejecutivo, sin someterse a sus designios ni ser obstruccionista. Para lograr este equilibrio es necesario dotar de poder al órgano legislativo, con el fin de que represente las distintas preferencias de los ciudadanos en cuanto a cómo debe gobernarse su sociedad y para que sea responsable en su función de cooperar con las iniciativas del Ejecutivo en materia de políticas y reformas, u oponerse a ellas. Por ende, uno de los puntos de la agenda para América Latina debe ser el fortalecimiento de los órganos legislativos. A su vez, esto implica reconocer la función central que cumplen los partidos políticos en la estructuración de las opciones del electorado y las acciones de los legisladores, y a la hora de salvar la brecha entre instituciones que han sido elegidas por separado.

FUENTE: Matthew Shugart. Documento preparado para el proyecto.

Otro ejemplo común de déficit republicano en América Latina es el uso de facultades legislativas extraordinarias asumidas por los presidentes. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos ha asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. Entre 1990 y 2007, cada día, dos presidentes latinoamericanos hicieron uso de facultades legislativas extraordinarias<sup>16</sup> (véase cuadro 3.5 en el capítulo 3).

**Entre los poderes que han sido delegados a varios presidentes está la facultad de crear o modificar impuestos**, función que está en el origen mismo de los parlamentos. En efecto, la Carta Magna de 1215 en Inglaterra limitaba la arbitrariedad del monarca, imposibilitándolo de decidir sobre impuestos sin consentimiento del Consejo del Reino, el predecesor del Parlamento británico. La organización de las finanzas públicas y del proceso presupuestario está en el corazón de la política y las relaciones de poder. La cuestión de quién paga y quién recibe es central para garantizar una democracia de ciudadanía y, en principio, debería ser una facultad indelegable de los congresos de América Latina.

<sup>16</sup> Promedio a partir de datos del cuadro 3.5 del cap. 3.

## RECUADRO 4.19

**¿Quién controla el presupuesto?**

El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta falencia en el accionar de los parlamentos de los países de la región es la virtual inaplicabilidad de la regla formal que establece que el Poder Ejecutivo requiere de una autorización legal previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, para reasignar partidas que spongán desde un cambio en la clasificac-

ción económica, hasta una modificación en la función. En la práctica, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Pero, nuevamente, esa facultad, muchas veces, tampoco es usada.

FUENTE: Jesús Rodríguez, *El rol del poder legislativo durante el periodo de postransición*. Documento preparado para el proyecto.

En suma, cuando los presidentes avanzan sobre el Congreso debilitan su capacidad para producir iniciativas y, por lo tanto, limitan el papel de estos representantes electos del pueblo. Y esta desviación de la forma republicana producida por la exacerbación del presidencialismo lo va convirtiendo de hecho en un régimen cesarista, que desgasta el proceso democrático y debilita el incentivo de formar partidos fuertes y programáticos. Concentración de facultades, baja capacidad de control entre los poderes y casi nula rendición de cuentas a los ciudadanos configuran un panorama preocupante. Si la democracia no cumple con sus formas, la república queda trunca.

Esto ha llevado, como se indicó, a planteamientos sobre la conveniencia de ir hacia las formas semipresidencialistas, tomando como ejemplo las constituciones francesa y portuguesa, o directamente avanzando hacia formas de organización de democracia parlamentaria, opciones que merecen una seria consideración.

Como es bien sabido, el parlamentarismo o el régimen semipresidencial posee mecanismos que operan como “fusibles” para la resolución de las crisis políticas graves. Pero también tiende a incrementar la capacidad de control sobre los actos de gobierno (véase recuadro 4.20).

Un argumento habitual cuando se evoca este tema es la dificultad de otorgar un papel más activo al Parlamento, cuando en muchas ocasiones existen déficits importantes en su funcionamiento actual. Se suele decir que este cambio implicaría buscar la solución en uno de los eslabones más débiles del sistema. Sin embargo, pese a los riesgos del abuso político de esta facultad, la necesidad de comparecer ante el Congreso de las principales autoridades del gobierno los obliga a demostrar de manera periódica que están en conocimiento detallado de las políticas que ejecutan, a defenderlas y a proponer rápidamente opciones alternas a situaciones nuevas que se evocan en el debate. Por lo tanto, es probable que la mayor exigencia mejore la selección y aptitudes de quienes ocupan las representaciones en el Estado, esto es, que un sistema parlamen-

## RECUADRO 4.20

**Sistemas presidenciales y decretismo**

Sartori nota, al comparar los regímenes parlamentarios y presidencialistas, que aunque los gobiernos parlamentarios también pueden recurrir a los decretos, existe una diferencia importante en el uso de decretos en estos dos tipos de sistemas. En el contexto de sistemas parlamentarios, se exige que su

“gobierno por decreto” sea excepcional, que se justifique debido a su urgencia y además se le somete a rigurosas condiciones. En cambio, el decretismo, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina.

FUENTE: Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 179.

tario incentive una mejor calidad, de los gobiernos y de los congresos. En todo caso, el tema, lejos de ser sólo una cuestión de análisis constitucional, debería ingresar al debate público. En él puede estar en juego un salto considerable en la calidad institucional de la República.

**Mecanismos de control y rendición de cuentas**

Las instituciones republicanas suponen la labor de agencias especializadas de control —contralorías, fiscalías y ministerios públicos— y el funcionamiento de mecanismos verticales, en la medida en que aquéllas pueden ser activadas por acción de los ciudadanos, como sucede con las denuncias presentadas por éstos ante los ministerios públicos o los defensores del pueblo (*ombudsman*). Además de ejercerse por esa vía indirecta, los mecanismos verticales de rendición de cuentas operan en forma directa cuando los ciudadanos, sus organizaciones y grupos de interés se movilizan con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las instituciones estatales (véase recuadro 4.21).

Un tema particularmente grave tanto por su impacto sobre la opinión pública como por sus efectos sobre el funcionamiento del Estado es el de la corrupción. A pesar de que la medición de niveles de corrupción sigue siendo una materia cuestionada (en especial cuando se basa en indicadores referidos a percepciones de los individuos; véase recuadro 4.22), existe acuerdo acerca de que más allá de la forma en que se le mida, la corrupción es endémica en América Latina, aunque menor que en África, el Sudeste asiático y el sudeste de Europa.<sup>17</sup>

La corrupción es consecuencia de un sistema de controles ineficaces; la ineficacia del sistema de controles, por su parte, está atada al déficit republicano. Después de

<sup>17</sup> D. M. Brinks, *From legal poverty to legal agency: Establishing the rule of law in Latin America*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

todo, cuando una decisión del Poder Ejecutivo es controlada por el Parlamento o un gasto del Poder Ejecutivo es primero autorizado y luego controlado por el Parlamento, se evitan los manejos inadecuados o ilegales del gasto público, íntimamente vinculados con la cuestión de la corrupción. Por otra parte, más allá de la corrupción, los grupos poderosos tienen múltiples formas de arrinconar al Estado y, sin adecuados controles y rendición de cuentas, pueden destruir también la esencia del sistema republicano (véase recuadro 4.23).

Es necesario promover un debate, no ya sobre los males de la corrupción en sí, sino sobre los caminos no explorados hasta ahora para atacarla. Ha habido diversas experiencias, se crearon organismos de control, hay informes reiterados sobre los niveles de corrupción en los países. Pero la eficacia de las políticas implementadas ha sido por lo general escasa.

En ese debate debe tenerse en cuenta, como se dijo, que la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los grandes poderes del Estado, sino que involucra también a organismos especializados de control y varios mecanismos de rendición de cuentas vertical, de tipo societal.

En relación con el control ciudadano de la acción estatal, cabe señalar que, en un plano general, ha quedado demostrado que para que la rendición de cuentas promo-

#### RECUADRO DE OPINIÓN 4.7

“En el Legislativo tomamos decisiones sobre el presupuesto sin conocer sus resultados, sus efectos y rendimientos, etc. Aunque nuestra función es la de aprobar el presupuesto no tenemos las herramientas para decidir.” (Diputada mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“El Parlamento uruguayo es sin duda más débil que el Ejecutivo. Tiene el elemento de la interpelación, pero no tiene otros elementos de contralor que aparecen en otros regímenes, sobre todo en el mundo desarrollado. En materia presupuestaria no se puede aumentar el gasto, eliminar impuestos, si no es por iniciativa del Poder Ejecutivo. No tenemos ningún grado de contralor sobre la ejecución presupuestal.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“El artículo 12 de nuestra Constitución política del Estado dice clara y expresamente que Bolivia se basa en cuatro órganos del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Y la independencia y coordinación de esos poderes es la base del gobierno y del Estado. Sin embargo, resulta que en el país sigue habiendo un solo poder: el Ejecutivo. [...] Se han dado al presidente de la República potestades

inexistentes en la Constitución política del Estado. [...] Quiero preguntarles si es democracia pisotear a las minorías [...]; si la acumulación de poder público y político en un solo órgano constituye un indicio de democracia.” (Diputada de Bolivia, 10/03/10.)

“Parte de la crisis de representatividad tiene que ver con la debilidad de los congresos en regímenes presidenciales muy fuertes. [...] Pero también sucede que los congresos siguen concebidos como instituciones del siglo XIX, no adaptadas al siglo XXI. [...] Los congresos quedan muy atrás de los cambios que se producen en la sociedad y ocurre que muchas leyes terminan dictándose cuando ya no sirven, cuando han quedado obsoletas o han sido reemplazadas por la propia sociedad. Los congresos tienen poca articulación de visiones de futuro [y] no están siendo la fuente del adelantamiento ni de la producción de reformas estructurales o sustantivas. [...] Los congresos deben retomar ese papel, que hace a su legitimidad y su capacidad de generación de liderazgo.” (Político y ex diputado de Chile, 27/04/10.)

## RECUADRO 4.21

**Tres tipos de rendición de cuentas**

Guillermo O'Donnell ha distinguido varios tipos de *accountability*: “Uno de ellos es el vertical, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporalmente las posiciones de gobierno”. En cuanto al segundo, explica: “La *accountability* horizontal, que definí como la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van

desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”. El tercer tipo “es el societal, que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses”.

FUENTE: Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado y para la democracia”, en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Nueva York, 2008, p. 38.

## RECUADRO 4.22

**Indicadores de corrupción**

En muchos sentidos, [los indicadores de corrupción y transparencia basados en las percepciones de individuos] nos indican me-

nos de lo que los números aparentemente “duros”, con sus cifras decimales, pueden sugerir.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 4.23

**Más allá de la corrupción**

El Estado siempre tuvo que defenderse de la corrupción —la forma más antigua de violencia contra los derechos republicanos—, sin embargo, en los tiempos modernos hay otras y más sofisticadas formas de apoderarse de la cosa pública, muchas de ellas legales: impuestos y subsidios abusivos, remuneraciones desproporcionadas en relación con los servicios prestados al Estado, socorro a

bancos y a otras empresas para evitar su quiebra sin que los accionistas pierdan en consecuencia su propiedad, etcétera.

Para que el Estado además de capaz sea republicano es preciso que tenga instrumentos internos para defenderse de los intentos de apoderarse de individuos y organizaciones poderosas.

FUENTE: Luiz Carlos Bresser-Pereira, *El Estado necesario para la democracia posible en América Latina*. Documento preparado para el proyecto.

vida por ciudadanos sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información, o la transparencia, de los actos y políticas públicas en sus etapas de formulación, implementación y aplicación. Esto permite que grupos de la sociedad civil lleven a cabo auditorías sociales sobre cuestiones diversas, desde el patrimonio de sus gobernantes hasta la provisión de servicios públicos y el desempeño de las escuelas (véase recuadro 4.24).

Según vimos en la sección sobre participación, los presupuestos participativos son también un mecanismo que tiene efectos de control ciudadano de la acción estatal.

Otra sugerencia concierne la importancia de pasar a una estrategia activa, por medio de la cual los gobiernos tomen la iniciativa de generar y publicitar información sobre sus actividades y su desempeño, invitando, además, a los ciudadanos a participar en el proceso de evaluación y la elaboración posterior de planes de acción. Lo que distingue a las políticas de transparencia activa es que crean un incentivo para que los funcionarios del Estado actúen contra la corrupción al reconocerse y recompensarse sus acciones positivas (véase recuadro 4.25).

Como se dijo al inicio de esta sección, las elecciones libres y limpias son indispensables para la democracia. Pero que una sociedad sea una democracia electoral no asegura que el gobierno refleje las preferencias de la mayoría de los ciudadanos. Sin un sistema republicano, con su sistema de balances y controles del poder público, el ejercicio del poder y las nuevas funciones que debe tener el Estado en esta etapa pueden volverse contra los espacios de libertad de los individuos y el ejercicio de sus derechos. Un Estado con poder pero con una república débil puede ser una seria limitación al desarrollo y ampliación de la ciudadanía.

## Un nuevo Estado para la nueva democracia

**Los ejes de las transformaciones.** La reconstrucción de la estatalidad, es decir, de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. **Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades.**

**¿Los problemas de América Latina se deben a una presencia excesiva del Estado o a su retirada?**

El desafío actual para la transformación del Estado no pasa por la disyuntiva de “más o menos Estado”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo. Los ejes de la renovación estatal son la profesionalización del servicio civil, la moderniza-

## RECUADRO 4.24

**Algunas experiencias de auditorías sociales**

En Chile, durante más de diez años, al igual que el estado brasileño de Paraná, se han evaluado escuelas estudiando tanto los datos concretos respecto del desempeño como las evaluaciones de los ciudadanos. El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)

lleva a cabo evaluaciones mediante tarjetas de calificación en diversos países. El proyecto Cartas Compromiso de Argentina utiliza tarjetas de calificación de los ciudadanos para diversos servicios como parte de una estrategia general de generación de responsabilidad.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 4.25

**Indicadores y puntos de referencia para una transparencia activa**

Desde el principio, haga que los gerentes de los organismos y los empleados públicos participen en el proceso de diseño de los indicadores y los puntos de referencia.

Comience con las adquisiciones: esas funciones son un punto principal para la corrupción en muchas sociedades y ofrecen grandes oportunidades de enviar importantes mensajes acerca de la transparencia activa. También pueden generar, relativamente rápido, eficiencias y beneficios presupuestarios que pueden medirse.

En primer lugar haga hincapié en unos pocos servicios y bienes básicos, cuya naturaleza y cuyos precios se conozcan y entiendan ampliamente.

Evite hacer hincapié en el desempeño de las “tablas de calificación” entre múltiples organismos. En cambio, haga hincapié en que las comparaciones más importantes son aquellas que se hacen con el mismo organismo a través del tiempo.

Recompense de manera agresiva y pública el desempeño bueno y mejorado; genere confianza entre los gerentes de los organismos y los empleados públicos.

Brinde garantías creíbles a los gerentes de los organismos, los sindicatos de empleados, los licitantes de contratos y los ciudadanos participantes, de que se protegerán las actividades de buena fe.

Garantice oportunidades, que no incluyan confrontación, para que los gerentes de los organismos rindan cuentas de los resultados “atípicos” en los indicadores.

Controle el proceso cuidadosamente y construya puntos de referencia amplios, para evitar “jugar” con los indicadores.

Haga hincapié en los valores positivos: integridad, responsabilidad, capacidad de respuesta: resista la tentación de que los datos se conviertan en otro índice de la corrupción.

A través del tiempo, agregue otros tipos de evidencia: encuestas de empleados públicos, operadores de pequeñas empresas, grupos de ciudadanos. Anime a los empleados públicos y a los gerentes de los organismos a proponer nuevos indicadores y puntos de referencia.

Publique los resultados de manera agresiva, incluyendo puntos positivos y constructivos siempre que sea posible.

Continúe realizando el esfuerzo: mantenga y expanda la recolección de datos, generando comparaciones a más largo plazo y puntos de referencia más amplios.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

ción de las organizaciones burocráticas y el fortalecimiento del poder político del Estado, para que los objetivos definidos en su mayoría por las sociedades puedan alcanzarse.

**Estado y redistribución.** Un desafío central de nuestras democracias es mejorar la distribución del ingreso en una región que posee el nivel de concentración más alto del mundo. A su vez, la concentración de riqueza deriva en concentración de poder. Ese poder es, a menudo, competitivo con el poder público encargado de ejecutar la voluntad expresada en las elecciones. En ese sentido, la inequitativa distribución del ingreso existente hace necesaria una redistribución de poder y un aumento de la autonomía estatal respecto a los poderes fácticos. El argumento reiterado de que el Estado no le sirve al ciudadano se explica, no sólo porque el Estado es débil o le falta capacidad (la razón técnica), sino también y fundamentalmente por una razón política: porque el Estado no responde a las mayorías, en parte porque la voluntad de la mayoría no se organiza alrededor de opciones sustantivas y en parte porque la voluntad de la mayoría es ignorada en el ejercicio del poder y porque el Estado es capturado por los poderes fácticos.

**La dependencia de los poderes fácticos genera ruptura entre el Estado y el resto de la sociedad,** aleja al Estado aún más del ciudadano. En cambio, si hay mejor representación el Estado tiene la capacidad de producir mayores cambios. La representación fortalece la autonomía estatal. La organización republicana la controla.

**La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas y la falta de poder político para la aplicación de políticas redistributivas representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de brechas de bienestar.** Un caso típico se observa en la cuestión impositiva, que nos interesa aquí no tanto desde la óptica económica sino sobre todo desde la perspectiva política.

### Poder, Estado y democracia en América Latina

**No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones.** Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo.

El debate sobre la construcción estatal debe ser integral, avanzando desde las visiones más conceptuales hasta los planos más operativos y concretos que sustentan las capacidades de acción estatal.

Para ejercer sus funciones esenciales, el Estado debe poseer potestades que ninguna otra organización o individuo de la misma sociedad pueden poseer. Si esta condi-



ción no se cumple, su capacidad para ordenar el poder de los particulares será escasa o nula. Si esto ocurre, la democracia carecerá de instrumentos para organizar el poder en el conjunto de la sociedad y enfrentará por lo tanto una imposibilidad sustantiva para cumplir su objetivo central.

Sin embargo, la historia muestra que aunque es una forma de organización social del poder que debería concretar la voluntad de la mayoría, la democracia tiende en muchos casos a generar políticas y actos de gobierno que benefician a las minorías. Esto sucede cuando el Estado no posee soberanía interior y el poder delegado en el gobierno se vuelve inoperante. Esta comprobación plantea una serie de cuestiones que deberían ser objeto de debate y entrar en la agenda política y las propuestas partidarias:

- ¿Qué pasa cuando, en una democracia, el Estado carece de poder?
- ¿En qué medida cuenta el Estado con el poder necesario para ejecutar el mandato electoral y ampliar la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de la “incapacidad del Estado para democratizar”, por ejemplo, en términos de la crisis de representación?
- ¿Cuáles son los efectos, en términos de sostenibilidad democrática, de que la soberanía popular sea delegada en un Estado que no tiene poder?
- En suma, ¿quiénes detentan el poder en la sociedad?
- ¿Cómo puede el Estado recuperar el poder necesario para democratizar?

Los temas asociados a la capacidad efectiva de acción estatal y el debate sobre poder y Estado están íntimamente relacionados. El Estado requiere mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, combate a la pobreza y seguridad pública. Pero ello no es posible sin una amplia base de apoyo político y social.

Luego de la ola desestatizadora, hoy resulta difícil explicar que por exceso de Estado no se puedan cumplir los compromisos electorales. Por el contrario, **la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley; explica, en fin, que vivimos en muchos casos dentro de una democracia pobre porque poseemos un Estado pobre, limitado y dependiente, o porque cuando el Estado fue de mayor tamaño, no estuvo al servicio de los ciudadanos sino de los poderes fácticos. En muchos de nuestros países poseemos Estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones y fallan además en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles republicanos.**

Estas cuestiones afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia. Debilitan la noción de que la democracia es el mejor sistema de organización política y que su fun-

cionamiento asegura una progresiva expansión de la ciudadanía. **Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), la legitimidad de origen (la soberanía popular) y la legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas.**

En el estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina se pueden leer los resultados de más de 240 entrevistas realizadas a dirigentes políticos y sociales de la región entre los que se incluyen 40 presidentes, vicepresidentes o personas que ocuparon esos puestos (véanse cuadro 4.2 y gráfica 4.4). Cuando se consultó sobre quién poseía el poder en sus países, las respuestas de los entrevistados coincidieron en mayor medida que en cualquier otro tema, al responder que “el poder no estaba en los electos”. Que el poder no se encuentra de manera central en el Estado no es, por lo tanto, un secreto: casi 80% de los propios actores que deben representar el poder delegado por el pueblo coinciden en afirmarlo. Sin embargo, estamos lejos de dar al tema la importancia que tiene.

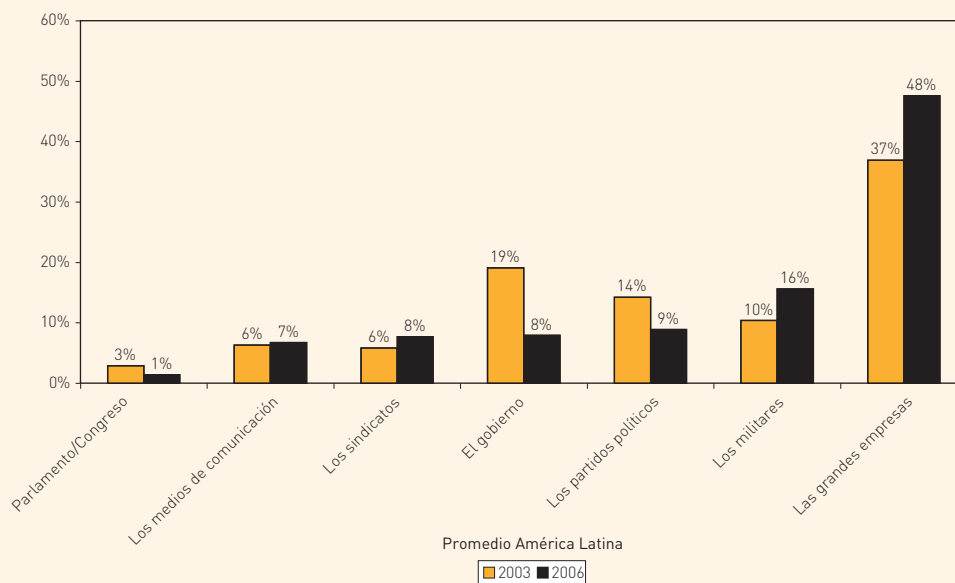
Desigualdad del ingreso, asimetría del poder político y deficiencia estatal tienen como secuelas crisis de representación y de gobernabilidad y baja calidad de la democracia. Tales crisis derivan en el incumplimiento de las promesas electorales, la comprobación por parte de la opinión pública de la incapacidad del gobierno de modificar la realidad, los fracasos en llevar adelante programas y reformas, la frustración de

**Cuadro 4.2** ¿Quiénes ejercen poder en América Latina?

PODERES FÁCTICOS	CANTIDAD DE MENCIONES/ %
Grupos económicos/empresarios/sector financiero	150 (79.7%)
Medios de comunicación	122 (65.2%)
Iglesias	82 (43.8%)
Sindicatos	58 (31%)
Sector indígena	6 (3.2%)
Poderes ilegales: mafias, narcotráfico, guerrilla, paramilitares	48 (26%)
Organizaciones de la sociedad civil	24 (12.8%)
PODERES FORMALES	
Poder Ejecutivo	68 (36.4%)
Poder Legislativo	24 (12.8%)
Poder Judicial	16 (8.5%)
FUERZAS DE SEGURIDAD	
Fuerzas armadas	40 (21.4%)
Policía	5 (2.7%)
INSTITUCIONES Y LÍDERES POLÍTICOS	
Partidos políticos	56 (29.9%)
Políticos/operadores políticos/líderes políticos	13 (6.9%)
FACTORES EXTRATERRITORIALES	
Estados Unidos/la embajada estadounidense	43 (22.9%)

FUENTE: PNUD, 2004.

**Gráfica 4.4** ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en el país?  
(2003-2006)



NOTA: Empleamos la pregunta A70305A del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2003 (18637 respondientes): ¿Quién tiene más poder? ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres (primera mención). Empleamos la pregunta A70305A del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2006 (19495 respondientes): ¿Quién tiene más poder? ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres (primera mención).

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de Latinobarómetro 2003, 2006, <www.latinobarometro.org>. Promedio de América Latina.

las esperanzas de los electores, la sustitución de alianzas originales por nuevas alianzas que imponen cambios en los programas votados.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, la cuestión también es relevante porque la desigualdad del poder limita el rango de opciones con que cuenta el ciudadano en el proceso electoral. Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública. Muchos de ellos son precisamente aquellos que abordan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y su desigualdad. La debilidad de lo público restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda, restringiendo el rango efectivo de opciones.

Es imperioso, en consecuencia, promover un debate sobre la cuestión del poder y el Estado en las democracias pobres y desiguales de América Latina, para impedir que se instale la peligrosa espiral que se realimenta de la desigualdad de poder, la debilidad estatal y “los incumplimientos de la democracia” que se expresan de diversas maneras:

- i) Los graves déficits de ciudadanía que afectan a América Latina, sobre todo en las esferas civil y social.
- ii) La concentración de ingresos más alta del mundo.
- iii) La traducción de la concentración de ingresos en una alta concentración de poder económico y social.

El desbalance de poder entre los miembros de una sociedad requiere, por lo tanto, de la capacidad regulatoria estatal. Lograr un razonable equilibrio no se producirá de

#### RECUADRO DE OPINIÓN 4.8

“Este país debe ser de ángeles, porque no ha habido un caso contra un político o un empresario durante los últimos once años. Toda la estructura tiende a la protección de estos elementos.” (Consultor mexicano, 22/03/10; cita aproximada.)

“No hay ningún mecanismo que controle la corrupción en todo sentido, desde el nombramiento de personas rechazadas en audiencias públicas, hasta el enriquecimiento casi instantáneo de muchas personas que ocupan cargos importantes.” (Representante de OSC de DDHH de Guatemala, 10/11/09.)

“La corrupción y la falta de transparencia y rendición de cuentas tiene consecuencias: cuando se hacen encuestas, la sociedad no cree en nada. Ello se refleja en la percepción que se tiene de los poderes del Estado.” (Representante de confederación sindical de Costa Rica, 17/11/09.)

“Debe fortalecerse la manera en que se controla a los tomadores de decisiones. Más allá de las elecciones, en un sistema democrático debe haber mecanismos institucionalizados para premiar o castigar a quienes toman decisiones en su nombre.” (Académico de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Con [una buena ley de acceso a la información] ya no hay impunidad. Muchos funcionarios públicos cuando les piden información la tienen que dar y la han tenido que dar. Si no la dan por las buenas, la dan por las malas.” (Representante de OSC de R. Dominicana, 17/11/09.)

“La calidad de la información pública (suficiente, oportuna, accesible y veraz) es fundamental. La transparencia es fundamental para construir democracia, Estado de derecho y mercado y también para

derrotar al crimen organizado y el narcotráfico. Si se combate la corrupción y se lucha por la transparencia el crimen organizado no puede sobrevivir.” (Ministro del PE de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“[Es necesaria] una estrategia de manejo de la información mucho más amplia, que rebase los círculos académicos, los círculos de las instituciones académicas y centrales. [...] [Hay que] conectar estos mecanismos de construcción de datos con la deliberación ciudadana.” (Senador de Bolivia, 10/03/10.)

“[Se hablaba de acceso a la información sobre el proceso judicial] pero qué ocurría: se sistematizaba, se informatizaba y la mayoría de la población de Bolivia todavía no manejaba una computadora. [...] ¿Y cómo se socializaba? Con textos escritos, cuando la mayoría de nuestra población en esa época, antes del 2005, no leía ni escribía bien.” (Diputada de Bolivia 3, 10/03/10.)

“No basta con que la información sea pública sino que también tiene que ser accesible. Hay un círculo perverso entre financiación, corrupción, efectos sobre la gobernanza y limitaciones en términos del acceso a la información de los ciudadanos, los partidos minoritarios, la oposición, las OSC, para poder influir sobre las decisiones.” (Representante de ONG de transparencia en Colombia, 17/02/10; cita aproximada.)

“Hay una gran deslegitimación de las instituciones de la democracia producto de la corrupción y la impunidad.” (Representante de *think-tank* de Panamá, 16/11/09.)

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.9

“Necesitamos construir Estados fuertes; no grandes Estados sino Estados capaces de resolver nuestros problemas del día a día. Sin embargo, en vez de fortalecerse, los poderes del Estado se debilitan por delegación.” (Representante de organismo de desarrollo social del gobierno de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“No basta decir que hay que construir un Estado con poder, sino que ese poder tiene que orientarse democráticamente. [...] Por Estado democrático entiendo un Estado con poder que debería tener por lo menos cinco características: legitimidad de origen, eficacia, capacidad financiera, independencia de los poderes fácticos y corporativos y legalidad. [...] Un Estado débil no puede ser plenamente democrático porque carece del poder suficiente para poder cumplir con sus funciones democráticas y entonces hay una

brecha entre conductas prescriptas, normativas y conductas reales.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09; cita resumida.)

“Un Estado débil quiere decir una ciudadanía cuya voluntad tiene poca capacidad de transformarse en acción.” (Académico de Uruguay, 9/12/09.)

“Buscamos un Estado ágil, atlético, musculoso; no un Estado lento, adiposo, prebendario, clientelista, corrupto. En términos médicos, a ese Estado hay que lipoaspirarlo, sacarle el exceso de grasa, volverlo seductor, elegante, atractivo, para que con menos gasto corriente y mayor inversión social pueda concretar en hechos y no en palabras nuestros compromisos electorales de trabajar a favor de los más pobres y los más marginados.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

forma espontánea ni lo generarán las fuerzas del mercado. Además, la concentración de poder fuera del Estado afecta la capacidad de éste para regular el poder en la sociedad. El Estado llega en ocasiones a ser secuestrado por los poderes fácticos. Esto conduce a una peligrosa realimentación: la debilidad de poder produce debilidad estatal y ella, a su vez, amplía los desequilibrios de poder en la sociedad.

En esas condiciones, la capacidad de un sistema democrático para resolver los déficits civiles y sociales es escasa y, por ende, la crisis de representación se amplía y el apoyo popular disminuye por la pérdida de legitimidad del gobierno. Nos alejamos, cada vez más, de la idea de la democracia de ciudadanía posible que sirve de marco para nuestro análisis.

Por estos motivos, nuestros estudios sobre la sostenibilidad democrática deben asumir como una cuestión central el análisis del poder, su concentración y la pérdida de la capacidad estatal para democratizar.

Una consecuencia de aplicar esta perspectiva será mostrar los efectos limitados que suelen tener los programas de reforma estatal. Un ejemplo lo constituyen los esfuerzos, con frecuencia infructíferos, de reformas institucionales que no tienen en cuenta la debilidad sustantiva del Estado para ejecutar políticas. O, de manera más general, la idea de que el fortalecimiento técnico de las instituciones implica un Estado que funciona mejor. Un Estado sin poder no podrá contar con burocracias eficaces ni con instituciones aptas para la democracia. Este es el caso de las reformas en la administración

de justicia que intentan mejorar la eficacia de las burocracias judiciales, pero que no cuentan con un Estado con poder para aplicar las normas.

Otra consecuencia es que este análisis dará también una nueva perspectiva en términos de comprender la naturaleza de la crisis de representación. Como se ha indicado anteriormente, la desigualdad extrema de poder implica pérdida de capacidad estatal para expandir la ciudadanía. Esa pérdida está, en parte, en el origen de la crisis de representación. No sólo porque restringe el proceso democrático de opción ciudadana (control de la agenda), sino también porque limita la efectiva tramitación de las demandas sociales.

### Dimensión, función y capacidad estatal

Las reformas económicas estructurales apostaron a un Estado con grados crecientes de desregulación de la economía e incluso con un papel subsidiario en muchas dimensiones del desarrollo social. No pocas veces confundieron, además, la reforma del Estado con el recorte del gasto público necesario para restablecer unas finanzas públicas sanas. En efecto, las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales comenzaron al inicio de los años ochenta siendo estrictamente económicas, pero gradualmente se ampliaron a cuestiones de naturaleza extraeconómica, que terminaron por limitar las funciones y por deteriorar las estructuras y los recursos técnicos estatales. La idea dominante de que el achicamiento del Estado era una condición necesaria para el desarrollo e indispensable para resolver el problema de la deuda se instaló como un punto casi indiscutible de la agenda pública. La publicidad de la época exhibía en un

#### RECUADRO 4.26

##### La institucionalización del control social

Un dilema aún pendiente de resolución es cuánta institucionalización es requerida de manera que no se asfixie la autonomía social y, a la vez, no torne vulnerables la participación ciudadana en general y el control social en particular. Otro dilema asociado al anterior es cuánto de orgánico debe tener el control social, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que, al ser privilegiado, puede contribuir a la “elitización” de la participación ciudadana.

La primera consideración al respecto es que la institucionalización del control social no depende de la mayor (o menor) cantidad de órganos, leyes ni

sistemas que se creen en torno a él. Esta dimensión es apenas parte del problema, aunque usualmente tendemos a confundirlo como “el problema”. La segunda consideración que cabe realizar es que el asunto de la institucionalización del control social no siempre es pertinente ya que existen manifestaciones del control social que no pueden ser reducidas al problema de su institucionalización a pesar de que pueden ser influidas por ella. En este último sentido hay que comenzar por hacer la distinción entre control social promovido desde el Estado y el que se desarrolla en forma espontánea desde la sociedad.

FUENTE: Nuria Cunill Grau, “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual.” Trabajo preparado para el I Seminario Internacional Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales, Bogotá, Colombia, 12-13 de abril, 2007, pp. 12-13.

país latinoamericano este pensamiento con una consigna que inundaba los espacios públicos: “Achicar el Estado es agrandar la nación”.

La confianza excesiva en los mercados y la racionalización del gasto condujeron, de esta manera, a un Estado insuficiente para asegurar la democracia y, de forma paradójica, para apuntalar el funcionamiento de economías de mercado que conjugasen crecimiento con desarrollo humano e inclusión social. A los déficit históricos de estatalidad que padecían muchos países se unieron otros nuevos, que afectaron incluso a aquellos que más habían avanzado en el pasado en la construcción de instituciones estatales más desarrolladas.

En los últimos años estas carencias se hicieron cada vez más notorios y se ha hecho evidente un aumento de la función reguladora e incluso interventora del Estado. De hecho, nada ha incidido en hacer más evidente la necesidad de más Estado en el mundo entero que la crisis financiera global que se desató a fines de 2008. En América Latina este debate se inició, sin embargo, mucho antes de la crisis, con movimientos políticos y llamados de diverso origen para que el Estado reasumiera un conjunto de funciones que había perdido durante el periodo de reformas (véase recuadro 4.26).

La dicotomía Estado-mercado ha sido una fuente de polarización en América Latina ya que en nuestra región se han entendido como criterios excluyentes de organización

#### RECUADRO 4.27

##### Reconsideración del Estado mínimo

La confianza ilimitada en la capacidad del mercado para resolver todos los problemas no duró mucho. A mediados de la década de los noventa, se puso en evidencia el carácter desmesurado de ese optimismo y las mis-

mas instituciones que lo promovieron, en especial el Banco Mundial, empezaron a poner en tela de juicio sus propios postulados iniciales, en particular, el de las bondades del Estado mínimo.

FUENTE: Mauricio García Villegas, *Estado y reforma en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

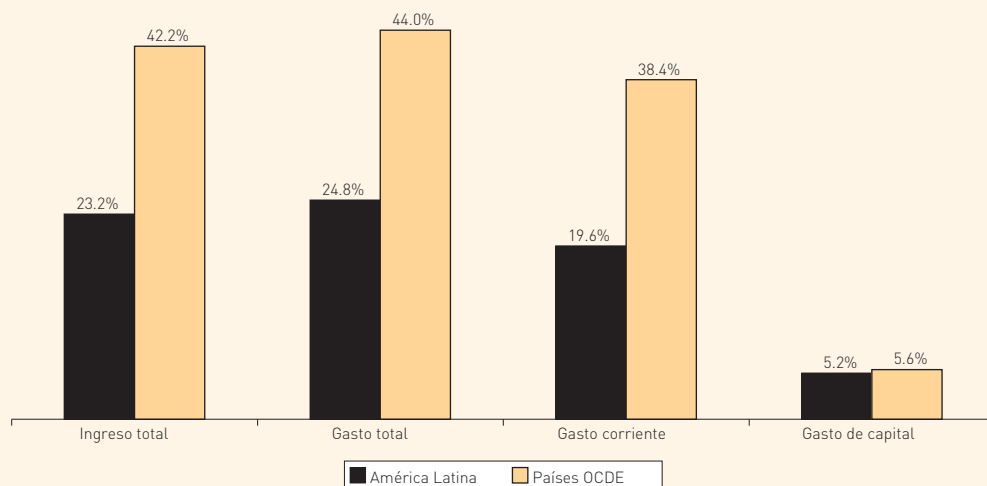
#### RECUADRO 4.28

##### Las condiciones de un Estado fuerte

Para que este Estado sea fuerte o capaz precisará, por un lado, contar con legitimidad ante la sociedad civil y la nación y por el

otro, sus finanzas deberán ser saludables y su administración, efectiva y eficiente.

FUENTE: Luiz Carlos Bresser-Pereira, *El Estado necesario para la democracia posible en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

**Gráfica 4.5** Ingresos gubernamentales América Latina vs. OCDE

FUENTES: Apoyado en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina*, 2009, capítulo II; *Perspectivas económicas de América Latina*, 2008, capítulo I.

social. El desafío actual del Estado latinoamericano no es, como tal, una cuestión de “más o menos Estado”. El problema radica, como se ha señalado, en la falta de capacidad y, como resultado, de legitimidad estatal. Si el objetivo político de la democracia es mejorar el bienestar, el Estado es el instrumento de acción colectiva para alcanzar esos objetivos. Se requiere, en otras palabras, un sector público y políticas públicas eficaces (véanse recuadros 4.27 y 4.28).

Las discusiones sobre el tamaño del aparato estatal (por ejemplo, el número de funcionarios o el monto del gasto público) y sobre qué funciones debe realizar y cuáles delegar al mercado deben ser objeto del debate político y la opción electoral.

Por tanto, para encarar este análisis, debemos distinguir tres aspectos que a menudo se han confundido: dimensiones, funciones y capacidades. Por las *dimensiones* nos referimos a la presencia cuantitativa del Estado en una sociedad como, por ejemplo, el porcentaje de gasto o ingreso sobre el PIB y el número de funcionarios. Desde este punto de vista, los niveles de gasto público de América Latina no parecen excesivos para los patrones internacionales (véase gráfica 4.5).

Sobre las *funciones* del Estado existen muchas tipologías. Una que puede servir de base para el debate es la que propone el Banco Mundial:<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Banco Mundial, 1997.



- *Básicas* (defensa, justicia y orden; salud pública; protección a los pobres; administración macroeconómica; protección de los derechos de propiedad).
- *Intermedias* (educación, medio ambiente, regulación de los monopolios, regulación financiera, seguridad social).
- *Activas* (política industrial; redistribución de la riqueza).

Sobre esta tipología, algunos analistas podrían sostener que las llamadas funciones intermedias también son básicas y que esta lista deja de lado otras esenciales (como las más amplias de regulación de los mercados, que van mucho más allá de los monopolios y las fallas de los mercados financieros); que la redistribución del ingreso es inseparable de la lucha contra la pobreza en países como los latinoamericanos y, por ende, una función básica del Estado; y que entre las activas se deberían incluir el fomento tecnológico y la creación de empresas públicas.

Finalmente, en *capacidades* incluimos:

- formulación de políticas públicas;
- capacidad burocrática para ejecutar las políticas públicas, y
- poder político para aplicarlas, sin excepciones.

Una burocracia más eficaz, instituciones adecuadas a los desafíos actuales, recuperación de las funciones y el poder efectivo del Estado para ejecutar sus decisiones no tienen una correlación directa con el tamaño del Estado. El tamaño excesivo del Estado puede perjudicar su funcionamiento y su capacidad para ejecutar la política que se pretende poner en práctica. Las preguntas pertinentes son qué debe hacer el Estado y con qué instrumentos debe contar. Después vendrá una discusión sobre la dotación de recursos humanos y el nivel de gasto necesario para lograrlo.

Por otro lado, mientras el Estado recupera funciones, poderes y capacidades instrumentales, no se debe ocultar que en algunos casos, a pesar de su desmantelamiento, ha ido ocupando espacios inapropiados (por ejemplo, en la producción de bienes y servicios). **Así, la contradicción que muestran algunos países es que, simultáneamente, falta y sobra Estado.**

Hay dos ámbitos en los cuales, sin duda, la retirada estatal ha afectado la democracia. El primero es la imposibilidad de llevar a cabo los compromisos electorales, dado el tamaño del gasto público. El segundo se expresa en la pérdida de bienes públicos, como la seguridad, que antes eran disfrutados en forma generalizada y que ahora son apropiados por agentes privados o muestran una deficiencia que afecta seriamente las condiciones de vida de los latinoamericanos.

**Para el sociólogo estadounidense Charles Tilly, “con frecuencia, ha habido en la historia Estados débiles, pero hasta épocas recientes estos Estados raramente se han democratizado”.<sup>19</sup> La conjunción de sistemas democráticos y Estados débi-**

---

<sup>19</sup> C. Tilly, 2007, p. 164.

**les es, por lo tanto, una novedad en la historia. En América Latina muchos Estados democráticos débiles coexisten, además, con pobreza y alta desigualdad.**

La combinación de estas situaciones —poco Estado para enfrentar los desafíos de la democratización, la pobreza y la desigualdad— engloba el gran desafío que enfrenta la democracia en la América Latina del siglo XXI.

### Sin Estado la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria

Vivimos una época en la cual el recurso al golpe militar es excepcional y está universalmente condenado. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, las minorías que solían recurrir a él ya no buscan desplazar al equipo de gobierno del control del Estado, sino debilitar a éste para que no pueda ejecutar la voluntad mayoritaria ocupar y cooptar al gobierno que se halla a cargo del Estado. **De esta manera, sin dar golpes militares, los sectores minoritarios en América Latina han visto a menudo en este doble**

#### RECUADRO DE OPINIÓN 4.10

“En la década de los noventa se planteaba que la economía debía predominar sobre la política, porque el mercado y el sector privado estaban en condiciones de resolver todos los problemas económicos y sociales. La intervención del Estado tenía que ser mínima porque en el fondo todo lo que hacía el Estado era vicioso y todo lo que hacía el mercado era virtuoso. El mundo, por supuesto, es mucho más gris. [...] La crisis financiera internacional está mostrando la necesidad no sólo del Estado sino del predominio de la política sobre el mercado y el sector privado. La intervención del Estado es fundamental para expandir la ciudadanía, sobre todo los derechos sociales.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“No hubo discusión con los pueblos y sobre lo que los pueblos quieren. [...] Los gobiernos democráticamente electos abrazaron la posición del Estado gendarme, un Estado que dejara en libertad al mercado, sin que hubiera discusión sobre eso. El tamaño y el tipo de Estado deben depender a fin de cuentas de lo que quieran las sociedades.” (Representante de la Confederación Sindical de Costa Rica, 17/11/09.)

“Tenemos Estados que no son parte de la solución sino del problema. La tarea fundamental del Estado es tener una administración atinada de todos sus recursos, alineada a sus objetivos. [...] Parte del des-

encanto con la política y la democracia es consecuencia de la visión de un Estado que es más bien un estorbo. La gente hace su vida a pesar de que el Estado existe y le presenta obstáculos y no gracias a él. Los inmensos recursos que administra el Estado son fuente de grandes desperdicios. Muy poco realmente va a resolver los problemas; incluso en gran medida la forma en que se plantean las soluciones se corresponde poco con la realidad.” (Diputada mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“Toda reforma del Estado tiene que plantearse teleológicamente. Es decir, para qué queremos el Estado y después decir cómo le queremos dar forma. [...] Hay funciones del Estado que son claras y de consenso de todo el mundo, empezando por la seguridad y la justicia. Pero ya los Estados desde hace bastante tiempo se hacen cargo de una base para la salud, la seguridad social, porque en los Estados modernos no está admitido que la gente se muera por la calle. Aunque no haya trabajado o no esté trabajando tiene derecho a la vida.” (Ministra del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“Un Estado minusválido no puede darle sostenibilidad a la democracia. [...] Para gobernar la globalización se necesita más Estado y no menos Estado.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

### **juego de desarmar y ocupar el Estado una forma de licuar la decisión de las mayorías.**

Si el Estado carece de las capacidades para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado, entonces la legitimidad de origen —la soberanía popular— como la legitimidad de finalidad —la ampliación de la ciudadanía— se ven fuertemente debilitadas.

La pérdida de la capacidad estatal fue, como vimos, el resultado de la combinación del anacronismo del viejo Estado latinoamericano con la visión sobre su reforma inaugurada a partir de los años ochenta. La idea que ha dominado las políticas públicas durante las últimas décadas ha sido, por lo tanto, que el achicamiento del Estado era

#### **RECUADRO 4.29**

##### **La paradoja del poder**

Un gobierno que es muy poderoso dentro del marco institucional puede no ser eficaz a la hora de aplicar sus políticas. Una gran concentración de poder res-

pecto del proceso de creación de políticas puede constituir demasiado poder para que las políticas sean eficaces.

FUENTE: Adam Przeworski, *Instituciones representativas, conflictos políticos y políticas públicas*. Documento elaborado para el proyecto.

#### **RECUADRO 4.30**

##### **La renovación de la burocracia estatal y la necesidad de un servicio civil profesional**

La burocracia estatal terminará convirtiéndose en un verdadero cementerio de proyectos políticos, con lo cual resultará cada vez más difícil reconstruirla de nuevo, a menos que algún gobierno consiga remover y renovar las viejas normas, dismantelar las antiguas estructuras y erradicar pautas culturales y patrones de comportamiento indeseables.

Es difícil suponer que un verdadero proceso de cambio en materia de servicio civil pueda comenzar sin establecer la obligatoriedad definitiva del concurso como única vía de incorporación al sector público. Un subsistema de concurso cierra automáticamente las vías de ingreso no basadas en este principio. A continuación, el siguiente cambio de reglas de juego debería corresponder a la evaluación

del desempeño, tecnología que vincula el pasado con el futuro de la gestión. En efecto, la evaluación permite establecer la contribución relativa de cada servidor público a la producción de bienes y servicios públicos (mirada al pasado), pero también ofrece información para evaluar déficit de capacitación, establecer perfiles de carrera y posibilidades de ascenso, considerar el otorgamiento de premios o aumentos salariales (mirada al futuro). Éste es posiblemente uno de los aspectos más complejos para elaborar, pero también para implementar tecnologías en materia de modernización de una carrera profesional. También lo es el establecimiento de nuevos escalafones o regímenes de personal, así como una profunda reforma de la estructura y composición de las remuneraciones.

FUENTE: Oscar Oszlak, *La profesionalización del servicio civil en América Latina. Impactos sobre el proceso de democratización*. Documento elaborado para el proyecto.

## RECUADRO DE OPINIÓN 4.11

“La complejidad de la reforma del Estado es que quienes tienen que tomar las decisiones, por lo menos en República Dominicana, entienden que esas decisiones les perjudican políticamente. Entonces no las toman.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“Una ley de servicio civil nos ayudaría a romper algunos de los elementos que han prostituido el sistema funcional del Estado y es que yo llego a una diputación y tengo un grupo de gente a la que tengo que colocar y pasan a los listados de personal que hay que contratar como maestros, miembros de los ministerios, etc.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 10/11/09.)

“¿Cómo lograr que el sector público tenga capacidad de planificación estratégica? En primer lugar, sobre recursos humanos entiendo que el sector público tiene que tener una ley de salarios. [...] Otra propuesta es crear la carrera administrativa y una escuela de formación administrativa. Para que cuando venga un cambio de gobierno el servidor público sienta que va a seguir en su

trabajo. Otro punto es eliminar el clientelismo. Acá las instituciones públicas están repletas de empleados [...] que no hacen nada, que no van a trabajar y ganan su salario.” (Representante de OSC de R. Dominicana, 17/11/09.)

“En nuestro país se ha concebido el tema del funcionario público con una amplitud que no tiene justificación. Durante muchos años fue la forma clientelística de conseguir votos. [...] Esos funcionarios que fueron nombrados desde hace muchísimos años hoy no son útiles para la función pública.” (Funcionaria del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“La reforma del Estado que haga que eficientemente los funcionarios tengan que cumplir con sus obligaciones y sean sancionados efectivamente si no las cumplen, todavía tiene capítulos pendientes. En el Uruguay, la destitución de un funcionario público la tiene que aprobar el Senado de la República. [...] ¡Hay expedientes que llevan diez años!” (Senador de Uruguay 2, 9/12/09.)

una condición necesaria para el desarrollo económico e indispensable para restablecer unas finanzas públicas sanas.

En contraste con esa idea, se impone actualmente la visión de que la construcción estatal en el escenario de postransición debe centrarse en las capacidades que incrementen su eficiencia y su eficacia, es decir, en la profesionalización del servicio civil, en la modernización de las organizaciones burocráticas y en el fortalecimiento del poder político necesario para que las funciones y objetivos definidos por las sociedades no sean meras aspiraciones sino proyectos con posibilidades reales de aplicación.

Mientras que la eficacia se refiere al poder político del Estado y su adecuada organización (véase recuadro 4.29), tema ya abordado, la cuestión de la eficiencia contiene dos grandes temas: las capacidades de los funcionarios públicos para el diseño y la formulación de las políticas públicas y de las burocracias para poner en marcha y ejecutar los programas y los proyectos.

Las reformas de la administración pública requieren incrementar la eficiencia y la calidad del servicio público (véase recuadro 4.30). Con el creciente papel del sector público en las economías latinoamericanas, el imperativo de eficiencia es cada vez más necesario. La profesionalización del servicio civil es, en general, muy baja en la región.

Coexisten, más bien, formación profesional insuficiente, ausencia de meritocracia y un fuerte clientelismo.

En suma, nos enfrentamos en el tema del Estado con una condición necesaria del funcionamiento de la democracia y de su sostenibilidad. **Un Estado sin poder convierte a la democracia en un fenómeno cada vez más ajeno a los ciudadanos. Un Estado ineficiente malgasta los recursos públicos y no logra, más allá del poder con que cuenta el Estado, que las políticas públicas se ejecuten y aumenten el bienestar ciudadano.** La relevancia de estas dos cuestiones debería hacer que se recupere al Estado como uno de los centros de nuestro debate político. Las alternativas para resolver nuestros déficit en esta materia deberían, asimismo, convertirse en un eje de la competencia electoral.



# 5 TRES POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORITARIAS

## Una nueva fiscalidad

**La tributación como instrumento para equilibrar los poderes económicos y políticos.** El reto para la región en términos de generación de capacidad fiscal es doble: disminuir la dependencia de los tributos indirectos y, a la vez, mantener o aumentar, según los casos, la recaudación fiscal. Actualmente no se generan los recursos necesarios para reducir la brecha de ciudadanía y lo disponible no impacta lo suficiente sobre el bienestar de las mayorías. Esto conduce a discutir dos cuestiones:

- Las reformas necesarias para reducir la dependencia de los Estados latinoamericanos de los recursos de “fácil” recaudación como los impuestos indirectos y los ingresos no tributarios.
- Los instrumentos fiscales más aptos para reducir la concentración del ingreso, disminuyendo consecuentemente la brecha de bienestar.

**La tributación directa, un instrumento central de la redistribución.** La tributación directa es uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo. Sin embargo, es uno de los menos empleados en América Latina.

Los altos niveles de desigualdad están relacionados a nivel mundial con bajos niveles de ingresos fiscales por concepto de tributación directa, mientras que a niveles altos de recaudación directa corresponden bajos niveles de desigualdad de ingresos. La tributación directa sería, por lo tanto, más efectiva en términos redistributivos a partir de niveles altos de imposición. ¿Cuáles son los caminos políticos y las reformas institucionales para incrementar los impuestos directos, en especial a las personas naturales, considerando las mayores dificultades técnicas de su recaudación?

## Democracia, Estado y fiscalidad

Los impuestos no son sólo materia contable o incluso meramente económica. Constituyen, más bien, una de las cuestiones centrales para el sostenimiento de un sistema

democrático. De ellos dependen la posibilidad de ejecutar el compromiso electoral, la capacidad de distribuir el poder de otra manera, la capacidad del Estado para ejecutar sus propias metas.

América Latina presenta serias deficiencias en materia de capacidad fiscal. La recaudación tributaria y el gasto público no parecen haber tenido un impacto positivo y significativo en materia de crecimiento y redistribución. Como veremos, esta situación explica en parte por qué la desigualdad de ingresos es en la región una de las más altas del mundo. **Después de impuestos y transferencias, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini apenas se reduce en 5% (de 52.3 a 49.6), mientras que en los países de la OCDE se reduce en 32% (de 45.9 a 31.1).**

América Latina es, como se ha reiterado, la región con mayor desigualdad de ingresos. Esta situación ha tenido una leve mejora luego de 25 años de democracia, durante los cuales los niveles de concentración no se modificaron.

El debate sobre la desigualdad se da por lo general en el terreno de la justicia distributiva. Sin embargo, además de dimensiones éticas la desigualdad tiene también efectos económicos y políticos importantes. Genera una subutilización de recursos humanos y puede, por lo tanto, afectar de manera adversa el crecimiento económico. Para propósitos de la agenda política, que es el centro de atención de este documento, la desigualdad se relaciona con una tercera dimensión, a la cual se ha hecho alusión en secciones anteriores: la del poder en la sociedad. Pues, dicho de forma simple, **quien concentra riqueza concentra poder, y este poder compite con el que es delegado a los gobernantes en el proceso democrático.**

Recordemos la afirmación inicial: si no existiera democracia, no existiría capacidad de distribución del poder. Uno de los desafíos básicos de la democracia es la redistribución del poder, para que los derechos enunciados puedan convertirse en derechos reales vividos como realidad cotidiana por los ciudadanos. Un instrumento importante —aunque no el único— para compensar las desigualdades sociales es el fiscal, tanto a través del sistema tributario como de la asignación de recursos públicos.

De ahí que el sistema tributario —y, más en general, el sistema fiscal— estén en el corazón mismo de la democracia. No en vano la definición sobre los niveles de tributación y la autorización del gasto público están en el origen de los parlamentos modernos. Además de ser esenciales para compensar las desigualdades sociales, la tributación y el gasto público social son determinantes para que el Estado pueda cumplir con otros objetivos básicos que le asigna la ciudadanía a través del sistema político.

**Por lo tanto, cuando se discute la fiscalidad se están tratando cuestiones centrales para el sostenimiento de un sistema democrático: la distribución del poder, las metas de ciudadanía civil y social, y la estatalidad, es decir, la capacidad del Estado para cumplir con sus objetivos.**

Estado, impuestos y poder deben ser, por lo tanto, elementos esenciales del debate democrático. Sorprendentemente, el tema tributario está casi ausente en las campa-



ñas electorales y las plataformas políticas de la región, lo que contrasta con la importancia y la centralidad que tiene en los debates y campañas políticas de los países industrializados.

### América Latina, una región con baja capacidad fiscal y tributaria

En un contexto de fuertes desigualdades y crecientes demandas sociales como las que caracterizan a América Latina, la capacidad fiscal de los Estados —o, en otras palabras, la competencia por recaudar y gastar eficaz y eficientemente los recursos públicos— cobra mayor significado.

Las tres dimensiones fundamentales de la capacidad fiscal son: su contribución a la reducción de la desigualdad y las brechas de bienestar, su canalización hacia la provisión de bienes públicos (infraestructura y redes de conocimiento, en particular), y la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. La primera será objeto de análisis más adelante. Aquí concentraremos nuestra atención sobre las dos últimas.

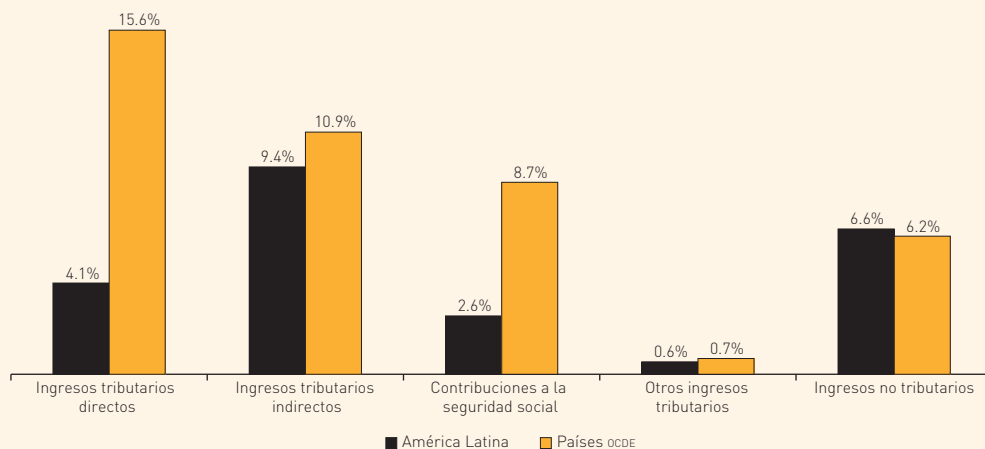
La sostenibilidad fiscal de largo plazo se refiere a la necesidad de contar con marcos institucionales que contribuyan al mantenimiento de equilibrios fiscales o de desbalances que no generen una carga explosiva de endeudamiento público. Dicha sostenibilidad debe ser compatible con otras funciones macroeconómicas de la política fiscal, en particular con las funciones anticíclicas, destinadas a evitar que se acumulen excesos de demanda durante los periodos de auge y a contribuir en la reactivación de las economías durante las crisis. La adopción de reglas fiscales claras y transparentes, así como la creación de fondos de estabilización macroeconómica, son algunos de los mecanismos adoptados en numerosos países en desarrollo para lograr estos objetivos.

La contribución del gasto a la acumulación de capital físico, humano e institucional es indispensable, a su vez, para afianzar estrategias de desarrollo basadas tanto en la equidad social como en el funcionamiento eficiente de los mercados. La recaudación fiscal asegura la disponibilidad de recursos para estos propósitos. La experiencia de las economías más avanzadas indica que tanto para contar con recursos suficientes para contribuir a la adecuada provisión de bienes públicos como para mejorar la distribución del ingreso es necesario consolidar y expandir los mecanismos de tributación progresiva.

Al estudiar de cerca la composición de los ingresos y el gasto en la región y compararla con la estructura de ingresos y gastos de los países de la OCDE, encontramos importantes diferencias que ilustran los desafíos que debe afrontar América Latina en materia de capacidad fiscal (véase gráfica 5.1).

En primer lugar, la recaudación fiscal y tributaria de los países latinoamericanos, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), representa poco menos de la mitad de la recaudación de los países de la OCDE. Una excepción importante en esta materia es Brasil, que tiene las tasas más altas de tributación de América Latina.

**Gráfica 5.1** Composición de ingresos fiscales en América Latina y la OCDE, porcentaje del PIB



FUENTE: Con base en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina*, 2009, capítulo II; *Perspectivas económicas de América Latina*, 2008, capítulo I.

Segundo, en términos de composición de los ingresos, la recaudación no tributaria, altamente relacionada con la extracción y comercialización de materias primas, constituye más de un cuarto de los ingresos corrientes en América Latina, mientras que apenas alcanza 15% en la OCDE. Esta proporción es obviamente más elevada en los países que cuentan con importantes recursos de hidrocarburos y minería.

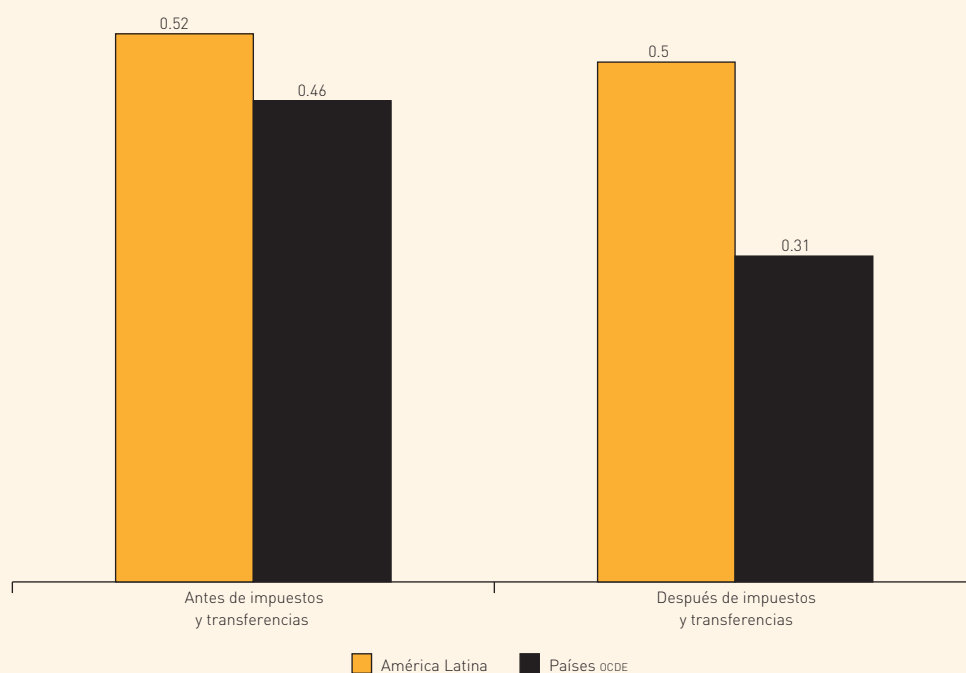
Tercero, los impuestos directos, generalmente progresivos, representan en América Latina menos de la mitad de los ingresos corrientes del sector público en comparación con los países de la OCDE (17.7% contra 36.9%). Lo mismo es cierto de las contribuciones a la seguridad social, que constituyen en América Latina apenas la mitad de lo que representan en los ingresos corrientes del sector público en la OCDE (11.3% contra 20.6%). Por el contrario, los ingresos tributarios indirectos, mucho más regresivos en su aplicación, prácticamente duplican, en términos relativos, la contribución de la recaudación indirecta en la OCDE (40.3% contra 26%).

**Por lo tanto, la tributación no sólo rinde mucho menos en América Latina, sino que tiene una estructura más regresiva que en los países de la OCDE.** Debe agregarse que el gasto público en la región está mucho más orientado a la inversión en comparación con los países de la OCDE, lo que implícitamente supone una menor disponibilidad de recursos para el gasto social. Sin embargo, la modernización y generación de nuevas infraestructuras, relegadas por los ajustes fiscales de fines de los ochenta, es determinante para desarrollar ventajas comparativas, facilitar la inserción de productos locales en los mercados internacionales y atraer nuevos capitales.

**Estos hechos, y el carácter no progresivo de algunos tipos de gasto, explican por qué la recaudación fiscal y el gasto público no parecen haber tenido un im-**

**pacto significativo sobre la distribución del ingreso en América Latina.** En efecto, una parte importante de la diferencia en las distribuciones del ingreso en América Latina y la OCDE se explica por sus diferentes estructuras fiscales. Asimismo, América Latina tiene una distribución de ingresos algo peor que la OCDE antes de impuestos y transferencias públicas, equivalente a unos seis puntos del coeficiente de Gini. Sin embargo, esta diferencia se amplía de manera notable después de impuestos y transferencias: en la OCDE el impacto de las finanzas públicas es altamente progresivo, ya que reduce el coeficiente de Gini en 15 puntos (una tercera parte), mientras que en América Latina es muy pequeño, de poco menos de tres puntos en promedio (5%) (véase gráfica 5.2). La modificación de estas características de la estructura fiscal es, por lo tanto, un elemento esencial en la construcción de sociedades más igualitarias. Los trabajos de la CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE corroboran estas apreciaciones.<sup>1</sup>

**Gráfica 5.2** Desigualdad en la distribución del ingreso, antes y después del impuesto y transferencias públicas



NOTAS: En el caso de América Latina se emplean datos del gobierno central para el año 2008. Para Argentina y Brasil se emplean datos del gobierno general. Los datos OCDE corresponden al gobierno general de 29 países para los años 2006, 2007. Se excluye a México.

FUENTES: Elaboración propia con base en datos provenientes de CEPAL-Badecon, OCDE, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*; OCDE, 2009, *Perspectivas económicas de América Latina*; OCDE, 2009, *Economic Policy Reforms 2009, Going for Growth*.

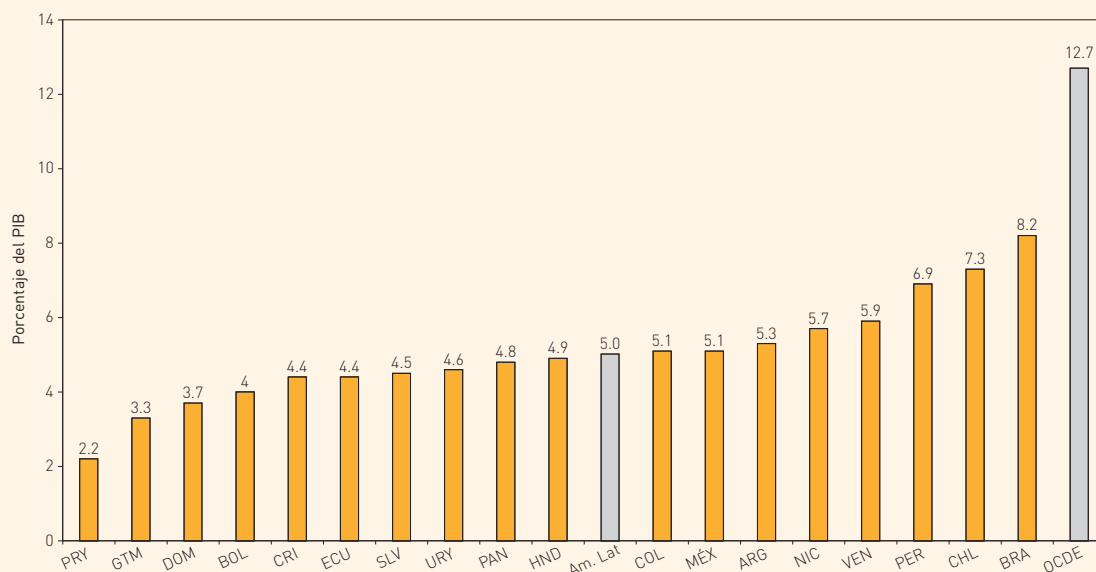
<sup>1</sup> Véase CEPAL, 1998 y 2010; Banco Mundial, 2006; OCDE, 2007.

## El desafío de la tributación directa

**La tributación directa es uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo; sin embargo, es uno de los menos empleados en América Latina.** El Banco Mundial<sup>2</sup> ha estimado, por ejemplo, que en función del nivel de ingreso de los países, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB en ingresos tributarios, concentrados en su mayoría en el impuesto a la renta, especialmente de personas naturales.

Los impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de personas naturales y corporaciones representan en promedio 5% del PIB de la región, cifra muy inferior a 12,7% registrado en los países de la OCDE (véase gráfica 5.3). Los niveles correspondientes de tributación son extremadamente bajos en algunos países latinoamericanos como Guatemala y Paraguay. Pero aun los que tienen mayores niveles de tributación directa como proporción del PIB, como Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, presentan niveles

**Gráfica 5.3** Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias en América Latina y países OCDE



NOTAS: En el caso de América Latina se emplean datos del gobierno central para el año 2008. Para Argentina y Brasil se emplean datos del gobierno general. Los datos OCDE corresponden al gobierno general de 29 países para los años 2006 y 2007. Se excluye a México.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de CEPAL-Badecon, OCDE, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*; OCDE, 2009, *Perspectivas económicas de América Latina*; OCDE, 2009, *Economic Policy Reforms 2009, Going for Growth*.

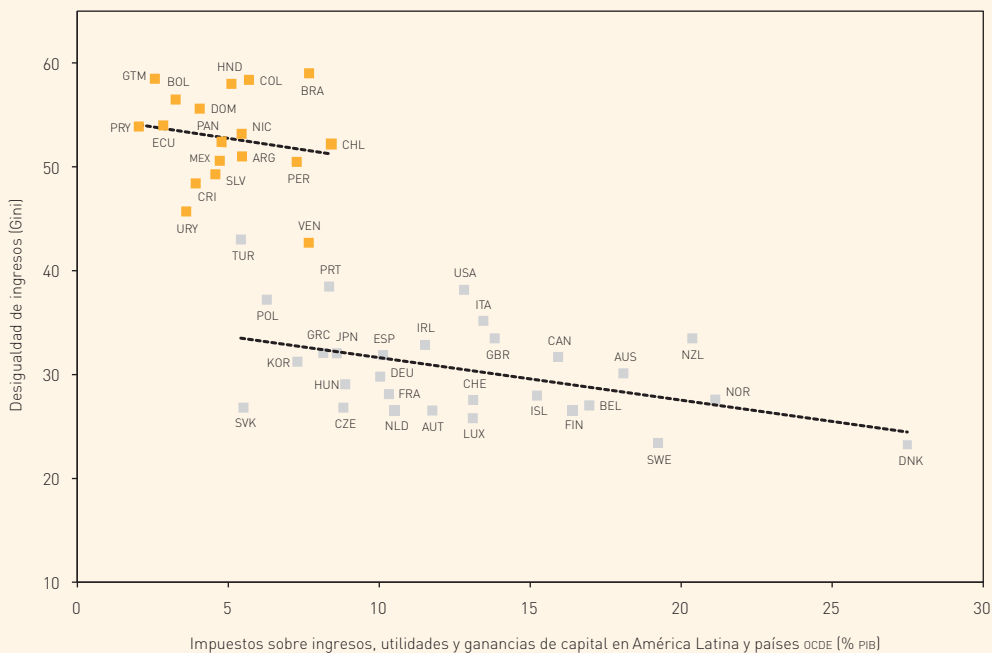
<sup>2</sup> Banco Mundial, 2006.

de recaudación comparables solamente a los registrados en los países de la OCDE con menor presión tributaria directa como Turquía, Grecia y Portugal.

El análisis permite constatar la existencia de una relación inversa entre tributación directa y desigualdad de ingresos en la OCDE (véase gráfica 5.4). Los países con altos niveles de desigualdad como Polonia, Portugal y Turquía tienden a tener bajos niveles de ingresos fiscales por concepto de tributación directa, mientras que los países con niveles altos de recaudación directa suelen tener bajos niveles de desigualdad de ingresos (tales son los casos de Dinamarca, Noruega y Suecia).

En América Latina también se observa una relación de este tipo, aunque en forma menos nítida. No obstante, en promedio la recaudación directa apenas representa en Latinoamérica poco más de un tercio de lo recaudado en la OCDE por concepto de

**Gráfica 5.4** Desigualdad de ingresos y tributación directa en América Latina y países de la OCDE



NOTAS: La desigualdad de ingresos es medida por el coeficiente de Gini (último valor disponible en el periodo 2005-2007). El Gini medio de América Latina es de 52,8 (promedio simple). El Gini medio de los países de la OCDE es de 30,5 (promedio simple). Para América Latina se emplean datos del gobierno central para el año 2007. En los casos de Argentina y Brasil se emplean datos del gobierno general. Los datos de la OCDE corresponden al gobierno general de 29 países para los años 2006 y 2007. Se excluye a México.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de CEPAL [Badecon, Badeinso]; OCDE, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*; OCDE, 2009, *Perspectivas económicas de América Latina*; OCDE, 2009, *Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth*.

impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de personas naturales y corporaciones.

Cabe agregar que la recaudación directa en la OCDE se sustenta en su mayor parte en la tributación de personas naturales, que es más compleja y de mayor impacto redistributivo potencial, al contrario de lo registrado en Latinoamérica, donde la mayoría de los ingresos tributarios directos provienen de las corporaciones.

Uno de los principales obstáculos que enfrenta la región en materia de reducción de brechas sociales es, por lo tanto, la ineficacia e ineficiencia de la política fiscal y tributaria (véase recuadro 5.1). En otras palabras, no se generan los recursos necesarios para reducir la brecha de ciudadanía, y lo disponible no impacta lo suficiente sobre el bienestar de las mayorías. Las dos cuestiones que resultan centrales para la agenda política regional son, por lo tanto, cómo construir capacidad técnica para hacer de la cuestión fiscal y tributaria una herramienta para la reducción de brechas sociales y cómo generar el apoyo político para lograrlo. Por consiguiente, el fortalecimiento de la estructura tributaria y del impacto redistributivo del gasto público social son elementos fundamentales que requiere la región: más impuestos directos, mejor recaudación y más y mejor inversión social.

#### RECUADRO 5.1

##### La tributación de las clases altas

[...] Para ser capaz de jugar un papel significativo en modificar los ingresos relativos, los gobiernos deben tener acceso a recursos

significativos y no asignados. Estos recursos deben obtenerse predominantemente de las clases sociales con mayores ingresos.

FUENTE: Vito Tanzi, *Aspiraciones democráticas y realidades fiscales en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

### Capacidad fiscal, evasión y moral tributaria

Como se ha señalado con anterioridad, la región afronta importantes desafíos en materia fiscal y tributaria. La competencia para recaudar y gastar eficaz y eficientemente los recursos públicos —es decir, la capacidad fiscal— se ve seriamente limitada, desde la perspectiva del Estado, por barreras político-institucionales y factores de orden técnico. En este sentido, uno de los determinantes del nivel relativamente bajo de ingresos tributarios directos en América Latina es la evasión tributaria (véase cuadro 5.1). Así, mientras que en países como Guatemala la evasión de los impuestos sobre la renta se acerca a 70% y en Ecuador supera ampliamente 50%, en Francia y Gran Bretaña apenas alcanza 25%.

**Cuadro 5.1** Evasión del impuesto sobre la renta de personas naturales

	TASA DE EVASIÓN ESTIMADA % (C. 2005)
Argentina	49.7
Chile	46.0
Ecuador	58.1
Guatemala	69.9
México	38.0
Perú	32.6
El Salvador	36.3
Bélgica	29.9
Francia	24.6
Gran Bretaña	22.0
Hungría	30.2
Portugal	31.9

NOTA: La tasa de evasión de los países europeos es calculada como: 1-tasa de cumplimiento del impuesto al ingreso de las personas naturales.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw),

Entre las principales causas de la evasión tributaria se destacan la complejidad técnica del impuesto, la capacidad institucional del ente recolector para fiscalizar a los contribuyentes y penalizar los delitos tributarios, y la moral tributaria o la voluntad de pagar impuestos.<sup>3,4</sup>

Los dos primeros factores se refieren a aspectos técnico-institucionales de la política tributaria, estrechamente relacionados con la capacidad estatal de formulación de políticas públicas, la existencia de burocracias capacitadas y el poder político de aplicación. El tercer elemento, la moral tributaria, se relaciona también con algunos de estos problemas, así como con los valores ciudadanos.

Al no reducir o reducir insuficientemente la brecha de bienestar, la baja capacidad fiscal limita la expansión de ciudadanía, trastoca los mecanismos de cohesión social e incide negativamente sobre las expectativas individuales y la valoración ciudadana de las políticas públicas, lo que se traduce en un deterioro de la moral tributaria. Por lo tanto, la obtención de resultados concretos en materia de generación de capacidad fiscal e instrumentación de políticas públicas para el desarrollo —como, por ejemplo,

<sup>3</sup> La moral tributaria corresponde a los principios morales o valores que los individuos poseen en relación con el pago de impuestos. Se trata además de un área de amplio estudio en la rama de la psicología social (Ajzen y Fishbein, 1980; Lewis, 1982). Empíricamente, la moral tributaria se cuantifica a través de estudios de percepción que indagan sobre la valoración subjetiva del respondiente frente a la decisión de pagar o evadir impuestos.

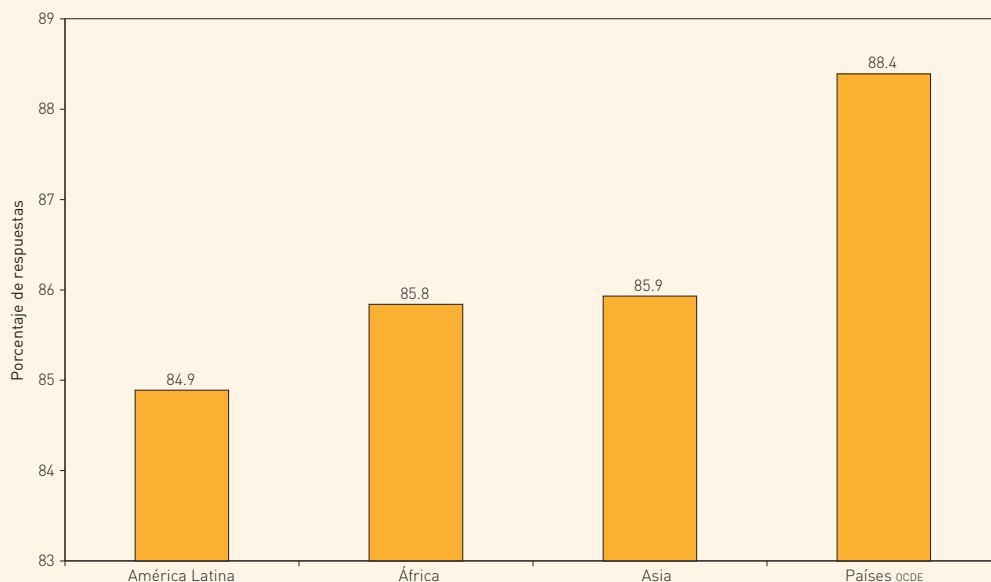
<sup>4</sup> Véase CEPAL, 2010.

el aumento del acceso a la educación, la reducción de la brecha de ingresos, la mayor progresividad del sistema impositivo y la adopción y difusión de mecanismos de transparencia del gasto público, entre otros— pueden contribuir significativamente a la reconstrucción de los mecanismos de cohesión social y al fortalecimiento de la moral tributaria.

Al observar, a través de datos de percepción, los niveles de moral tributaria en diferentes regiones del mundo (véase gráfica 5.5), se constata que pese a existir un alto apoyo generalizado hacia el pago de impuestos, los más bajos niveles de moral tributaria se registran en América Latina (84.9%), la región más desigual del planeta, mientras que los países de la OCDE presentan los niveles más altos de moral tributaria (88.4%).

Un análisis más detallado de la evolución reciente de la moral tributaria en nuestra región (véase gráfica 5.6) revela una muy significativa disminución en la proporción de entrevistados que rechazan completamente la evasión de impuestos. La proporción

**Gráfica 5.5** Moral tributaria en el mundo (2005-2009): no es justificable evadir impuestos

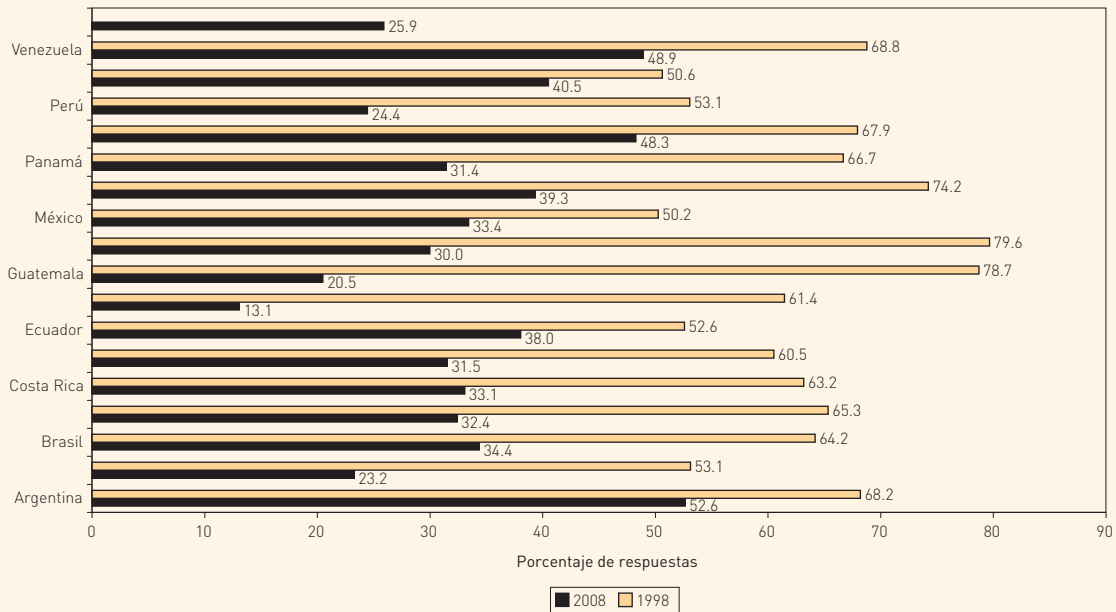


NOTA: Empleamos la pregunta F116 del cuestionario de World Values Survey, ronda 2005-2009, (76509 respondientes). En una escala de 1 a 10, donde 1 es "para nada justificable" y 10 es "totalmente justificable": ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos? La gráfica presenta la proporción de respondientes que seleccionaron las opciones 1, 2, 3 y 4 en la escala propuesta. Los datos corresponden a ocho países de América Latina, ocho países de África, ocho países de Asia, y 18 países de la OCDE, excluyendo a México y Chile.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de Agregado oficial de 5 oleadas del World Values Survey 1981-2008 v.20090914, 2009. World Values Survey Association <www.worldvaluessurvey.org>. Productor del Fichero Agregado: ASEP/JDS, Madrid.



**Gráfica 5.6** Moral tributaria en América Latina (1998-2008): no es justificable evadir impuestos



NOTA: Empleamos las preguntas NP66B y P70ST del cuestionario de Latinobarómetro para los años 1998 y 2008 (35731 respondientes). En una escala de 1 a 10, donde 1 es "para nada justificable" y 10 es "totalmente justificable" ¿cuán justificable cree Ud. que es evadir impuestos? Los datos de 1998 excluyen a la República Dominicana. La gráfica presenta la proporción de respondientes que seleccionaron la opción 1 en la escala propuesta.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de 18 países latinoamericanos provenientes de Latinobarómetro 1998 y 2008, <www.latinobarometro.org>

de entrevistados latinoamericanos que no encuentran para nada justificable evadir impuestos se redujo de 63% en 1998 a 34% en 2008.<sup>5</sup> Asimismo, se constata que la proporción de encuestados "neutrales" frente a la evasión de impuestos se triplicó en un espacio de 10 años.<sup>6</sup> Es igualmente importante destacar que este aparente retroceso de la moral tributaria es un fenómeno generalizado para el conjunto de países latinoamericanos. Con la excepción de Argentina, donde en 2008 aún se mantenían niveles de apoyo al cumplimiento de las obligaciones tributarias superiores a 50%, en el resto de la región la evasión de impuestos se ha vuelto mucho más justificable desde la perspectiva de los entrevistados. Es particularmente alarmante el caso de algunos países de América Central como Honduras, Guatemala y El Salvador, en los cuales el rechazo

<sup>5</sup> Latinobarómetro, 2008.

<sup>6</sup> Los encuestados neutrales son aquellos que seleccionaron las opciones 5 y 6 en la escala utilizada por Latinobarómetro.

## RECUADRO DE OPINIÓN 5.1

“Es necesaria una nueva fiscalidad, gradual, progresiva, para el largo plazo, que pueda reducir las brechas inmensas. Si evadimos este tema, por más reformas que hagamos en otros terrenos, vamos a seguir generando desigualdad. En la región somos campeones en irnos por la tangente y evadir el tema fiscal.” (Alcalde municipal salvadoreño, 18/03/10; cita aproximada.)

“[Paraguay] es a nivel regional el [país] que menos impuestos paga. [...] Los beneficios, los recursos naturales, son privados [...], pero los perjuicios sí se socializan. [...] Tendría que haber un sinceramiento tributario, y volver a discutir si nuestros niveles de aportes al Estado están siendo justos, y la primera medida sería revisar el impuesto a la renta personal.” (Representante de federación de OSC de Paraguay, 26/10/09.)

“¿Cómo se abaten las desigualdades? Uno de los caminos es el fiscal: hay países en la región que tienen una presión fiscal de 9% de su producto bruto. [...] Y eso tiene que ver con [que] el Estado está capturado por los poderes fácticos. Es decir, no es que esos Estados sean débiles sino que están capturados por intereses particulares que determinan la baja capacidad de generación de recursos para después redistribuirlos.” (Director de banco público de Uruguay, 8/12/09.)

“La fiscalidad debería ser un mecanismo de redistribución. Pero no hay instituciones sólidas que permitan al gobernante imponerse sobre la gran empresa.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 17/02/10; cita aproximada.)

“Además del desafío de elevar la carga tributaria, está el de pasar de la ciudadanía contribuyente a la construcción de la ciudadanía fiscal, que concibe al ciudadano no solamente como alguien que paga impuestos sino como un sujeto de derechos y deberes.” (Ministro del PE de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Hay una parte grande de la economía que no está pagando ningún impuesto. [...] Se dice que la recaudación es baja, pero hay agujeros bien grandes que hay que resolver.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 10/11/09.)

“En México hay una enorme evasión de los consorcios más poderosos. Una reforma fiscal tendría que pasar por ahí, y no por hacer que paguen cada vez más los ya cautivos.” (Diputado mexicano, 22/03/10; cita aproximada.)

“Un pacto fiscal no implica solamente un aumento de los impuestos sino también un control de los gastos del Estado, sus montos y su eficiencia. Y debe condicionarse a la existencia previa de una ley de transparencia.” (Representante de organización empresarial de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Me parece muy bien un pacto fiscal que permita aumentar nuestros ingresos, pero también hay un tema de gastos, de cómo gastamos efectivamente los recursos que estamos haciendo ingresar. [...] ¿Cómo hacemos descentralización a partir de la fiscalidad? ¿Cuánta decisión de gasto; cuántos ingresos vamos a dar a las entidades subnacionales o locales?” (Ex asesor presidencial de Chile, 26/04/10.)

completo a la evasión fiscal ha perdido apoyo en más de 60% de los encuestados en el curso de 10 años.

El deterioro de la moral tributaria en América Latina contrasta con la fuerte expansión económica registrada a principios de siglo. **Crecimos pero siguen subsistiendo enormes déficits sociales. Queda, por consiguiente, una vez más confirmada la**

**imperiosa necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para recaudar y gastar eficaz y eficientemente los recursos públicos.** Sin embargo, no basta con adoptar estructuras fiscales más progresivas y modernizar las instituciones tributarias para alcanzar un mayor bienestar social. La expansión de la ciudadanía debe hacerse efectiva y materializarse en mejoras concretas y palpables para los individuos: debe ser vivida; de lo contrario se corre el riesgo de seguir profundizando las brechas sociales existentes.

## Integración social

**La universalidad como principio en el diseño de la política social.** Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones que proporcionan una protección social más limitada y se basan en una fiscalidad menos progresiva, y en las cuales los excluidos tienen una voz más débil. Los principios de ciudadanía social implican que la sociedad debe proporcionar a todos sus miembros estándares mínimos de bienestar. Este concepto contrasta con la realidad de las sociedades latinoamericanas, donde los sectores de más altos recursos acceden a los sistemas privados, reproduciendo así las grandes segmentaciones sociales existentes.

**La segmentación en la provisión de los servicios sociales.** Debido a las fallas acentuadas que caracterizan a los mercados de provisión de los servicios sociales, la presencia de diversos agentes de prestación puede terminar creando sistemas mucho más segmentados, en los que unos agentes tienden a especializarse en los sectores de mayores ingresos y otros en los de menores ingresos, ofreciendo muchas veces servicios de menor calidad. Esta parece ser también la historia de los sistemas de salud.

**El desafío de generar empleo formal y “formalizar lo informal”.** Uno de los temas centrales de inclusión social en la región es la generación de más empleos formales, que cumplan los requisitos de “trabajo decente” en la terminología de la OIT.<sup>7</sup> Muchos trabajadores del sector informal y sus familias no tienen los beneficios sociales equivalentes a los del sector formal. Las empresas informales, muchas de las cuales son de trabajadores por cuenta propia, no tienen acceso a la tierra, el capital, la tecnología y al entrenamiento empresarial necesarios para mejorar la productividad.

---

<sup>7</sup> Véase OIT, 2009.

## Mínimos de ciudadanía social, condición necesaria de la democracia

La segunda área de política pública se refiere a la persistencia de enormes desigualdades económicas y sociales. Éstas afectan de manera directa la capacidad de satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos y crean estructuras de poder económico y político que tienden a reproducir las estructuras de desigualdad.

Según vimos en el capítulo 2, los avances de los últimos años en diversos indicadores sociales se manifiestan sobre un persistente trasfondo de fuertes desigualdades y vulnerabilidad socioeconómica de buena parte de la población (véase también el recuadro 5.2).

Existen diversas formas de ser excluido, de ser desempleado, de ser desigual. En los últimos años se han llevado a cabo esfuerzos bien encaminados en materia de política social como las transferencias condicionadas. Sin embargo, es necesario superar el enfoque asistencial para avanzar en los temas más amplios de ciudadanía social y los principios básicos de política social que ella encarna: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

El problema de la desigualdad en América Latina, que subyace en el trasfondo del persistente déficit de ciudadanía social, no es sólo el de las desigualdades consustanciales a las economías de mercado; es, además, el de desigualdades históricas preexistentes a las construcciones nacionales. De la conjunción de ambas desigualdades surge la distancia, a veces abismal, que media entre los derechos y su ejercicio.

Estas cuestiones desempeñan un papel esencial en el desarrollo de una mejor relación entre economía y democracia. El análisis de los temas laborales y fiscales indica, por lo demás, que los resultados sociales no son independientes de la organización económica y social, y no se limita a la necesidad de garantizar la provisión de servicios sociales o a la compensación por los impactos distributivos adversos de uno u otro mecanismo de mercado. Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte como miembros de la sociedad. De ahí la importan-

### RECUADRO 5.2

#### Igualdad política y poder económico

Mientras en política una persona equivale a un voto, asegurando una total igualdad en el valor de las opiniones, en el campo de la

economía el peso de las decisiones está ponderado por el poder del ingreso o del ingreso acumulado, es decir, la riqueza.

FUENTE: Roberto Lavagna, *Notas sobre cuestiones estructurales y temas para la agenda*. Documento elaborado para el proyecto.

cia de combinar las reformas sociales con medidas orientadas a democratizar el debate económico en las líneas que se han señalado en el capítulo 4.

## El Estado y los mecanismos de integración social

Los principios de ciudadanía social implican que la sociedad debe proporcionar a todos sus miembros estándares mínimos de bienestar (véase recuadro 5.3). El principio de universalidad debe figurar, por lo tanto, en el centro del diseño de la política social, de modo tal de contribuir a la integración o cohesión social. Este último concepto, que ha estado en el centro del debate latinoamericano en años recientes, refiere a hacer a todos los ciudadanos partícipes de un nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado por su país, así como del patrimonio simbólico de la sociedad y de la capacidad de desarrollar normas y lazos sociales que permitan reforzar la acción colectiva. La construcción de ese patrimonio simbólico se ve, en cualquier caso, reforzada por la construcción de niveles básicos de bienestar para todos, por lo cual ambas dimensiones deben verse como complementarias.

Este concepto choca profundamente con la realidad en sociedades que, como las latinoamericanas, son profundamente desiguales y, a través de diversos mecanismos de segmentación, reproducen viejas formas de exclusión al tiempo que generan otras más nuevas. Las sucesivas encuestas del Latinobarómetro han confirmado un hecho muy incómodo para las sociedades latinoamericanas: los altos niveles de desconfianza interpersonal que las caracteriza. Una reciente investigación de CIEPLAN muestra que ese elemento, que es un síntoma inequívoco de falta de cohesión social, se ve contrarrestado por dos factores: la fuerte identidad familiar de los latinoamericanos y su visión positiva sobre el futuro, en este caso quizá como manifestación de una percepción típica del auge económico prolongado que vivieron muchas economías latinoamericanas entre 2003 y 2008.<sup>8</sup>

### RECUADRO 5.3

#### Derechos y seguridad social

La seguridad social debe garantizar derechos sociales de aquellos que no tienen capacidades para proteger por sí mismos sus derechos civiles y libertades. Los sistemas existentes en Latinoamérica han sido incapaces de implementar la solidaridad y

justicia social, así como la función de la distribución del ingreso necesaria para la provisión de servicios sociales a los excluidos de los sistemas de seguro social, y cerrar la brecha entre los grupos pobres y aquellos que están sobre la línea de la pobreza.

FUENTE: Andras Uthoff, *Democracia, ciudadanía y seguridad social en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

<sup>8</sup> Véase Valenzuela, 2008.

La universalidad inherente a la ciudadanía social lleva implícito un concepto de solidaridad que adquiere particular relevancia en sociedades altamente desiguales. Además, como las formas de exclusión son multifacéticas, es esencial enfrentarlas a través de políticas integrales, que abarquen no sólo las distintas dimensiones de la política social sino también la relación entre la política económica y sus resultados sociales. En el centro de dicha interacción están el mercado de trabajo y los instrumentos fiscales para corregir, sin duda sólo parcialmente, las desigualdades económicas que generan los mecanismos de mercado.

Por eso la universalidad, la solidaridad y la integralidad son principios esenciales de una visión de la política social anclada en conceptos de ciudadanía social. A ellos hay que agregar, además, el principio de eficiencia, que es inherente al buen uso de los recursos públicos.

En América Latina, durante la etapa de desarrollo hacia afuera, en especial durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, se desarrollaron sistemas de protección social incompletos, cuyo alcance estuvo siempre limitado por su asociación estrecha con el empleo asalariado formal.<sup>9</sup> Su cobertura fue, por lo tanto, más amplia en aquellos países con mayor desarrollo relativo, donde el empleo formal era en proporción más numeroso. Estos sistemas marginaron, por consiguiente, a los trabajadores del sector rural y a quienes laboraban en el sector informal urbano, que en su conjunto siguieron siendo la mayoría de los trabajadores en el grueso de los países de la región. Aunque algunos sistemas, como los de educación primaria y salud pública, se diseñaron con aspiraciones más universales, su cobertura no siempre alcanzó este objetivo y su segmentación, asociada al desarrollo histórico de un sistema privado al cual accedían los sectores de más altos recursos, reprodujo desde un comienzo las grandes diferencias sociales existentes en casi todos los países.

Las visiones de la política social durante la fase de reformas estructurales buscaron, primero, reducir el gasto, como parte de los severos procesos de ajuste ante la crisis de la deuda de los años ochenta en muchos países, y terminaron por debilitar los sistemas de protección social (véase recuadro 5.4). Introdujeron, además, cuatro instrumentos importantes: descentralización, focalización, mayor participación privada en la provisión de los servicios y subsidios a la demanda. El primero de estos instrumentos adquirió fuerza durante el proceso de democratización, ya que buscaba fortalecer la democracia local y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. El segundo buscaba en un principio hacer compatibles los recortes presupuestales con la orientación del gasto social hacia los más necesitados. En su forma extrema implicaba, sin embargo, la reorientación del gasto hacia la asistencia social y la renuncia al principio de universalidad. El tercero estuvo claramente orientado por criterios de eficiencia; y el

---

<sup>9</sup> Véase, sobre este y otros temas desarrollados en este apartado, A. Uthoff-Botka, 2009. Documento preparado para el proyecto.

## RECUADRO 5.4

**El efecto social del Consenso de Washington**

El Consenso de Washington y las políticas que éste trajo consigo en gran medida destruyeron, o debilitaron significativamente, las redes de protección social que habían

existido. No las reemplazaron por políticas más formales, mientras que la distribución de ingresos continuó siendo muy desigual.

FUENTE: Vito Tanzi, *Aspiraciones democráticas y realidades fiscales en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

cuarto apuntaba a que los sectores con menores ingresos tuviesen acceso a los servicios correspondientes.

Vistas como un todo, las reformas le dieron una clara prioridad al principio de eficiencia sobre los de universalidad, solidaridad e integralidad. Sin embargo, las visiones que se sustentan en estos tres principios han retornado con fuerza durante la década actual.<sup>10</sup> Esto implica, en primer término, universalizar algunos servicios básicos, acudiendo en gran medida a recursos públicos. Entre estos servicios se encuentran la educación primaria y ocasionalmente la secundaria, el acceso a sistemas de agua potable y saneamiento y, en algunos países, esquemas de pensiones básicas universales. A ello se agrega el desarrollo de un sistema universal de protección social en salud (en varios países) y un sistema de pensiones (en Bolivia y Brasil) y el desarrollo todavía incipiente de otras prestaciones (por ejemplo, de desempleo), mediante un sistema que combina en todos los casos financiamiento contributivo y no contributivo.

La evolución a lo largo del tiempo de los esquemas focalizados, así como la más reciente creación de mecanismos de transferencias condicionadas, implicó también una concesión importante al principio de universalización. Éstos, en particular, combinan un mecanismo de asistencia social con incentivos a la utilización de los sistemas universales de educación y salud. Además, muchos de estos mecanismos de transferencias se han ido ampliando de manera gradual, acercándose poco a poco en algunos países a la cobertura universal de los grupos sociales a los cuales están dirigidos.

La evidencia indica con claridad que, aunque los gastos en asistencia social son altamente redistributivos, los mayores efectos redistributivos del gasto público están asociados con el alcance de las políticas sociales fundamentales. Este hecho es evidente cuando se comparan distintos tipos de gastos. Los de mayor cobertura, como los de educación primaria —y, crecientemente, secundaria—, así como los de salud pública, son progresivos. Los de cobertura intermedia, como los de vivienda y saneamiento, son también ligeramente progresivos. Por el contrario, aquellos servicios que llegan a una

<sup>10</sup> Véase CEPAL, 2000 y Ocampo, 2008.

proporción reducida de la población, como los de educación superior y seguridad social, son regresivos (aunque, en general, algo menos regresivos que la distribución del ingreso primario) (véanse gráfica 5.7 y CEPAL, 2008). De la relación entre la progresividad del gasto y el grado de cobertura resulta que los gastos *marginales*, orientados a ampliar la cobertura de servicios establecidos, son altamente progresivos, quizás incluso más que los programas de asistencia social.

Más aún, como los gastos en asistencia social tienden a ser pequeños en relación con los que se vuelcan a los servicios básicos de educación, salud y seguridad social, la mayor progresividad del gasto público social está asociada al alcance general del sistema de bienestar. Este hecho se corrobora en la gráfica 5.8, que muestra la relación existente entre el efecto redistributivo del gasto social total en los distintos países (calculado como puntos del coeficiente de Gini) y el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta sólo los componentes de educación y salud de dicho índice (es decir, excluyendo el PIB per cápita), capturando así el grado de cobertura de estos dos servicios sociales básicos. La primera de estas variables incluye el impacto no sólo de la focalización en el sentido estricto, sino también de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan, ya que el gasto tiende a ser más alto cuando los sistemas son en realidad universales y, por ende, cumplen también el criterio básico al que aspiran las estrategias de focalización: llegar a los pobres.

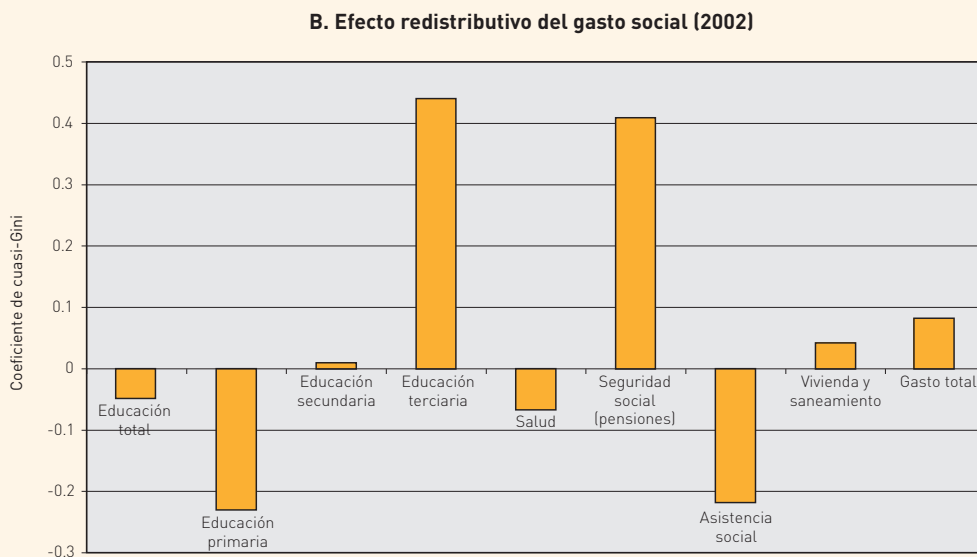
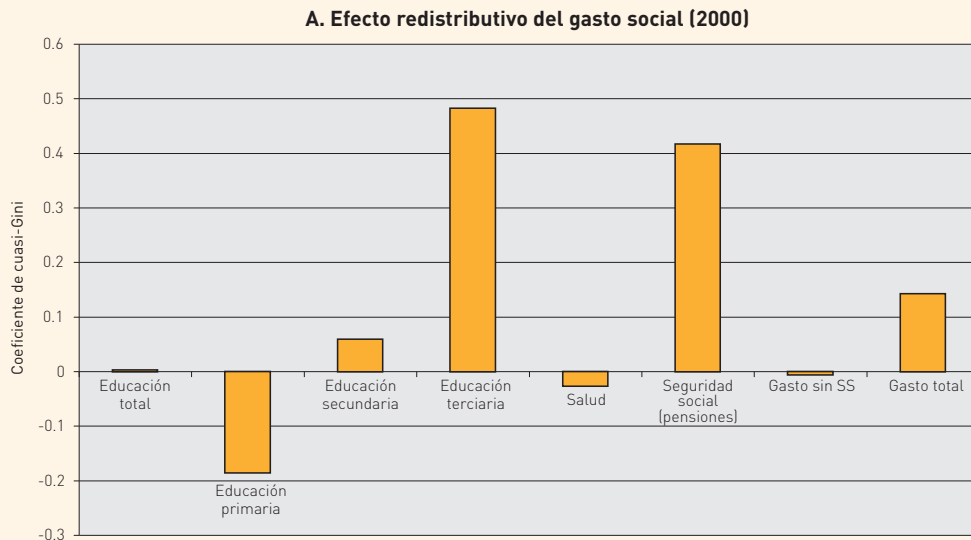
La mayor redistribución por la vía del gasto social se logra en los países del Cono Sur y Costa Rica, que son también aquellos que tienen los más altos niveles de cobertura de los servicios básicos. La situación opuesta se registra en otros países centroamericanos y en Bolivia, donde el efecto redistributivo del gasto social coincide con bajos niveles de cobertura de los servicios sociales. La misma gráfica indica que los países con grados intermedios de desarrollo de sus políticas sociales —Brasil, Colombia y Panamá— tienen también impactos redistributivos intermedios del gasto social. En niveles intermedios de desarrollo humano, sin embargo, el impacto redistributivo de las políticas sociales tiende a ser más limitado, como en Ecuador, México y Perú.

La implicación básica de este análisis es que la prioridad de la política social debe ser la provisión de servicios que se puedan efectivamente universalizar. El alcance de los beneficios que cumplan ese criterio dependerá del nivel de desarrollo alcanzado por cada país. La definición de cuáles han de ser esos beneficios y sus alcances debe ser objeto de una elección democrática; de hecho, puede considerarse como una de las decisiones más importantes que debe adoptar toda democracia. El sistema político debe definir también cómo se organizan y financian los servicios correspondientes.

Uno de los temas a los cuales se ha prestado poca atención en los debates correspondientes es el de la segmentación de la provisión de servicios sociales. Entre los problemas de la segmentación propia de los sistemas de bienestar social en la región sobresale el hecho de que el acceso a ciertos servicios sociales está atado al nivel de ingreso de una persona o familia y al empleo formal. Por este motivo, el uso activo de las finanzas públicas como mecanismo redistributivo es parte esencial de la



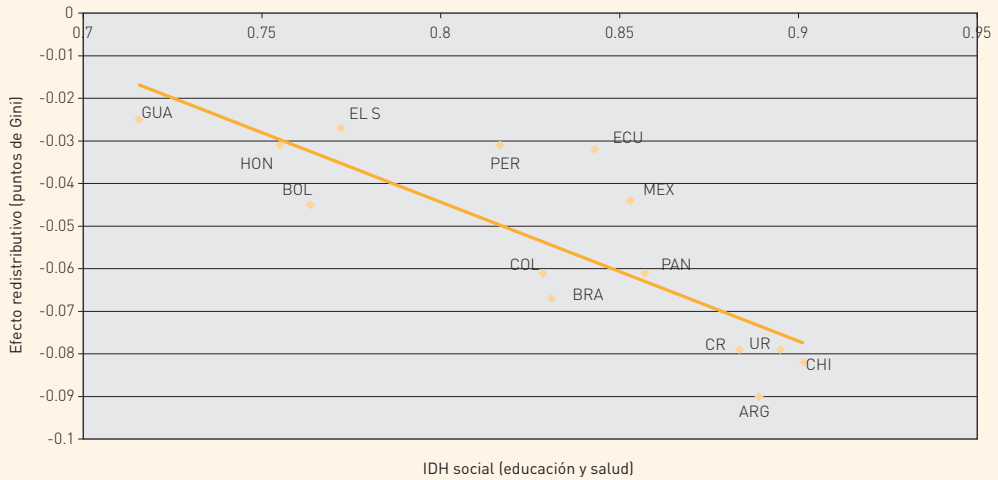
**Gráficas 5.7** Efecto redistributivo del gasto social en América Latina (2000-2002)



NOTA: El coeficiente de cuasi-Gini es también una medida de desigualdad en la distribución del gasto público entre receptores de ingreso. Varía entre -1 y 1 (en vez de entre 0 y 1, como en el índice normal). Un 0 indica que el gasto público está distribuido de forma pareja entre toda la población. Un número positivo indica mayor desigualdad (los mayores receptores de ingresos son también los mayores receptores de gasto público). Un número negativo indica menor desigualdad (el gasto público beneficia más que proporcionalmente a los sectores de menores ingresos).

FUENTES: A: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago, 2006b, cuadro II.10. B: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, versión preliminar, noviembre de 2007, cuadros II.6-II.9.

**Gráfica 5.8** Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el índice de desarrollo humano social en América Latina



NOTA: El eje vertical indica la reducción en el coeficiente de Gini asociado al gasto público. Por tanto, entre más negativo es el número, mayor es el efecto redistributivo del gasto público.

FUENTES: PNUD, 2007, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, Nueva York y Madrid, PNUD y Grupo Mundi-Prensa, *Anexo estadístico*, cuadro 1.

solución. Es, además, esencial para poder financiar el acceso a los beneficios sociales de los trabajadores que laboran en las condiciones precarias que caracterizan al sector informal urbano y a la producción campesina. Para lograr los objetivos de universalización es esencial, en otras palabras, desligar el acceso a los beneficios sociales de las modalidades específicas de empleo.

El diseño de unas finanzas públicas sólidas es determinante, por lo tanto, no sólo como elemento de construcción de estatalidad sino también para hacer efectivos los principios de ciudadanía social. El fortalecimiento de la estructura tributaria es, por ende, un elemento fundamental del pacto fiscal necesario para avanzar hacia una política social más universal, solidaria e integral.

La tarea de extender los beneficios sociales a los sectores de la población que laboran en condiciones más precarias es parte de una política más amplia y primordial para “formalizar lo informal”, es decir, para permitir que los trabajadores del sector informal y sus familias tengan beneficios sociales equivalentes a los del sector formal (véase recuadro 5.5). Implica también que es necesario dar oportunidades para que las empresas informales y los trabajadores por cuenta propia tengan acceso a los activos productivos (tierra, capital, tecnología, entrenamiento empresarial y tecnológico) necesarios para mejorar la productividad, un tema que ya ha entrado en la agenda pública de muchos países de la región.

**RECUADRO 5.5****Protección social e informalidad laboral**

Los gobiernos necesitan reconocer que pocos ciudadanos tienen la fortuna de pasar todo el ciclo de su vida activa en un puesto de trabajo estable y protegido y cumplir las exigencias de los sistemas públicos de se-

guro social. Muy por el contrario, la gran mayoría obtiene bienestar en el mercado de trabajo informal, o contribuye al bienestar de su familia sin ejercer trabajos remunerados.

FUENTE: Andras Uthoff, *Democracia, ciudadanía y seguridad social en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

Esto abarca apenas una de las dimensiones de la agenda referida al mundo del trabajo. Un desafío aún más importante es la generación dinámica de empleo formal, que cumpla con los requisitos de “trabajo decente”; es decir, de empleos productivos que proporcionen un ingreso digno, estabilidad en el trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias, libertad de organización y participación en las decisiones que afectan a los trabajadores a través del diálogo social. Según vimos en el capítulo 2, éste es uno de los mayores déficits sociales del periodo democrático, ya que, pese a la mejoría experimentada durante el auge económico de 2003-2008, las condiciones de empleo siguen mostrando un deterioro de largo plazo en la mayor parte de los países latinoamericanos en términos de calidad y acceso a la seguridad social.

Por otra parte, debido a las fallas acentuadas que caracterizan a los mercados por medio de los cuales se proveen los servicios sociales, la participación de múltiples agentes en su provisión puede terminar creando sistemas muy segmentados, en los que algunos agentes tienden a especializarse en los sectores de mayores ingresos y otros en los de menores ingresos, ofreciendo muchas veces, en este último caso, servicios de menor calidad. Así parece ilustrarlo la experiencia con subsidios a la demanda en los sistemas educativos en países industrializados (Estados Unidos) y/o latinoamericanos (Chile).

Esta parece ser también la historia de los sistemas de salud cuando existen múltiples prestadores. Esto implica que una de las virtudes de los sistemas públicos de provisión es que sirven como mecanismos de igualdad social. Implica también que cuando se opta por diseñar sistemas en los que participan una multiplicidad de agentes en la prestación de los servicios sociales, una de las tareas esenciales de la regulación estatal es evitar la segmentación de dichos servicios, especialmente entre usuarios de altos y bajos ingresos.

La universalización no elimina, como es obvio, la posibilidad de utilizar mecanismos de focalización, siempre y cuando sean vistos como complementarios y subsidiarios de la política social básica universal fundamentada en principios de ciudadanía. Esto

## RECUADRO DE OPINIÓN 5.2

“Bolivia es uno de los países con mayor grado de desigualdad e iniquidad en la distribución de la riqueza y de los ingresos. [...] Tiene una sociedad inequitativa, discriminadora, con referentes coloniales de un comportamiento de élites insolidarias, indiferentes e indolentes, ajenas a la realidad del conjunto de la sociedad. Esto se ha expresado en comportamientos culturales, no sólo económicos.” (Senador de Bolivia, 10/03/10.)

“La ligazón entre democracia política y democracia económica y social no puede ser desconsiderada.” (Alto funcionario del PE de Brasil, 26/04/10.)

“El orden de causalidad de las desigualdades es complejo. Desde el principio en América Latina ha habido instituciones políticas diseñadas para mantener un *statu quo* desigual: ellas son causa y no sólo consecuencia de la desigualdad. La política es un instrumento para reducir la desigualdad.” (Funcionario internacional en Colombia, 17/02/10; cita aproximada.)

“Quienes reciben el apoyo de los programas sociales no deben ser solamente beneficiarios sino también ciudadanos activos. De ahí la importancia de evitar la discrecionalidad. [...] Una persona no solamente debe saber a qué tiene derecho, sino que también debe poder ser agente de su propio desarrollo. De ahí la importancia de que los programas sociales exijan co-responsabilidad de los ciudadanos. Ello es fundamental, en primer lugar, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa. Pero también es fundamental desde el punto de vista de la ciudadanía. En la medida en que se cumplen los requisitos para obtenerlo, se está en condiciones de exigir el beneficio sin discriminaciones ni preferencias.” (Subsecretario del PE de México, 22/03/10; cita aproximada.)

“En materia de integración social hay un *trade-off* entre universalidad y efectividad.

Queremos una democracia de ciudadanía efectiva: no queremos que haya derechos redactados muy bonitos, consagrados en la constitución y en las leyes, que finalmente no se cumplan porque no existen los instrumentos para hacerlos efectivos. Existen experiencias —desde la práctica, no desde los principios— de focalización, de universalizaciones de parámetros de seguridad social paulatinas y graduales, que son dignas de evaluar aunque choquen con nuestra vocación universalista.” (Ex asesor presidencial de Chile, 26/04/10.)

“Antes se pensaba que todo se lograba con educación, que ella podía resolver todo, incluso problemas económicos que no tenían nada que ver con ella; luego caímos en el extremo opuesto, como si la educación no importara. [...] Hoy hemos encontrado un equilibrio, en el cual ya no sólo importa el acceso a la educación sino también la calidad de la educación a la que se accede. Por ejemplo, estamos tratando de llevar la banda ancha a todas las escuelas del país.” (Ministro del Poder Ejecutivo de Brasil, 27/04/10.)

“La educación ya no juega ese papel de igualador social. [...] Siempre se le exigió a la educación que cumpla ese rol pero, ¿cuánta igualdad es necesaria para que la educación cumpla una función igualadora? En el año 2002 el 65.66% de los latinoamericanos eran pobres o indigentes: ¿qué piensan que puede hacer la escuela? [...] La escuela tiene que decirle a la sociedad cuánta igualdad social es necesaria para que la escuela juegue un papel de equidad. Planteado de otra manera: si tenemos un mercado de trabajo que es informal en 50%, ¿qué le vamos a pedir a la educación: que los haga a todos ingenieros? [...] El vendaval segmentador, discriminador y fragmentador no puede ser enfrentado con una brisa educativa.” (Senador, académico y ex funcionario de Argentina, 27/04/10.)

incluye programas de asistencia social altamente redistributivos, como los subsidios condicionados, los programas de nutrición y las pensiones de ancianos indigentes. Sin embargo, estos programas deben tener como objetivo extender sus beneficios a todos los beneficiarios que cumplen con los criterios de focalización. Como dichos programas son subsidiarios de la política social básica, deben integrarse a ella en la medida de lo posible, tal como ocurre en los sistemas de bienestar de los países industrializados. Además, es posible emplear programas focalizados como palanca para garantizar que las poblaciones empleen los servicios universales, como acontece hoy con varios de los programas de subsidios condicionados. La focalización puede servir, finalmente, para adaptar algunos programas a características específicas de algunos grupos sociales, como las poblaciones indígenas.

## Seguridad pública

**La deserción de los mecanismos públicos de justicia y seguridad.** La pérdida de la capacidad estatal para hacer valer la legalidad lleva a una creciente tendencia de los latinoamericanos a desertar de los mecanismos públicos de justicia y seguridad, que van desde la renuencia a denunciar hechos delictivos y la proliferación de las empresas de seguridad privada (con un marco legal y supervisión estatal insuficientes) hasta la entronización del linchamiento como método para combatir la delincuencia.

**La penetración del crimen organizado, particularmente del narcotráfico.** Pese a los intentos de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas, la región es la principal productora de cocaína del mundo, mientras aumenta su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas. Como productores, sitios de tránsito, almacenamiento y legitimación de capitales ilícitos, puntos de acceso al mercado estadounidense o mercados de consumo, los países latinoamericanos participan en un comercio ilícito que moviliza decenas de miles de millones de dólares cada año. Este inmenso flujo de recursos ha transformado la realidad de la seguridad de la región, exponiendo a instituciones policiales, militares, judiciales y políticas, a riesgos de corrupción sin precedentes con un aumento dramático de la criminalidad violenta.

**Un debate necesario:** Tres interrogantes marcan, a nuestro juicio, los contenidos del debate prioritario:

- ¿Cómo enfrentar los recursos y capacidades crecientes del crimen organizado y su infiltración en los Estados latinoamericanos?
- ¿Cuáles son las políticas eficaces y ajustadas al Estado democrático de derecho más aptas para reducir los niveles de comercio ilícito y los elevados niveles de homicidios dolosos?

- ¿Cuáles son las opciones disponibles entre el “garantismo extremo” y la “mano dura”, es decir, las alternativas viables de políticas de seguridad que respeten los derechos humanos y sean al mismo tiempo eficaces?

### Estado y seguridad pública: cómo enfrentar eficazmente la inseguridad ciudadana desde la democracia

La región tiene uno de los más altos niveles de violencia delictiva del mundo (véase gráfica 5.9). Cada año, cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños —un tercio de la población total de la región— son víctimas, directamente o en su núcleo familiar, de algún acto delictivo.<sup>11</sup> El 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo tiene lugar en América Latina, una región que cuenta apenas con el 8.5% de la población global. En lo que va de la presente década más de 1.2 millones de latinoamericanos han perdido la vida como resultado de la violencia delictiva, gran parte de ella ligada a actividades criminales transnacionales.<sup>12</sup>

Los datos regionales sobre los homicidios dolosos en América Latina esconden, sin embargo, una significativa heterogeneidad y cubren desde casos como El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela, con las tasas más altas del mundo, hasta países como Chile, Bolivia, Argentina, Perú y Uruguay, con cifras relativamente bajas.

Los homicidios dolosos son la consecuencia más aguda y visible del problema. La proporción de hogares en los que alguna persona ha sido víctima de algún hecho delictivo en el último año es superior a 25% en casi todos los países latinoamericanos y se acerca o supera la mitad de los hogares en algunos países.<sup>13</sup> A esta grave situación se suman variadas manifestaciones de violencia cuya magnitud es apenas motivo de conjetura. Diversas estimaciones sitúan entre 50 mil y 350 mil el número de miembros de pandillas juveniles conocidas como *maras* en México y el norte de América Central.<sup>14</sup> Estas pandillas tienen una incidencia significativa en los niveles de violencia de la región, así como una creciente participación en tareas de apoyo al crimen organizado (véase recuadro 5.6). Por otro lado, se presume que más de 50% de los secuestros extorsivos del mundo ocurren en América Latina.

Por todo lo anterior, no es casual que en el año 2008 el **17% de la población latinoamericana señalara a la delincuencia como el principal problema de su país**, la cifra más alta entre todos los problemas sobre los cuales indagan las encuestas.

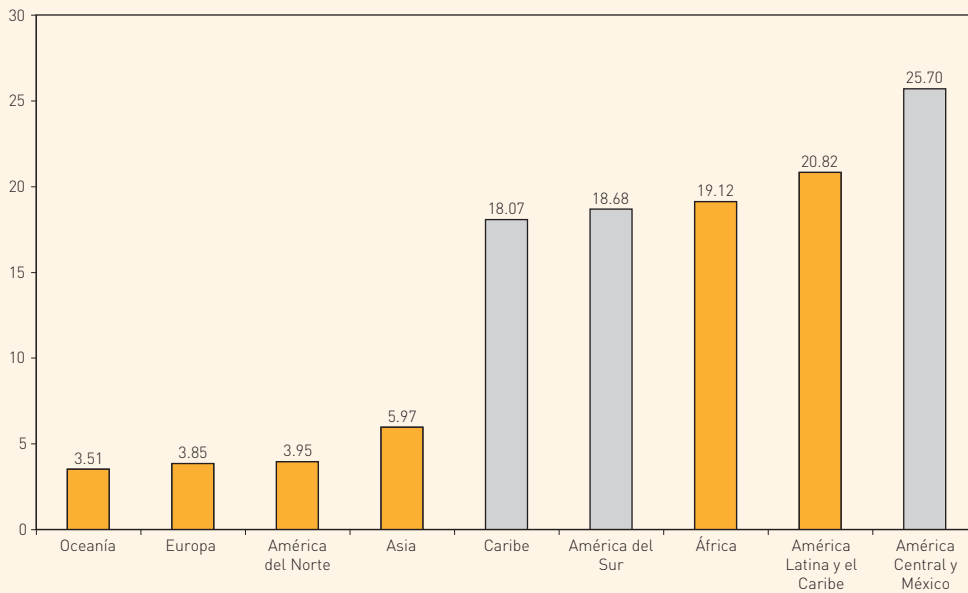
La cuestión territorial es clave para entender las especificidades de la violencia y, por lo tanto, para el diseño de las políticas de seguridad. En la región existen múltiples casos de organizaciones delictivas que controlan zonas geográficas que defienden de

<sup>11</sup> Latinobarómetro, 2008.

<sup>12</sup> OMS, 2002. Véase K. Casas, 2009.

<sup>13</sup> Latinobarómetro, 2008.

<sup>14</sup> USAID, 2006.

**Gráfica 5.9** Tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Estadísticas Internacionales de Homicidios, 2004.

**RECUADRO 5.6****Crimen y territorio en una nación centroamericana**

La policía estima que la mayoría de los homicidios está relacionada con la actividad de las llamadas maras, que no sólo se enfrentan a muerte por rivalidades territoriales, sino que asesinan a una gran cantidad de víctimas porque no pagan impuestos o rentas en las extorsiones que imponen al

transporte público urbano y a los negocios ubicados en las barriadas pobres. El año pasado, varias escuelas en zonas peligrosas cerraron sus puertas porque las maras estaban cobrando rentas por cada profesor que impartía clase.

FUENTE: J. Dalton, "Ola de asesinatos en El Salvador", *El País*, 16 de septiembre de 2009.

otros grupos rivales, con los que compiten mientras extorsionan y cobran rentas a los vecinos a cambio de "protección". Para los habitantes de estos territorios, situados en algunos casos en el corazón de importantes metrópolis, la violencia, las drogas y las armas forman parte de la vida cotidiana (véase recuadro 5.7).

**En estos territorios el déficit de estatalidad es extremo.** Las fuerzas de seguridad están en algunos casos en connivencia con el crimen organizado y en otros han sido directamente expulsadas. En ocasiones, para desarticular puntos de venta de droga, incautar armas y estupefacientes, la policía realiza verdaderos operativos bélicos que dejan víctimas colaterales por efecto del fuego cruzado, torturas y ejecuciones extrajudiciales. En todos los casos, ante la imposibilidad de aplicación de la justicia reina la impunidad. Así, la ineficiente e ineficaz presencia estatal redundaba en inseguridad, corrupción, policías asesinados y violaciones de los derechos humanos.

Estos territorios son por lo general barriadas pobres donde la exclusión social es sufrida por niños y jóvenes que crecen sin expectativas ni oportunidades y conviven cotidianamente con la violencia, producto de la presencia del crimen organizado y los operativos policiales. Sin el poder ni los recursos de otros grupos sociales para transformar sus realidades, las víctimas de la inseguridad no atraen la atención de los medios de comunicación ni forman parte de las prioridades de las agendas políticas nacionales.

Los niveles de inseguridad en la región y sus implicaciones sociales, económicas y políticas no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado, en particular del narcotráfico. Pese a los intensos esfuerzos para reducir los cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas, la región continúa sien-

#### RECUADRO 5.7

##### Seguridad y déficit de estatalidad

Los vecinos narran cómo a plena luz del día era común cruzarse por las angostas callejuelas con chavales imberbes, drogados y armados hasta los dientes con fusiles de asalto AK-47 y AR-15, escopetas de caza en ristre, culatas de pistolas de grueso calibre asomando por el elástico del bañador... Eran imágenes cotidianas que se veían con la normalidad que amanece todos los días. El narcotráfico se autoerigió durante 45 años como un poder fáctico que suplantaba al Estado e impartía su particular doctrina y administraba sus propias leyes.

La atmósfera de pánico generalizado la remataban los hombres de los cuerpos de élite de las policías civil y militar. [...] Cada cierto tiempo ocupaban las calles de la favela para desarticular los puntos de venta de

droga, incautarse de armas y estupefacientes, detener vivos o muertos a los jefes del narcotráfico y volver a abandonar el lugar a su suerte.

Era una realidad asumida por todos que en estas brutales operaciones se podían producir víctimas colaterales con una facilidad pasmosa: el fuego cruzado con armamento de guerra en los meandros de una favela, donde la densidad de población es muy elevada y las paredes de las casuchas tienen la resistencia de un simple ladrillo, casi siempre se cobraba alguna vida inocente. Hasta tal extremo que los vecinos no sabían a qué temerle más, si a la tiranía de los narcos o a las intervenciones de la policía. Y no eran pocos los que preferían lo primero.

FUENTE: B. Francho, "Ciudad de Dios, Por fin en paz", *El País*, 17 de septiembre de 2009.



do la principal productora de marihuana y cocaína del mundo y aumenta de manera significativa su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas.<sup>15</sup> Sea como productores de droga, sitios de tránsito y almacenamiento, plazas de legitimación de capitales ilícitos, puntos de acceso al mercado estadounidense o significativos mercados de consumo en sí mismos, podría decirse que todos los países de América Latina participan en un comercio ilícito que moviliza decenas de miles de millones de dólares cada año.

Este inmenso flujo de recursos y la sofisticación de las redes criminales que lo sustentan —redes que alimentan otras modalidades de delincuencia organizada— han transformado drásticamente la realidad política y de seguridad de la región. En algunos pocos casos, como los de Colombia y Perú, el narcotráfico ha jugado un papel decisivo en el financiamiento y la prolongación de conflictos armados internos. En forma generalizada, ha expuesto a las instituciones policiales, militares, judiciales y políticas de la región a riesgos de corrupción sin precedentes, al tiempo que ha incidido en un aumento dramático de la criminalidad violenta. La cuenca del Caribe, punto ineludible en las rutas que llevan la droga desde América del Sur a Estados Unidos, exhibe en la actualidad las tasas de homicidio doloso más altas del mundo. Del mismo modo, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República de México, casi la mitad de los homicidios dolosos acaecidos en ese país durante el año 2008 estuvieron directamente ligados al narcotráfico.<sup>16</sup>

### Relación entre la inseguridad ciudadana y la democracia

Es de esperar que un fenómeno de la magnitud descrita tenga repercusiones políticas considerables. Aunque la lista de posibles repercusiones es larga y enjundiosa, hay tres fenómenos que merecen particular atención.

**En primer lugar, la inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de la región.** Investigaciones recientes muestran que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia, más que por el hecho de haber sido víctima de un acto delictivo.<sup>17</sup> Otras investigaciones en Guatemala, El Sal-

<sup>15</sup> Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, 2009, Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. Río de Janeiro: Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia. Disponible en <<http://www.drogasedemocracia.org>>.

<sup>16</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, 2008, Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos – Sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país. Disponible en <[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)>.

<sup>17</sup> Cruz, 2008.

vador y Costa Rica han mostrado, sin embargo, una baja sistemática en el apoyo a las principales instituciones políticas y de gobierno, cuando las personas han sido víctimas de algún hecho de violencia.<sup>18</sup>

Aún más, la criminalidad es el problema que con mayor facilidad conduciría a la población latinoamericana a justificar un golpe de Estado. Casi la mitad de la población en la región (47.6%) estaría dispuesta a tolerar un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío social.<sup>19</sup> El número es aun más alto en los países del norte de América Central.

**En segundo lugar, en contextos donde hay una alta tasa de homicidios —así como organizaciones armadas de guerrilleros o de narcotraficantes— las fuerzas policiales y crecientemente las fuerzas armadas tienden a asumir roles protagónicos, que las pueden llevar a ganar espacios de autonomía indebidos frente a los poderes civiles y democráticos.** Por otro lado, el rol creciente de las fuerzas de seguridad expone a estas fuerzas, pero también a los distintos órganos del Estado con responsabilidad en cuestiones de orden público y justicia, a la infiltración por parte de actores poderosos que operan por fuera de la legalidad. Lo que entra en juego es el control de las fuerzas armadas y de represión por parte de las autoridades democráticas.

**La tercera repercusión política que merece atención concierne al debilitamiento del Estado y su legalidad.** Las consecuencias de la pérdida de capacidad del Estado para hacer valer la legalidad son múltiples. Una de ellas es la creciente tendencia de la ciudadanía de algunos países a *desertar* de los mecanismos públicos de seguridad y justicia, cuya activación se considera inútil o contraproducente para enfrentar la inseguridad. Esa deserción puede tomar varios caminos, que van desde la renuencia de la población a denunciar los hechos delictivos, el encierro en barrios privados y la proliferación de empresas de seguridad privada hasta, en los peores casos, la entronización del linchamiento y la consagración de la llamada “justicia por mano propia” (es decir, de la venganza privada) como métodos de último recurso para combatir la delincuencia.

Como resultado de ello existe una compleja relación entre la reducción de la inseguridad ciudadana —vital para la ciudadanía civil— con la defensa de otros derechos civiles. La respuesta por parte del Estado al sentimiento de inseguridad, una demanda ciudadana legítima que adquiere gran prominencia en los medios masivos, puede llevar —y en ciertos casos ha llevado— a acciones por parte de agentes del Estado que ignoran los derechos civiles de los criminales y que en casos extremos incluyen la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. En estos casos, encontramos que la defensa de los derechos de algunos ciudadanos choca con la defensa de los derechos de otros

<sup>18</sup> Seligson y Azpuru, 2001.

<sup>19</sup> Cruz, 2008.

ciudadanos, una situación que muestra lo difícil que es diseñar y poner en marcha políticas que conduzcan a la expansión de la ciudadanía civil en el contexto actual de América Latina.

En suma, como se afirma en el informe de la OEA sobre Seguridad Pública en las Américas, “la inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho”.<sup>20</sup>

Sin embargo, la relación entre inseguridad ciudadana y democracia no es unidireccional y limitada a las repercusiones que aquella ejerza sobre ésta. La inseguridad ciudadana es también el producto de carencias múltiples en el ejercicio de los derechos sociales y políticos por parte de un segmento significativo de la población de América Latina.

La relación empírica de la inseguridad ciudadana con la desigualdad socioeconómica está sólidamente establecida. Aún más, la violencia delictiva en América Latina no es ajena a una situación social explosiva que afecta con particular intensidad el Estado actual y las oportunidades futuras de la población joven.

### Costos económicos de la inseguridad ciudadana

A los inmensos costos humanos y políticos derivados de la epidemia de violencia en América Latina se suman sus costos económicos, que incluyen, entre otros, la pérdida de años de vida y el deterioro de la salud de la población, los costos de atención médica directamente derivados de actos de violencia, el gasto público en funciones de seguridad pública, el gasto privado en bienes y servicios para la protección personal y patrimonial, los costos adicionales para la inversión privada y los aspectos intangibles como el deterioro en la calidad de vida derivado del temor.

Como es de esperar, la magnitud de algunos de estos fenómenos apenas puede ser conjeturada.

**Hace ya algunos años, la estimación más rigurosa situó el impacto económico de la violencia delictiva en 12.1% del PIB total del subcontinente o, lo que es lo mismo, en unos 250 mil millones de dólares (Londoño, 2000).**

Un ejercicio de cuantificación más reciente y limitado a América Central, alcanzó una cifra menor —7.7% del PIB—, con variaciones importantes y esperables entre países, desde 10.8% de la producción nacional en el caso de El Salvador hasta 3.6% en el caso de Costa Rica.<sup>21</sup>

Uno de los rubros más importantes en todas las estimaciones existentes refiere al deterioro de la salud y, en particular, el costo económico ocasionado por la interrupción de vidas productivas. En el caso de la estimación centroamericana, los costos

---

<sup>20</sup> OEA, 2008.

<sup>21</sup> PNUD, 2006.

relacionados con la salud superan la mitad del total (3.9% del PIB, sobre un total de 7.7%).<sup>22</sup> Eso no sorprende si se tiene en cuenta que de las vidas perdidas a manos de la delincuencia en América Latina en la década pasada, casi la mitad han sido hombres de entre 15 y 29 años de edad, en plena fase productiva y reproductiva.<sup>23</sup>

Asimismo, es importante resaltar las erogaciones por concepto de compra de servicios de seguridad por las personas y empresas de la región. En el caso centroamericano, tales desembolsos (1.5% del PIB) superan el monto del gasto realizado por las instituciones estatales encargadas de las funciones de seguridad pública y justicia (1.3%).<sup>24</sup> Tan sólo la compra de servicios a empresas de vigilancia privada en América Latina ronda los US\$6.500 millones anuales, casi la mitad de los cuales se facturan en Brasil. Más aún, ese monto ha crecido a un ritmo superior de 8% anual en el pasado reciente.<sup>25</sup>

La dimensión trágica de estas cifras queda evidenciada por un sorprendente dato arrojado por una investigación realizada en Costa Rica. En ese país centroamericano, la inversión pública necesaria para hacer cumplir la condena promedio de un preso por homicidio doloso o violación es superior a la requerida para educar a una persona desde el nivel preescolar hasta su graduación universitaria como médico o abogado.<sup>26</sup> Educar a los jóvenes latinoamericanos es una opción no sólo moralmente superior a la de reprimirlos, sino también más económica.

### Seguridad pública: ¿hacia dónde ir?

Los altos niveles de inseguridad ciudadana son un riesgo claro y presente para la calidad e incluso para la estabilidad de la democracia en la región. Una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales —como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio— ofrece una ciudadanía disminuida.

**Asimismo, una democracia que no es capaz de asegurar el ejercicio pleno de derechos sociales y económicos termina por crear condiciones que favorecen la generación y reproducción de la violencia, la cual a su vez la debilita.**

Romper este complejo círculo requiere superar el tono actual de la discusión sobre la inseguridad en la región, que con frecuencia ha empezado a girar —sobre todo en épocas electorales— en torno a promesas de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es, con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción del Estado, no pocas veces con franca impaciencia, cuando no con desprecio

<sup>22</sup> Acevedo, 2008.

<sup>23</sup> OMS, 2002.

<sup>24</sup> Acevedo, 2008.

<sup>25</sup> Dammert, 2008.

<sup>26</sup> PNUD, 2006.

por las garantías fundamentales del Estado democrático de derecho. Eso es desafortunado, toda vez que **los resultados de las soluciones de mano dura a los problemas de la delincuencia no son halagadores**. En el mejor de los casos (que no necesariamente es el más frecuente), estos programas resuelven el problema de los delincuentes de hoy, pero no el de los delincuentes de mañana. Para esto último, la única vía es la que pasa por la prevención social y la profundización del compromiso de las sociedades de la región con el desarrollo humano.

Los datos son elocuentes: los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD tienen, en promedio, una tasa de homicidios de 1.58 por 100 mil habitantes. Sólo uno de ellos, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidios superior a tres por 100 mil habitantes.<sup>27</sup>

Los esfuerzos de prevención social deben ser calibrados con un sentido de urgencia y con el reconocimiento de que el empleo de la coerción, dentro de los cánones del Estado de derecho, es un instrumento ineludible de la lucha contra la delincuencia, particularmente la criminalidad organizada. Es crucial entender que, por efectiva que pueda resultar en el largo plazo, la prevención social no basta por sí sola para enfrentar el desafío político que supone el intenso temor que afecta a las sociedades latinoamericanas.

Enfrentar con éxito la inseguridad pública en América Latina requiere por lo tanto un esfuerzo integral que dé prioridad a la reforma de fuerzas policiales, en algunos casos corruptas e ineficaces, a la introducción de tecnología moderna y sistemas de información en el proceso de toma de decisiones públicas, al mejoramiento de la efectividad de los procesos judiciales, al fortalecimiento de los vínculos sociales y la organización comunitaria y, por supuesto, al aumento en la inversión en educación, salud pública, vivienda y oportunidades para la juventud.

Hay pruebas de que los índices de delincuencia responden a la confianza creciente en la policía, a la mejora en los procedimientos de resolución de controversias comunitarias, a la recuperación de espacios públicos, a la incorporación de la sociedad civil organizada, al proceso de diseño y puesta en marcha de políticas de seguridad pública y a una mayor asunción de responsabilidad ante la comunidad por parte de los gobiernos locales y la policía. El medio más efectivo de combatir la delincuencia a menudo no es la represión sino la inclusión, aunque siempre incorpora un elemento de fortalecimiento de la policía, así como mayores exigencias de responsabilidad a las fuerzas de seguridad.

En Medellín, Colombia, las estadísticas oficiales muestran 94% de reducción en los índices de homicidio en un periodo de 16 años, tomando como punto de referencia el máximo histórico de violencia (véase gráfica 5.10). Este éxito se debe, al menos en parte, a un programa que ataca directamente las causas sociales de la delincuencia, intenta restaurar la confianza en la policía y fortalece las relaciones comunitarias.

---

<sup>27</sup> PNUD, 2007.

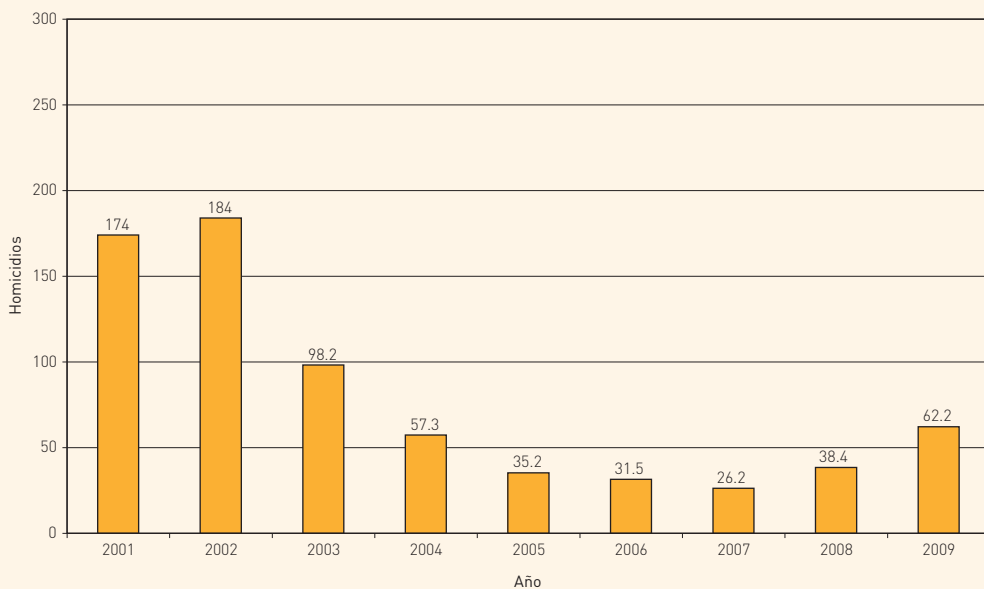
São Paulo, Brasil, experimentó una reducción significativa en los índices de homicidio en los últimos siete años. El enfoque adoptado en esta ciudad muestra que las políticas sistemáticas de seguridad pública pueden tener un efecto positivo cuando, sin ser sólo represivas, combinan mejoras en la capacidad y la aptitud investigativa de la policía con programas que se ocupan de las raíces sociales de la violencia.

**La experiencia de São Paulo demuestra que una de las consecuencias de este tipo de mejora de la actividad policial es la reducción simultánea de la delincuencia y la violencia policial, dos objetivos que, en las mentes de muchas personas y muchos creadores de políticas, se hallan en directa contradicción.**

De acuerdo con los datos del “Sistema de información sobre la mortalidad” de Brasil, el fuerte incremento de las muertes violentas en São Paulo fue seguido por una disminución en los años posteriores: de 43.2 casos por 100 mil habitantes en 1999, a 22 en el año 2005. Esta caída colocó los índices por muerte violenta en la ciudad por debajo del promedio nacional de Brasil (26.3), revirtiendo de esta manera una tendencia hacia el alza que era perceptible desde 1980 (véase gráfica 5.11).

Uno de los argumentos más frecuentes a la hora de explicar la reciente disminución de los homicidios en São Paulo refiere al manejo de las políticas públicas de seguridad,

**Gráfica 5.10** Homicidios por cada 100 mil habitantes en Medellín (2001-2009)



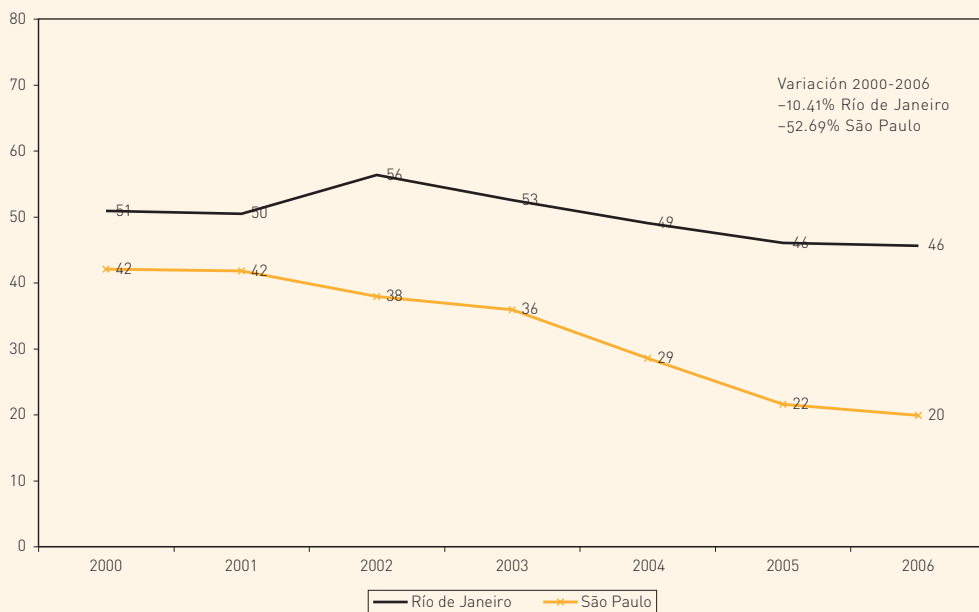
FUENTE: Secretaría de Gobierno de Medellín, 2001-2009.

en particular a las relativas a la reforma y la planificación estratégica adoptadas en la década pasada por la Secretaría para la Seguridad Pública. Entre esas medidas se incluyó la expansión del Departamento de Homicidios y Protección de la Persona (DHPP) y la creación de la Superintendencia de la Policía Técnica y Científica. Se puso mayor énfasis en el encarcelamiento de asesinos en serie, se demarcaron claras áreas de competencia entre los diferentes organismos policiales y se dio un mayor rol a la participación de las comunidades en el proceso de prevención.

La coordinación entre el gobierno federal brasileño y las autoridades de São Paulo permitió mejorar el desempeño de la policía y de los órganos judiciales y el manejo de los fondos destinados a la seguridad pública. Las medidas implementadas incluyeron:

- La planificación estratégica y la evaluación continua de los resultados;
- la modernización y expansión de los sistemas de comunicación;
- la creación de un centro para el manejo de la información relacionada con la seguridad;
- la instauración de prácticas de transparencia y rendición de cuentas de la policía con miras a mejorar el desempeño en materia de derechos humanos;

**Gráfica 5.11** Homicidios por cada 100 mil habitantes en Río de Janeiro y São Paulo (2000-2006)



FUENTE: Ministério da Saúde/DATASUS, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

- el establecimiento de protocolos operacionales para la policía militar;
- la creación de policías comunales para la prevención;
- el entrenamiento profesional permanente de funcionarios policiales y militares para que supieran tratar con la población;
- el aumento de los mecanismos externos de supervisión policial para permitir una mayor participación comunitaria, y
- el incremento de los fondos dedicados a la seguridad pública, que pasaron de 6.6% a 10% del gasto del gobierno local.

En todos los casos, las políticas exitosas han sido diseñadas de manera comprehensiva para ajustarse a las realidades de cada entorno, involucrando a los gobiernos locales, las autoridades nacionales, la sociedad civil y las comunidades organizadas. Asimismo, se ha puesto énfasis en una sensibilización de los cuerpos de seguridad, y la creación de nuevos mecanismos para asegurar la transparencia y evitar los abusos. Es importante notar que los resultados positivos dependen de la ejecución sostenida de estas políticas en el tiempo.

Asimismo, en todos esos casos el Estado ha puesto la recuperación de territorios previamente abandonados por la acción estatal en el centro de sus políticas y ha fortalecido en ellos la presencia de servicios sociales y el rol de la policía de proximidad para prevenir el ingreso de pandillas y narcotraficantes.

### Lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado

La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado constituye un desafío fundamental para la democracia de ciudadanía y la sociedad de bienestar en América Latina. El fenómeno de la delincuencia organizada se ha convertido en un enorme problema gracias a la debilidad de las instituciones, no sólo en el aspecto de los policías, fiscales o jueces, sino también de la estructura institucional que tiene que ver con el Estado de derecho<sup>28</sup>, como las Cortes Supremas y los Tribunales Constitucionales. La debilidad institucional abarca además procesos políticos para y en los cuerpos legislativos y los partidos políticos, no reaccionando estos últimos de manera suficiente frente a los intentos de infiltración de la delincuencia organizada y ante la presencia de cuadros y candidatos vinculados a la delincuencia. Parte de esto se explica en los altos costos que tienen las campañas políticas en la región si las comparamos con las de otros países, incluso los europeos. **La hipoteca política aparece como contraparte de la millonaria campaña electoral y afecta o amenaza a la democracia.**

<sup>28</sup> Véase el estudio “Crimen y Desarrollo en Centroamérica”, ONUDC, 2007, p. 14. Otros sectores del sistema judicial atraviesan por problemas administrativos y de recursos. En muchos países de la región existe la creencia popular de que los jueces están sujetos a influencias financieras o políticas. La falta de capacidad de la policía y de la capacidad de persecución tiene como resultado una tasa muy baja de convictos en algunas instancias.



En varias de las sociedades latinoamericanas hay evidencia de que los procesos de debilidad institucional han generado violencia que se manifiesta en la lucha entre bandas rivales para el control de las rutas de paso hacia Estados Unidos y Europa. Asimismo, esta violencia se amplía cada vez más, estimulada por la competencia por el control de los mercados locales de drogas y de una serie de otros delitos como la trata de personas, prostitución, pornografía infantil, piratería, robo de vehículos, adopciones ilegales, venta de autopartes robadas, secuestro, extorsión y los delitos conexos a esta violencia como lesiones, homicidio y desaparición de personas. En algunos casos, estos fenómenos están ligados también al manejo ilícito de contratos de obra pública y de aprovisionamiento de servicios públicos o privados. Esta coexistencia de debilidad institucional y violencia, que se observa en países como México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia y partes de Venezuela y de Brasil tiene una estrecha relación con el lavado de dinero.<sup>29</sup>

Las instituciones estatales para investigar y perseguir delitos, como las policías, las fiscalías y los órganos de criminalística, así como los jueces y magistrados, no han tenido el éxito esperado a pesar de los procesos de reforma judicial. A la vez, se han generado procesos de infiltración en las mismas instituciones.

La violencia ha estallado en los países centroamericanos porque existe una gran población de jóvenes que no tiene acceso a servicios educativos o sociales, ni capacidad de poder acceder a ellos. Las políticas dirigidas a reprimir a las bandas delictivas han demostrado ser ineficaces. Evidentemente, el fenómeno excede por mucho los aspectos represivos y se vincula con los temas de integración social expuestos en las secciones precedentes (véase también el cuadro 3.15 acerca del enorme número de jóvenes excluidos de los sistemas educativos). Desde esta perspectiva, mientras las sociedades no logren incorporar a estos jóvenes para que opten por otros horizontes de vida y puedan destinar cuantiosos recursos a esta tarea, no van a poder lograrse cambios significativos. Claramente el tema ya mencionado de los recursos fiscales tiene un rol central en torno a este objetivo.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) tiene los elementos que desde la parte de represión y sanción, así como de la prevención social del delito e intercambio de información, deben dar los Estados para generar un proceso de reversión de la situación actual. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) también ha acordado en mayo de 2010 una estrategia hemisférica.<sup>30</sup> Se requiere la investigación y procesamiento de delitos vinculados al narcotráfico y la delincuencia organizada, con policías, fiscales y jueces profesionalizados, con garantías de que no están vinculados a la delincuencia. La misma Convención prevé el combate a la corrupción, a la obstrucción de la justicia

<sup>29</sup> Véase ONUDC, 2007.

<sup>30</sup> Sobre la estrategia acordada por los países miembros de la CICAD, véase <<http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/strategy-2010.asp>>.

## RECUADRO DE OPINIÓN 5.3

“Hoy hay más temor en la población que en la época del conflicto armado.” (Representante de partido político de Guatemala, 10/11/09.)

“El problema de la delincuencia tiene una génesis que no es discutida; nos limitamos a combatir sus efectos.” (Representante de OSC 2 de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La seguridad ciudadana no solamente está ligada a la protección policial de la ciudadanía; tiene una serie de componentes integrales. Está ligada a la disminución de las brechas de desigualdad, a la resolución de problemas estructurales, a la democratización y participación, a la efectivización de derechos individuales y colectivos, al desarrollo integral.” (Ministro del PE 2 de Bolivia, 9/03/10.)

“Avanza el populismo punitivo: oferta de seguridad a cambio de la cesión de derechos. La respuesta no es el funcionamiento de las instituciones de la democracia, sino espacios peligrosísimos donde el Estado cede poder. Incluso se llega a pasar de la administración de justicia a la administración de venganza. Los derechos humanos son vistos como un obstáculo, o como un lujo que no nos podemos dar. Esta ecuación es uno de los grandes riesgos para la democracia.” (Experto mexicano en temas de DDHH, 22/03/10; cita aproximada.)

“Contraoponer ‘mano dura’ y ‘garantismo extremo’ es un error teórico fundamental: las garantías, las libertades públicas, los derechos fundamentales son una conquista de nuestra civilización; ubicarlas en el otro extremo de la mano dura es un error filosófico muy importante. El garantismo no es una peste, no una mala palabra; es una conquista de la civilización occidental.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“En el tema seguridad el problema central está en la propia policía. Somos uno de los países que tiene mayor proporción de po-

licía por habitante. [...] No es que falten policías ni recursos: es que tenemos una policía corrupta. Enfrentarse a eso, asumirlo y tomar medidas políticas para cambiarlo es durísimo. El partido político que se lance a hacerlo va a ser hecho trizas.” (Dirigente político de Uruguay, 9/12/09.)

“La política de seguridad se centra en la persecución de los delincuentes y se relega el problema de la administración de justicia. A la hora de implementar una política no sólo se hace de manera unilateral, sino que además se desarrolla de manera incompleta, atendiendo a uno solo de los eslabones de la cadena. [...] Hace falta una política de Estado en materia de seguridad, en la que se determine qué le corresponde a cada uno de los actores involucrados.” (Diputado mexicano 2, 22/03/10; cita aproximada.)

“Todos nuestros países todos los días crean cantidades de leyes; el problema está en su falta de aplicación y en la impunidad, en particular en lo que se refiere al crimen y los actos de corrupción.” (Representante de OSC de R. Dominicana, 17/11/09.)

“Todo el mundo tiene derecho a la salud, pero resulta que el sistema de salud tiene que darle prioridad a una persona a la cual le dispararon antes que a una persona a la que le dio un ataque cardíaco. Los bomberos tienen que atender primero a una persona a la cual le dispararon antes que a una mujer que está dando a luz. Le tienen que dar prioridad a atender a la violencia, y entonces le empiezan a quitar dinero a otros programas, por ejemplo al del VIH. [...] Chicos que están a punto de graduarse de repente son muertos por la violencia, y entonces toda la inversión que hizo el Estado en ese chico automáticamente se pierde. Y se pierde fuerza de trabajo productiva, ingresos para Guatemala.” (Representante de OSC de Guatemala 3, 10/11/09.)

“Un factor que no podemos pasar por alto es el crecimiento de diversas facetas del crimen organizado en la última década, y su

## RECUADRO DE OPINIÓN 5.3 (CONCLUYE)

creciente influencia y participación no solamente en la actividad política a nivel de algunas localidades sino también en la infiltración que ha tenido en todas las estructuras del país. Esto puede afectar seriamente la forma en que se practica la democracia en nuestro país.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 9/11/09.)

“El crimen organizado avanza no sólo sobre el sistema político, sino también sobre la sociedad civil. En algunos países está infiltrando no sólo al Estado, sino también a organizaciones intermedias como sindicatos, organizaciones de campesinos, etc., en algunos casos con métodos muy sofisticados, para distraer la atención del Estado sobre sus negocios. [...] La creciente sofisticación del crimen organizado en su relacionamiento con el poder, y no sólo con la política, requiere de un análisis adicional.” (Funcionario internacional en Brasil, 26/04/10.)

“Esta mentalidad de combatir el narcotráfico y el crimen organizado hace peligrar la democracia. Es volver a la división de Carl Schmitt enemigo-amigo, guerra y consecuentemente militarización. Y militarización implica volver a darles el gusto a nuestros militares.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“En lo que se refiere al involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior Colombia solía ser una singularidad; sin

embargo, actualmente esa tendencia se extiende. Ello tiene efectos fundamentales sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 16/02/10; cita aproximada.)

“En innumerables barrios y ciudades de todos nuestros países hay gente que no puede salir de su casa después de determinada hora, y que incluso no puede ejercer su libertad básica de locomoción dentro del país por la acción de mafias y el crimen organizado. [...] Pero también hay una gran anomia en nuestras poblaciones. Yo les pregunto: ¿Qué pasaría en São Paulo, Río o Buenos Aires si les dijeran a sus ciudadanos que van a cortar la luz y llevarse a la policía durante cuarenta y ocho horas? A nosotros nos pasó en Concepción, una ciudad grande, en ocasión del terremoto, y lo que vimos no nos agradó: [...] vimos saqueos —y no de los delincuentes de siempre, ni tampoco de los hambrientos, sino también de la clase media, incluso de periodistas que estaban cubriendo los hechos, simplemente porque no había nadie controlando, porque la luz estaba apagada—; [...] hubo acaparamiento y especulación, en suma, un individualismo extremo que contrastaba con la gran solidaridad que también hubo. [...] Lo que nos pasó habla de cierta actitud hacia el Estado a la que hay que dedicar más atención.” (Ex asesor presidencial de Chile, 26/04/10.)

y al lavado de activos en todas sus formas, así como el desmantelamiento de las empresas criminales.

El uso de la coerción en funciones de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas por parte de los Estados latinoamericanos es sólo una parte de la respuesta que demanda el fenómeno del narcotráfico. A ello deben sumarse los esfuerzos en el área de salud pública para fortalecer la prevención del consumo y el tratamiento de las personas en situación de adicción. Sobre todo, debe sumarse una vigorosa dimensión política que evidencie que se trata de un problema que excede en mucho las capacidades de las jurisdicciones nacionales y que demanda, por ello, un

verdadero diálogo hemisférico y mundial. Este esfuerzo diplomático debe propiciar una profunda revisión de las políticas antidrogas en el principal mercado consumidor del mundo, Estados Unidos de América, hasta ahora casi exclusivamente centradas en el control de la oferta por mecanismos represivos. Las implicaciones de ese enfoque para el hemisferio han sido, en general, profundamente negativas. De alguna manera, el primer requisito para que América Latina y el Hemisferio Occidental en general hagan progresos sustantivos en la lucha contra el narcotráfico consiste en abolir la *prohibición de pensar en enfoques alternativos de política pública* —más orientados a la reducción de la demanda y a la mitigación del daño ocasionado por las drogas— que vengan a complementar el uso necesario y controlado de la coerción estatal.<sup>31</sup>

Los países de la región no han logrado aún muchas de las metas consensuadas en foros hemisféricos e internacionales en materia de lucha contra el narcotráfico, en parte porque falta voluntad política y en parte porque la sociedad civil organizada no ha tenido la capacidad de desarrollar procesos para generar reversiones en este aspecto. Algunos países han tenido mejores resultados que otros en la aplicación de la CNUDOT, tal como Colombia que ha mejorado sustancialmente sus indicadores a este respecto. Otros países empiezan a implementar mejoras, como Guatemala después de la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Otros países como México han tenido un franco agravamiento en los índices de violencia y delincuencia.

**Resulta evidente que, a menos que se vea el fenómeno de la delincuencia organizada en su justa vinculación como un serio obstáculo para garantizar una mejor democracia y bienestar y se generen pactos para reforzar el Estado de derecho, la inseguridad será uno de los mayores elementos que impidan el desarrollo integral de los países de la región. Este es un problema que en primer lugar concierne al Poder Judicial, aunque cada vez existe más evidencia sobre su ramificación hacia todos los sectores de la sociedad.**

Por último, fortalecer el diálogo hemisférico amplio sobre las políticas antidrogas es esencial para mejorar la situación de seguridad en América Latina y reducir los riesgos que de ella se derivan para los sistemas democráticos de la región.

---

<sup>31</sup> Véase, en particular, Brookings Institution, 2008.

# EPÍLOGO

**E**ste texto ha planteado preguntas que en América Latina suelen ser ignoradas y ha intentado dar pistas o claves para debatir sus respuestas. También ha abordado la discusión de temas que son tratados en el debate político, aunque ha intentado analizarlos desde algunos ángulos que por lo general se evitan o ignoran.

En el comienzo de este trabajo mencionábamos la necesidad de concebir el esfuerzo de democratización como una labor que nunca debe perder de vista sus destinatarios: las mujeres y los hombres que enfrentan con incertidumbre y temor su día a día, en particular los que sufren la injusticia de la pobreza y la marginalidad en sociedades profundamente desiguales y violentas.

Hablamos de democracia de ciudadanía, a pesar del malestar con la democracia; de la necesidad de reformar el Estado para la presente etapa política, conscientes del déficit de estatalidad; de cómo hacer más sólidas las instituciones republicanas y salir de la crisis de representación en la región; de las políticas sobre fiscalidad, la integración social y la seguridad ciudadana, con sus dilemas para ser eficaces en el marco del Estado democrático de derecho.

En síntesis, planteamos la necesidad de cambio en América Latina comprendiendo que los principales instrumentos democráticos de transformación social —la política, los partidos políticos y el Estado— son observados con escepticismo por grandes sectores de nuestras sociedades.

Todos estos temas estuvieron siempre vinculados, de una u otra manera, a la cuestión del poder, clave de la política y, en consecuencia, de la democracia. Quiénes detentan el poder, por qué lo tienen, para qué lo utilizan, fueron cuestiones que recorrieron de forma explícita o tácita nuestras páginas.

Finalmente la política se trata de poder: de obtenerlo, de conservarlo y de utilizarlo. La democracia agrega el cómo y para quién usarlo.

Pero si hemos podido introducir temas, guías y mostrar la relevancia de la discusión del poder, existe el riesgo de que este texto pueda ser visto como un “deber ser”, como los abstractos consejos de observadores que no aportan a la elaboración de los instru-

mentos para su realización. Es posible que exista ese riesgo. Pero escribir la ecuación en una pizarra es una condición necesaria para resolverla.

En ese espíritu, hemos realizado un amplio debate con actores sociales, políticos y económicos de la región sobre estas ecuaciones no discutidas y menos aún resueltas. La interacción con más de 850 referentes de casi todos los países latinoamericanos nos ha ayudado a corregir, agregar y dar sustancia a muchos de nuestros temas de debate.

Por otro lado, es esencial insistir en avanzar en la creación de consensos de gobierno. Nuestra región ha visto en ocasiones la formación de frentes de partidos. Pero las más de las veces, o su destino ha sido sólo electoral, o se ha tratado de procesos que reunían a quienes pensaban casi igual.

El desafío es la creación de mayorías plurales que compartan, además de las reglas básicas del juego democrático, los objetivos y valores centrales de un proyecto, y que sean capaces de reunirse no sólo para ganar una elección sino para gobernar. Para dar continuidad y poder al cambio.

Esta experiencia, salvo raros casos muy exitosos, no es práctica habitual en América Latina.

En la política es más difícil hacer acuerdos que promover enfrentamientos. Eso la torna una tarea apasionante: la conclusión de los acuerdos entre distintos, para construir poder para el cambio sostenible. Y parte de esa pasión es que no es una labor que concluya con una idea genial o una maniobra magistral. La política tiene el encanto de la larga construcción de la obra esencial.

No será la obra de un presidente, sino de varias generaciones que trabajan sobre una visión compartida, sobre aspiraciones comunes, guardando la pluralidad de métodos para alcanzarlas.

El consenso es clave en la construcción del poder democrático. Ése es el único poder que puede permitir no sólo enfrentar las transformaciones que hemos discutido, sino, sobre todo, gobernar para las mayorías. Sería deseable que la etapa posautoritaria culmine inaugurando la era de los consensos de Estado para el cambio.

Por último, el énfasis que hemos puesto en la provisión de ciudadanía efectiva abre un camino para la evaluación más profunda del desempeño de la democracia en la región. Tanto en la OEA como en el PNUD hemos trabajado en esta línea y existen acciones en marcha que sirven como mecanismos concretos de consenso regional para la evaluación del estado de la ciudadanía. En el futuro, será necesario reflexionar y activar el debate político sobre el acceso al poder y la creación de poder; cómo se llega al gobierno y cuál es el poder con que se gobierna en nuestra América Latina.

# BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, C. (2008), *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Extraído de <http://tinyurl.com/acevedoc>
- Ajzen, I., y M. Fishbein (1980), *Understanding Attitudes and predicting Social Behavior*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Alcántara, M. (2009), *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de pos transición*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Alcántara, M., y M. García Montero (2008), *Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative succes*, The Kellogg Institute Working Papers (348), pp. 50-62.
- Altman, D. (2009), *Democracia Directa y Crisis de Representación en la América Latina Pos transición*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Altman, D. (publicación programada para 2011), *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Altman, D. (2009), *Power to the People? A Global view on direct Democracy*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Andersen, M. E. (2009), *Indigenous Peoples, Democracy and a Revolution of the Fourth World*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Anderson, B. (1993), *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington DC y Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank, Oxford University Press.
- Bellamy, R. (2007), *Political Constitutionalism: a Republican Defense of Constitutionality of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (2005), *Diccionario de ciencia política*, México, Siglo XXI.
- (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2008), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009), *O Estado Necessário para a Democracia Possível na América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.

- Brinks, D. M. (2009), *From legal poverty to legal agency: Establishing the rule of law in Latin America*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Brookings Institution (2008), *Rethinking U.S.-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*, Washington DC, Brookings Institution.
- Caputo, D., *La democracia de bienestar*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Carey, John M., y Matthew S. Shugart (1998), "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?" pp. 1-29, en John M. Carey y Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Casas, K. (2009), *Democracia, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Casas, K., y Zovatto, D. (2009), *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Castañeda, J. (1995), *La utopía desarmada*, Madrid, Ariel.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, CEPAL y Alfaomega.
- (2007), *¡Ni una más! el derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2007b), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- (2008), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- (2008b), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- (2009), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- (2010), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- (2010b), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- Crotty W. J., y Katz R. S. (2006), *Handbook of Political Parties*, Londres, Sage Publications.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010), *Estrategia Hemisférica Sobre Drogas*. Disponible en <http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/strategy-2010.asp>
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009), *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Extraído de [www.drogasendemocracia.org](http://www.drogasendemocracia.org)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2008), *Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Confederación Sindical Internacional (CSI) (2007), *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales 2007*. Disponible en <http://survey07.ituc-csi.org/getcontinent.php?IDContinent=0&IDLang=ES>.
- Confirmada acusación contra Fernando Botero ZEA Bogotá, D. C., (25 de enero de 2002). Véase <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/Bol2002/enero/bol20.htm>



- Cruz, J. M. (2008), "The impact of violent crime on the political culture of Latin America: The special case of Central America", en M. Seligson, *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the AmericasBarometer 2006-2007*, Nashville, Vanderbilt University.
- Dammert, L. (2008), *Seguridad Privada: Respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos*, OEA, Seguridad Pública, Washington D.C: OEA.
- Dammert, L. (2009), *Violencias, Crimen e Inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Demoscopía SA (2007), *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*, San José, Costa Rica.
- Despouy, Leandro (1999), *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM.
- Domingo, P. (2008), *El Estado ante el ciudadano: reforma judicial y rendición de cuentas en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Donadio, M. (2008), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Editorial SER.
- Fitoussi, J. P., y Laurent, É. (2008), *Économie politique, économie démocratique*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- García-Montero, M. (2007), "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", *Lateinamerika Analysen*, 17 (2), pp. 2-24.
- (2008), "Instituciones y actividad legislativa en América Latina", *Documentos CIDOB América Latina*, núm 23, Barcelona, Fundación CIDOB.
- García-Villegas, M. (2009), *Estado y reforma en América Latina: Una aproximación teórica a las reformas institucionales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Garretón, M. A. (2007), "La falta de un momento constitucional en Chile", *Discurso de recepción del Premio Nacional de Ciencias Sociales y Humanidades 2007*, Santiago de Chile.
- Glaeser, E. L., Scheinkman, J., y Shleifer, A. (2003), "The injustice of Inequality. *Journal of Monetary Economics*", 50 (1), pp. 199-222.
- Gray-Molina, G. (2010), *Nuevas Constituciones Andinas, Nuevas Tensiones Estatales*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Hibbs, D. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policies", *American Political Science Review* (71), pp. 146-148.
- Hirst, M. (2009), *La agenda de seguridad y defensa en América del Sur. Su impacto para la democracia*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (enero 22, 2009). Extraído de <<http://www.iltweb.org/>>
- International Center for Prison Studies (2010), *A Human Rights Approach to Prison Management*, Londres, International Center for Prison Studies.

- Janine R. R. (2009), *Para a democracia de bem-estar na América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Johnston, M., y Apaza, C. R. (2009), *Rethinking Transparency: Engaging Civil Society, Changing Perceptions*. Manuscrito inédito preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Jongsung, Y., y Khagram, S. (2005), "A Comparative Study of Inequality and Corruption", *American Sociological Review*, 70 (1).
- Jütersonke, O. (2009), "Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America", *Security Dialogue* (40), pp. 373-397.
- Kelsen, H. (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Guadarrama.
- Kitschelt H., Hawkins K. A., Luna, J. P., Rosas G., y Zechmeister E. J. (2009), *Latin American Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lacordaire, H. D. (1872), *Conferénces de Notre Dame Paris*, Paris: Librairie Poussielgue Frères, tomo IV.
- Latinobarómetro (2008), *Informe anual de Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Lavagna, R. (2009), *Agenda-Informe para la democracia de Bienestar en América Latina: Notas sobre Cuestiones Estructurales y Temas para la Agenda*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Lewis, A. (1982), *The psychology of taxation*, Martin Robertson & Company Ltd., Oxford.
- Llanos, Beatriz, y Kristen Sample (2008), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Londoño, J. (2000), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luna, Elba, Vivian Roza, y Gabriela Vega (2008), *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer [PROLID].
- Marshall, T. H. (1965), "Citizenship and Social Class", en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York-Garden City, Doubleday.
- Moore, B. (1991), *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Ediciones Península.
- Munck, G. (2009), *La ciudadanía en América Latina: estado actual, tendencias y desafíos*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Muñoz, H. (2006), *The Growing Community of Democracies*, Londres, Lynne Reiner Publishers.
- Nueva Sociedad* (2007), número especial, "¿Sin salida? Las cárceles en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril).
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países post comunistas", *Desarrollo Económico*, 33 (130), pp. 125-159.

- O'Donnell, G. (2008), "Hacia un Estado y para la democracia", en PNUD, *Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2004), "Mercado, cohesión social y democracia", *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*.
- Ocampo, J. A. (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- OCDE (2007), *Perspectivas económicas de América Latina*, París.
- OEA (2008), *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades*, Washington DC.
- OEA (2008), Programa interamericano para el registro civil universal y derecho a la identidad, disponible en <[http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES\\_2362\\_Programa Interamericano\\_s.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES_2362_Programa%20Interamericano_s.pdf)>
- OEA CIDH (2007), (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas*, Washington DC.
- (2007b), *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, DC, OEA.
- (2007), *Relatoría para la Libertad de Expresión. (2007a) Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2006*, Washington, DC.
- (2008a), *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2007*, Washington, DC.
- (2008b), *Estudio especial sobre la situación de las investigaciones respecto a los periodistas asesinados en la región durante el periodo 1995-2005*, Washington, DC.
- (2009a), *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008*, Washington, DC.
- (2009b), *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, Washington, DC.
- OEA y Idea internacional (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Ediciones del Sur.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2007), *Panorama Laboral 2007*, Lima, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2009), *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los objetivos de desarrollo del milenio: incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente*/Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002), *World Report on Violence and Health*, Ginebra.
- ONUDC (2007), *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Nueva York
- (2008), *Reporte Anual*, Nueva York.
- (2008b), *2008 World Drug Report*, Viena, Austria.
- (2008c), *Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*, Viena, Austria.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2009), *Situación de salud en las Américas: Indicadores Básicos. 2009*, Washington, DC.
- Oszlak, O. (2009), *La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Pérez-Liñán, A. (2009), *Las crisis institucionales en el escenario de postransición: Más allá de las relaciones ejecutivo-legislativo*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Pion-Berlin, D. (2009), *Civil-Military Relations and Postransitional Democracies in Latin America*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Piore, M. J. (2009), *Toward the Inspeccion de Trabajo as an Instrument of Economic Growth, Development and Efficiency*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- (2006), *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de desarrollo humano*, San José.
- (2007), *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, Oxford University Press.
- PNUD, AECID (2009), *Medios, política y democracia en América Latina. Un esfuerzo dirigido al mejoramiento de la relación medios y política para el fortalecimiento de la democracia en América Latina*, Nueva York.
- Pousadela, I. (2009), *Democracia, elecciones y partidos políticos en América Latina: Elementos para una agenda de debate*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Programa Estado de la Nación (2008), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, San José, C.R.
- Przeworski, A. (2009), *Representative Institutions, Political Conflicts, and Public Policies*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Quijada, A. (2009), *Ciclos políticos y fiscales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Rodríguez, J. (2009), *Rol del Poder Legislativo en materia presupuestaria durante el periodo de postransición democrática en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Rosavallon, P. (2008), *La crise de la représentation politique en Amérique Latine*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Rouquié, A. (2009), *Citoyenneté sociale et tentation autoritaire*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Sample, B. L. (2008), *30 años de democracia ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Lima, IDEA Internacional.
- Seligson, M., y Azpuru, D. (2001), “Las dimensiones y el impacto político de la delincuencia en Guatemala”, en L. Rosero, *Poblaciones del Istmo 2000: Familia,*

- migración, violencia y medio ambiente*, San José, Centro Centroamericano de Población.
- Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shapiro, I., y Stokes, S. (2008), *Democracy and Power in Latin America: the Posttransition Scenario*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Sheppard, L. (1964), *Lacordaire: A Biographical Essay*, Nueva York, MacMillan.
- Shugart, M., y Johnson, J. (2009), *Elevating Legislatures in Latin American Presidential Democracies*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Shugart, M., y Mainwaring, S. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stavenhagen, R. (2009), *La conflictividad étnica y su impacto en los procesos democráticos del continente*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Stiglitz, J., Sen, A., y Fitoussi, J. P. (2008), Retrieved from Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, en <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.html](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.html)>
- Suárez, W. C. (1982), “El poder ejecutivo en América latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, *Revista de Estudios Políticos* (29), p. 121.
- Tanzi, V. (2009), *Democratic Aspirations and Fiscal Realities in Latin America*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- The Times* (octubre 24 de 2008), “Campaigns cost tops \$5.3bn in most expensive White House race in history”.
- Tilly, C. (2007), *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- UNHCR (2010), *Immigration and Refugee Board of Canada, Honduras: The presence and activities of the gangs, Mara Salvatrucha (MS) and the Mara 18 in Honduras, including their structure, the role of women, and the effectiveness of anti-mara government measures* (2007-January 2010), Nueva York, United Nations.
- United Nations (2002), *Annual review of developments in globalization*, Nueva York, United Nations.
- USAID (2006), *Central America and Mexico gang assessment*, Washington , DC.
- Uslaner, E. (2008), *Corruption, inequality and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Uthoff-Botka, A. (2009), *Democracia, ciudadanía y seguridad social en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.
- Valenzuela, A. (2005), “Beyond Bening Neglect: Washington and Latin America”, *Current history*, 104 (679), p. 5.
- Valenzuela, E. (2008), “Desorganización, solidaridad y movilidad”, en E. Valenzuela, *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, Santiago de Chile, Ugbar Editores.
- Waisbord, S. (2009), *Medios, prensa y calidad democrática en la posttransición en América Latina*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.

- Waldron, J. (2006), “The Core of the Case Against Judicial Review”, *Yale Law Journal* (115).
- Ware, A. (1996), *Political Parties and Party Systems*, Nueva York, Oxford University Press.
- Zuleta Puceiro, E. (2009), *Democracia y partidos políticos. Hacia una agenda anotada*. Documento preparado para el proyecto Democracia OEA.

## Colaboradores que han participado con contribuciones académicas.\*

<b>Nombre</b>	<b>Título</b>
Alcántara, Sáez Manuel	El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de postransición
Altman, David	1. Democracia directa y crisis de representación en la América Latina postransición 2. Instituciones democráticas y opinión pública en América Latina
Andersen, Martín	Pueblos indígenas, democracia y revolución del Cuarto Mundo
Apaza, Carmen R.	Replanteo respecto de la transparencia: participación de la sociedad civil, cambio de percepciones
Arriagada, Genaro	Temas para una agenda de democracia en América Latina
Barbenza, Ezequiel	Impacto de la crisis financiera internacional en la informalidad laboral, la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe
Bresser-Pereira, Luiz Carlos	El Estado necesario para la democracia posible en América Latina
Brinks, Daniel	De la pobreza legal a la participación en el sistema legal: instauración del Estado de derecho en Latinoamérica
Caetano, Gerardo	Prospectiva, democracia y tiempo: Algunas notas urgentes para América Latina
Casas, Kevin	1. Democracia, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en América Latina 2. Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina
Castañeda, Jorge	Las transiciones democráticas en América latina
Comisión Interamericana de Mujeres	Por qué no decirlo: La desigualdad de género socava a la democracia
Colazo, Carmen	Las mujeres en la democracia. Avances y retrocesos de la ciudadanía desde una perspectiva de género
Cotler, Julio	Nuevos temas de la agenda política latinoamericana

\* Los colaboradores no tienen responsabilidad en la redacción y opinión de las ideas en el Informe.

Dammert, Lucía	Violencias, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia
Domingo, Pilar	El Estado ante el ciudadano: reforma judicial y rendición de cuentas en América Latina
Fitoussi, Jean-Paul	Economía política, economía democrática
García Villegas, Mauricio	Estado y reforma en América Latina. Una aproximación teórica a las reformas institucionales en América Latina
Godio, Julio	Reflexiones sobre el concepto de “archipiélago político argentino”
Gray Molina, George	Nuevas constituciones andinas, nuevas tensiones estatales
Hakim, Peter	El presidente Obama y América Latina
Hirst, Mónica	La agenda de seguridad y defensa en América del Sur. Su impacto para la democracia
Janine Ribeiro, Renato	Para una democracia de bienestar en América Latina
Johnson, Joel W.	Fortalecimiento de los órganos legislativos en las democracias presidencialistas de América Latina
Johnston, Michael	Replanteo respecto de la transparencia: participación de la sociedad civil, cambio de percepciones
Larrain, Fernando	Las políticas públicas y la ciudadanía
Laureant, Eloi	Economía política, economía democrática
Lavagna, Roberto	Notas sobre cuestiones estructurales y temas para la agenda
Lavergne, Néstor	Características del escenario de postransición en América Latina
Luna, Juan Pablo	Instituciones democráticas y opinión pública en América Latina
Munck, Gerardo	La ciudadanía en América Latina: estado actual, tendencias y desafíos
Ocampo, José Antonio	1. Economía y equidad: logros y falencias durante la fase democrática 2. Ciudadanía y política social
Ominami, Carlos	Para una agenda EE.UU. - Latinoamérica. Cómo combinar autonomía y cooperación
Oszlak, Oscar	La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización
Pérez-Liñán, Aníbal	Las crisis institucionales en el escenario de postransición: más allá de las relaciones Ejecutivo-Legislativo



Pion-Berlin, David	Las relaciones civiles-militares y las democracias postransición en América Latina
Piore, Michael	Inspección de trabajo como un instrumento de crecimiento económico, desarrollo y eficiencia
Pousadela, Inés	1. Democracia, elecciones y partidos políticos en América Latina: elementos para una agenda de debate 2. Género y democracia: un balance de las postransiciones
Przeworski, Adam	Instituciones representativas, conflictos políticos y políticas públicas
Quijada, Alejandro	Ciclos políticos y fiscales
Rodríguez, Jesús	Rol del Poder Legislativo en materia presupuestaria durante el periodo de postransición democrática en América Latina
Ronsanvallon, Pierre	La crisis de la representación política
Rouquie, Alain	Ciudadanía social y tentación autoritaria
San Juan, Ana M.	Estado y democratización social en América Latina
Sanz, Ernesto	Fragmentación social y partidos políticos
Shapiro, Ian	Democracia y poder en América Latina: el escenario de postransición
Shugart, Matthew	Fortalecimiento de los órganos legislativos en las democracias presidencialistas de América Latina
Sleiman, Cecilia	Educación y trabajo para jóvenes en América Latina: situación actual, tensiones y desafíos
Stavenhagen, Rodolfo	La conflictividad étnica y su impacto en los procesos democráticos del continente
Stokes, Susan	Democracia y poder en América Latina: el escenario de postransición
Tanzi, Vito	Aspiraciones democráticas y realidades fiscales en América Latina
Uthoff Botka, Andras	Democracia, ciudadanía y seguridad social en América Latina
Vallejo, Juliana	Economía y equidad: logros y falencias durante la fase democrática
Waisbord, Silvio	Medios, prensa y calidad democrática en la postransición en América Latina
Zovatto, Daniel	Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina
Zuleta Puceiro, Enrique	Democracia y partidos. Hacia una agenda anotada



## Participantes en seminarios, reuniones y entrevistas

Argentina	Abal Medina, Juan Manuel	Secretario de la Gestión Pública de la Nación
Argentina	Alconada Mon, Hugo	Pro secretario de redacción del diario <i>La Nación</i>
Argentina	Alfonsín, Ricardo	Vicepresidente de la Cámara de Diputados, Unión Cívica Radical (UCR)
Argentina	Alfonsín, Raúl	Ex presidente de la República
Argentina	Álvarez, Carlos	Presidente del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES); ex vicepresidente de la República
Argentina	Balza, Martín	Ex jefe del ejército argentino; embajador en Colombia
Argentina	Berensztein, Sergio	Presidente de Poliarquía Consultores
Argentina	Binner, Hermes	Gobernador de la provincia de Santa Fe, Partido Socialista
Argentina	Botana, Natalio	Politólogo
Argentina	Buisel Quintana, Hugo	Secretario general de la Asociación de Personal de Organismos Control (APOC)
Argentina	Carrió, Elisa	Diputada, Coalición Cívica
Argentina	Casareto, Jorge	Obispo católico; presidente de la Pastoral Social
Argentina	Conte Grand, Gerardo	Ex diputado, Coalición Cívica
Argentina	Cortina, Rubén	Presidente de Union Network International (UNI) para el Hemisferio Occidental
Argentina	Custer, Carlos	Ex embajador ante El Vaticano; ex secretario general de la Confederación Mundial de Trabajadores

Argentina	D'Alessandro, Andrés	Director del Foro de Periodismo Argentino (FOPEA)
Argentina	Duhalde, Eduardo	Ex presidente de la República
Argentina	Fellner, Eduardo	Presidente de la Cámara de Diputados; representante del Frente Para la Victoria
Argentina	Filmus, Daniel	Senador, Frente para la Victoria; ex ministro de Educación
Argentina	Ghilini, Horacio	Secretario general del Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP)
Argentina	Gioja, José Luis	Gobernador de la Provincia de San Juan
Argentina	González García, Gines	Embajador en Chile; ex ministro de Salud
Argentina	Gutiérrez, Ernesto	Presidente de Aeropuertos Argentina
Argentina	Highton de Nolasco, Elena	Vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia
Argentina	Kirschbaum, Ricardo	Director editorial del diario <i>Clarín</i>
Argentina	Lavagna, Roberto	Ex ministro de Economía
Argentina	Lengyel, Miguel	Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Argentina
Argentina	Lolhé, Juan Pablo	Embajador en Brasil
Argentina	López, José Ignacio	Ex vocero del presidente Alfonsín; periodista y ensayista
Argentina	Lorenzetti, Ricardo	Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Argentina	Macri, Mauricio	Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina	Michetti, Gabriela	Diputada, Propuesta Republicana (PRO)
Argentina	Montero, Laura	Senadora, Unión Cívica Radical

Argentina	Pagani, Luis	Presidente de ARCOR y Consejo Empresario Argentino
Argentina	Pagni, Carlos	Editorialista del diario <i>La Nación</i>
Argentina	Pampuro, José	Senador, Frente para la Victoria
Argentina	Patiño Meyer, Hernán	Embajador en Uruguay
Argentina	Rodríguez, Andrés	Secretario general de la Unión Personal Civil de la Nación
Argentina	Rodríguez Giavarini, Adalberto	Ex canciller; presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)
Argentina	Romero, Graciela	Consultora política
Argentina	Rossi, Agustín	Diputado y presidente del Frente para la Victoria
Argentina	Sabbatella, Martín	Diputado, Nuevo Encuentro
Argentina	Sanz, Ernesto	Senador y presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical
Argentina	Schmidt, Juan Carlos	Secretario general de Marítimos (MTA); secretario de Formación y Empleo de la Confederación General del Trabajo
Argentina	Straface, Fernando	Director del Programa Política y Gestión de Gobierno del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Argentina	Tachetti, Vittorio	Vicecanciller
Argentina	Terragno, Rodolfo	Ex jefe del Gabinete; ex ministro de Obras y Servicios Públicos; ex senador, Unión Cívica Radical
Argentina	Tomada, Carlos	Ministro de Trabajo
Argentina	Urtubey, Juan Manuel	Gobernador de Salta
Argentina	Vicente, Oscar	Ex director general de Pérez Companc; presidente del Club Argentino del Petróleo
Argentina	Wainfeld, Mario	Periodista del diario <i>Página 12</i>

Argentina	Zuleta Puceiro, Enrique	Analista político
Bolivia	Albarracín, Waldo	Ex integrante de Defensor del Pueblo
Bolivia	Alvear, Susana	Embajador en Ecuador
Bolivia	Antelo, Germán	Senador, Plan Progreso para Boliva (PPB)
Bolivia	Aramayo, Antonio	Director de UNIR Bolivia
Bolivia	Arce, Héctor	Presidente de la Cámara de Diputados
Bolivia	Arévalo, Eber	Asesora
Bolivia	Arias, Adriana	Diputada
Bolivia	Ávalos, Isaac	Jefe de bancada de senadores de Movimiento al Socialismo (MAS); dirigente Nacional de la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia
Bolivia	Ayo, Diego	Analista
Bolivia	Baker, Nigel	Embajador del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Bolivia	Bell, Kenny	Delegación de la Comisión de Comunidades Europeas
Bolivia	Beltrán, León	Asesor legislativo
Bolivia	Benavente, Claudia	Comunicadora
Bolivia	Benavides Cortés, Fulvia Elvira	Embajadora en Colombia
Bolivia	Bersatti, Fernando	Senador
Bolivia	Borth, Carlos	Ex senador, Partido Poder Democrático Social
Bolivia	Brañez, Alex	Asesor
Bolivia	Calderón, Fernando	Politólogo
Bolivia	Candia, Freddy	Asesor legal
Bolivia	Canedo, Zulma	Senadora
Bolivia	Cárdenas, Félix	Viceministro de Descolonización
Bolivia	Cárdenas, Víctor Hugo	Ex vicepresidente de la República

Bolivia	Cervantes, José Rafael	Embajador de México
Bolivia	César de Araujo, Federico	Embajador de Brasil
Bolivia	Chávez, Wilfredo	Viceministro de Coordinación Gubernamental
Bolivia	Choque Huanca, David	Ministro de Relaciones Exteriores
Bolivia	Coca, Oscar	Ministro de la Presidencia
Bolivia	Copa, Nilda	Ministra de Justicia; dirigente nacional de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias “Bartolina Sisa”
Bolivia	Cordero, Carlos	Analista
Bolivia	Cortez, Edson	Asesor
Bolivia	Creamer, John S.	Embajada de Estados Unidos
Bolivia	Dausá Céspedes, Rafael	Embajador de Cuba
Bolivia	Delgadillo, Walter	Ministro de Obras Públicas
Bolivia	Doria Medina, Samuel	Candidato a la presidencia, Unión Nacional
Bolivia	Escobar, José	Asesor
Bolivia	Exeni Rodríguez, José Luis	Ex presidente de la Corte Nacional Electoral
Bolivia	Fernández, Gustavo	Ex canciller
Bolivia	García Linera, Álvaro	Vicepresidente
Bolivia	García, Enrique	Presidente de CAF - Venezuela
Bolivia	Garrido Arosemena, Enrique	Embajador en Panamá
Bolivia	Gómez, Jorge Luis	Encargado de Negocios, Embajada de Argentina
Bolivia	González Hernández, Crisbeylee	Embajadora de Venezuela
Bolivia	Granado, Juan del	Alcalde de La Paz
Bolivia	Gutiérrez, Bernardo	Senador, Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN)

Bolivia	Guzmán, Gustavo	Ex embajador en Estados Unidos
Bolivia	Herrera, Ricardo	Cónsul general en Chile
Bolivia	Herrera, Yolanda	Asamblea Permanente de Derechos Humanos Bolivia
Bolivia	Huanca, Mercedes	Asesora legal
Bolivia	Ibarnegaray, Roxana	Vocal Corte Nacional Electoral (CNE)
Bolivia	Jaltema, Steve	Primer ministro, Embajada de Canadá
Bolivia	Kafka, Jorge	Analista
Bolivia	Komadina, Jorge	Investigador
Bolivia	Letrilliard, Philippe	Primer consejero, Embajada de Francia
Bolivia	Loza, Ricardo	Ministro consejero, Embajada de España
Bolivia	Machicado, Johnny E.	Asesor
Bolivia	Maldonado, Eduardo	Senador, Asamblea Legislativa Plurinacional (APL); presidente de la Comisión de Constitución
Bolivia	Mallo, Sandra	Consultora
Bolivia	Mansilla, Patricia	Diputada
Bolivia	Méndez, María Elena	Senadora
Bolivia	Mendoza, Adolfo	Senador, Movimiento al Socialismo (MAS)
Bolivia	Mesa Gisbert, Carlos	Ex presidente de la República
Bolivia	Molina, Fernando	Periodista
Bolivia	Montaño, Gabriela	Senadora, Movimiento al Socialismo (MAS)
Bolivia	Morales, Teresa	Coordinadora de Unidad Jurídica
Bolivia	Mozdzierz, William	Segundo ministro consejero
Bolivia	Murillo, Javier	Analista
Bolivia	Nagan, Eran	Segundo secretario, Embajada del Reino de los Países Bajos



Bolivia	Novillo, Mónica	Responsable del Programa de Incidencia de la Coordinadora de la Mujer
Bolivia	Núñez, Juan Carlos	Fundación Jubileo
Bolivia	Nuni, Pedro	Diputado, Movimiento al Socialismo (MAS); dirigente nacional de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
Bolivia	Oliva, Adrián	Diputado, Plan Progreso para Bolivia (PPB)
Bolivia	Ortiz Antelo, Óscar	Presidente del Senado
Bolivia	Paco, Marianela	Diputada
Bolivia	Paz, Sarela	Analista
Bolivia	Peña, Claudia	Viceministro de Autonomías de la Provincia de Santa Cruz
Bolivia	Piérola, Norma Alicia	Diputada
Bolivia	Prada, Raúl	Ex constituyente
Bolivia	Quiroga Ramírez, Jorge	Ex presidente de la República
Bolivia	Quiroga, José Antonio	Intelectual, Fundación UNIR
Bolivia	Reck, Centa	Senadora
Bolivia	Revollo, Marcela	Diputado, Movimiento al Socialismo-Movimiento Sin Miedo (MAS-MS)
Bolivia	Reyes, Elizabeth	Diputada, Unión Nacional (UN)
Bolivia	Riveros, Guido	Presidente del Directorio de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria
Bolivia	Rocha, Enrique	Asesor jurídico
Bolivia	Rodríguez Veltzé, Eduardo	Ex presidente de la República
Bolivia	Rodríguez, Manuel	Embajador de Perú
Bolivia	Rojas, Gonzalo	Investigador
Bolivia	Romero, Ana María	Presidenta de la Cámara de Senadores

Bolivia	Romero, Carlos	Ministro de Autonomías
Bolivia	Romero, Raquel	Colectivo Cabildeo
Bolivia	Romero, Salvador	
Bolivia	Schjerlund, David	Primer secretario, Embajada de Dinamarca
Bolivia	Soriano, Mónica	Vicecanciller
Bolivia	Stödberg, Ann	Consejera y jefa de Cooperación, Embajada de Suecia
Bolivia	Surco, Fidel	Senador, Movimiento al Socialismo (MAS); dirigente nacional del Consejo Nacional por el Cambio (CONALCA)
Bolivia	Terraza, Karime	Asesora legal
Bolivia	Ticona, Esteban	Director de la Academia Diplomática; intelectual indígena
Bolivia	Uchibori, Keika	Tercer secretario, área de política, Embajada de Japón
Bolivia	Uriona, Pilar	Activista, Red de Mujeres
Bolivia	Yaksik, Fabián	Diputado Movimiento al Socialismo- Movimiento Sin Miedo (MAS-MSM)
Bolivia	Zaconeta, Sandra	Asesora legal
Bolivia	Zavala, Ingrid	Diputada
Bolivia	Zegada, María Teresa	Analista
Bolivia	Zurita, Leonilda	Ex senadora, Movimiento al Socialismo (MAS); dirigente nacional de la Confederación “Bartolina Sisa”
Brasil	Abdenur, Roberto	Ex embajador en Estados Unidos
Brasil	Ananias, Patras	Ex ministro de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza
Brasil	Barbosa, Rubens	Ex embajador en Estados Unidos; titular de Comercio Exterior de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP)

Brasil	Barros Dutra, José Eduardo de	Presidente del Partido de los Trabajadores
Brasil	Botafogo Gonçalves, José	Presidente del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI)
Brasil	Bresser Pereira, Luiz Carlos	Economista y cientista social; profesor emérito de la Fundación Getulio Vargas
Brasil	Brito, Roberto	Diputado, Partido Popular (PP); presidente de la Comisión de Legislación
Brasil	Buarque, Cristovam	Senador, Partido Democrático Laborista (PDT)
Brasil	Cabral Filho, Sergio	Gobernador de Rio de Janeiro, Partido Movimiento Democrático Brasileño
Brasil	Cantanhede, Eliane	Periodista, Folha de São Paulo
Brasil	Cardoso, Fernando Henrique	Ex presidente de la República
Brasil	Carvalho López, Marcia Helena X	
Brasil	Ciarlini, Rosalba	Senadora, Partido Demócrata (DEM); presidenta de la Comisión de Asuntos Sociales
Brasil	Coutinho, Luciano	Presidente del Banco Nacional de Desarrollo
Brasil	Couto, Luiz	Diputado, Partido de los Trabajadores; presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Minoría
Brasil	Da Silva Santo, Arthur Henrique	Presidente de la Central Única de Trabajadores
Brasil	Di Fortes, Heráclito	Senador, Partido Frente Liberal
Brasil	Dulci, Luiz	Secretario General de la Presidencia de Brasil

Brasil	Falcao, Rui	Diputado, Partido de los Trabajadores; ex presidente del Partido
Brasil	Fillipelli, Tadeu	Diputado, Partido Movimiento Democrático Brasileño; presidente de la Comisión de Constitución Justicia y Ciudadanía
Brasil	Fortes de Almeida, Mario	Ministro de Ciudades
Brasil	Gadelha, Marcondes	Diputado, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados
Brasil	Gaetani, Francisco	Secretario ejecutivo adjunto del Ministerio de Planeamiento y Gestión
Brasil	Gandour, Ricardo	Director del Grupo Estado São Paulo
Brasil	Garcia, Alexandre Eggers	Periodista de <i>O Globo</i>
Brasil	Garcia, Marco Aurelio	Consejero general de Asuntos Externos de Brasil; vicepresidente del Partido de los Trabajadores
Brasil	Genro, Tarso	Ex ministro de Educación y Justicia; Partido de los Trabajadores
Brasil	Gomes, Ciro	Diputado, Partido Socialista de Brasil
Brasil	Gracie, Ellen	Ministra del Supremo Tribunal Federal
Brasil	Gregory, Denise	Directora ejecutiva del Centro Brasileño de Estudios Internacionales
Brasil	Guerra, Sergio	Presidente del Partido de la Social Democracia Brasileña
Brasil	Guimarães Neto, Samuel Pinheiro	Ministro de Asuntos Estratégicos
Brasil	Gurgel Santos, Roberto M.	Procurador general de la República
Brasil	Jereissatti, Tasso Ribeiro	Senador, Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)

Brasil	Jorge, Miguel	Ministro de Desarrollo de Brasil
Brasil	Kramer, Dora	Periodista
Brasil	Laffer, Celso	Ex ministro de Relaciones Exteriores; profesor de filosofía de derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo
Brasil	Leitao, Miriam	Periodista de <i>O Globo</i>
Brasil	Leo, Sergio	Periodista de <i>Valor</i>
Brasil	Maciel, Marco	Senador, Partido Frente Liberal; ex vicepresidente de la República
Brasil	Maia, César	Alcalde de Rio de Janeiro
Brasil	Mangabeira Unger, Roberto	Ex ministro de Asuntos Estratégicos; profesor de ciencias políticas en la Universidad de Harvard
Brasil	Mendes, Gilmar	Presidente del Supremo Tribunal Federal
Brasil	Mercadante, Aloizio	Senador, Partido de los Trabajadores
Brasil	Monteiro Neto, Armando de Queiroz	Presidente de la Confederación Nacional de Industrias
Brasil	Nery, José	Senador, Partido Socialismo y Libertad (PSOL); vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa
Brasil	Neto, Arthur Virgilio	Senador, Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)
Brasil	Neves, Aécio	Gobernador de Minas Gerais, Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)
Brasil	Oddone da Costa, Decio F.	Petrobras, Clima de Emprendimiento Organizado (CEO)
Brasil	Okamoto, Paulo	Presidente del Servicio Brasileño de Apoyo a Pequeñas Empresas

Brasil	Paes de Souza, Rómulo	Secretario ejecutivo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre
Brasil	Palocci, Antonio	Ex ministro de Economía; Partido de los Trabajadores
Brasil	Patriota, Antonio	
Brasil	Portela de Castro, María Silva	Asesora de la Central Única de los Trabajadores (CUT); presidenta del Consejo Asesor Laboral de la Asociación Latinoamericana de Integración
Brasil	Rebello, Aldo	Diputado, Partido Comunista de Brasil
Brasil	Roussef, Dilma	Ministra de la Casa Civil de Gobierno; candidata a la Presidencia, Partido de los Trabajadores
Brasil	Sarney, José	Presidente de la Cámara de Senadores, Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)
Brasil	Serra, José	Gobernador del estado de São Paulo, Partido Social Democracia Brasileña
Brasil	Silva, Marina	Senadora, Partido Verde de Brasil
Brasil	Singer, André	Vocero del Partido de los Trabajadores de Brasil
Brasil	Skaf, Paulo	Presidente de la Federación de Industrias de São Paulo
Brasil	Sotero, Paulo	Director del Instituto Brasil del Woodrow Wilson International Center
Brasil	Teixeira da Costa, Roberto	Director del Banco Itaú Holding Financiera, S. A
Brasil	Temer, Michel	Presidente de la Cámara de Diputados; presidente del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)
Brasil	Texeira, Alessandro	Presidente de la Agencia Nacional de Apoyo a la Exportación

Brasil	Vanucci, Paulo de Tarso	Secretario de Derechos Humanos
Brasil	Viera, Mauro	Embajador en Estados Unidos
Chile	Allamand, Andrés	Senador, Partido Renovación Nacional; consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Chile	Álvarez Zenteno, Rodrigo	Subsecretario de Hacienda; vicepresidente del Partido Unión Demócrata Independiente
Chile	Apablaza, Carolina	Encargada del Programa Político de Libertad y Desarrollo
Chile	Arriagada, Genaro	Ex ministro; secretario general de la Presidencia, ex embajador en Estados Unidos
Chile	Bitar, Sergio	Ex ministro de Obras Públicas; presidente del Partido por la Democracia
Chile	Brahm, María Luisa	Jefa de asesores de la Presidencia
Chile	Correa, Enrique	Ex ministro; secretario general de Chile; presidente de la Consultora de Comunicación Estratégica IMAGINACIÓN
Chile	Díaz, Francisco	Ex asesor de la Presidencia de Bachelet, Partido Socialista (PS)
Chile	Díaz, Marcelo	Jefe de bancada del Partido Socialista en la Cámara de Diputados
Chile	Fernández, Mariano	Ex canciller
Chile	Gazmuri, Jaime	Ex senador
Chile	Harboe Bascuñán, Felipe	Diputado por Santiago Centro
Chile	Hinzpeter, Rodrigo	Ministro del Interior; coordinador de la campaña de Sebastián Piñera
Chile	Insunza, Jorge	Ex diputado e integrante del Comité Central del Partido por la Democracia (PPD)

Chile	Lagos Weber, Ricardo	Senador de la V Región de Valparaíso e Isla de Pascua
Chile	Lagos, Ricardo	Ex presidente de Chile
Chile	Larrain, Felipe	Ministro de Hacienda
Chile	Larroulet, Cristian	Ministro secretario general de la Presidencia de Chile
Chile	Maira, Luis	Diputado; ex embajador; ministro de Planificación de Chile
Chile	Novoa Vásquez, Jovino	Senador, Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)
Chile	Ominami, Carlos	Ex senador, Partido Socialista en representación de la V Región
Chile	Ominami, Marco Henríquez	Ex candidato a la Presidencia de la República
Chile	Orrego, Claudio	Alcalde de Peñalolén
Chile	Pérez, Lily	Senadora, Partido Renovación Nacional
Chile	Pizarro, Jorge	Presidente del Senado
Chile	Pla, Isabel	Vicepresidenta de Unión Demócrata Independiente (UDI)
Chile	Rincón, Ximena	Presidenta del Centro de Estudios para el Desarrollo
Chile	Rubilar, Karla	Diputada, Partido Renovación Nacional
Chile	Sepúlveda Orbenes, Alejandra	Presidenta de la Cámara de Diputados
Chile	Somavía, Juan	Director general de la Oficina Internacional de Trabajo; abogado
Chile	Tohá, Carolina	Ministra secretaria general durante la presidencia de Michelle Bachelet
Chile	Undurraga Vicuña, Alberto	Alcalde del Municipio de Maipú
Chile	Uriarte Herrera, Gonzalo	Diputado, Unión Demócrata Independiente (UDI)



Chile	Valdés, Juan Gabriel	Ex canciller y delegado presidencial para coordinar la ayuda humanitaria a la República de Haití
Chile	Viera Gallo, José Antonio	Representante en el Tribunal Constitucional de Chile
Chile	Von Baer, Ena	Ministra secretaria general de gobierno del presidente Sebastián Piñera
Chile	Walker, Ignacio	Senador, Partido Demócrata Cristiano (DC)
Chile	Zalaquett, Pablo	Alcalde de Santiago
Colombia	Acevedo Carmona, Darío	Profesor universitario
Colombia	Álvarez, Marcelo	Jefe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA)
Colombia	Andrade, Luis Evelis	Represente Indígena, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
Colombia	Ángel, Santiago	Secretario General de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
Colombia	Barco, Carolina	Embajadora en Estados Unidos; ex canciller
Colombia	Bermúdez Merizalde, Jaime	Ministro de Relaciones Exteriores
Colombia	Bermúdez, Fernando	Ministro encargado de la Policía Nacional
Colombia	Buendía, Paola	Directora de Justicia, Seguridad y Gobierno, Departamento Nacional de Planeación
Colombia	Bueso, Margarita	Directora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Colombia	Cáceres Leal, Javier Enrique	Presidente del Senado
Colombia	Cuesta, Padre Emigdio	Representante de Grupos Afros, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)
Colombia	Dangond Gibsone, Claudia	Decana académica, Pontificia Universidad Javeriana
Colombia	Escobar, Sergio	Asesor
Colombia	Fajardo, Sergio	Candidato a la Presidencia, Partido Compromiso Ciudadano
Colombia	García Jiménez, Álvaro Eduardo	Embajador en Argentina
Colombia	Gloger, Meredith	Representante residente, Instituto Republicano Internacional (IRI)
Colombia	Gómez, Andrés Felipe	Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Colombia	González, Andrés	Gobernador de Cundinamarca
Colombia	Ibáñez Guzmán, Antonio José	Presidente de la Corte Suprema
Colombia	Madariaga, Antonio	Director ejecutivo de Viva la Ciudadanía
Colombia	Mateos, Luis	Consejero político, Embajada de España
Colombia	Mejía, Francisco Javier	Representante de la Alcaldía de Bogotá
Colombia	Mejía, María Emma	Canciller, Partido Polo Democrático Alternativo
Colombia	Melguizo, Jorge	Secretario Social, Alcaldía de Medellín
Colombia	Molano, Rafael Alberto	Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Colombia	Morantes Alfonso, Miguel	Presidente de la Confederación de Trabajadores (CTC)

Colombia	Moreno Paneso, Cristián	Gobernador
Colombia	Moreno Rojas, Samuel	Alcalde de Bogotá, Partido Polo Democrático Alternativo
Colombia	Moreno, Luis Alberto	Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Colombia
Colombia	Murillo, Gabriel	Experto de la Universidad de los Andes
Colombia	Novoa, Armando	Director de Plural
Colombia	Ocampo, José Antonio	Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas (ONU-CEPAL)
Colombia	Ospina, Alfonso	Director General de Colprensa
Colombia	Pardo, Rafael	Candidato a la Presidencia, Partido Liberal de Colombia
Colombia	Parra González, Adela	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Colombia	Pastrana, Andrés	Ex presidente de Colombia
Colombia	Perry, Guillermo	Ex representante ante el Banco Mundial, pertenece a la Organización Fededesarrollo
Colombia	Petro, Gustavo	Candidato a la Presidencia, Partido Polo Democrático Alternativo
Colombia	Pinilla, Nilson	Presidente de la Corte Constitucional de Colombia
Colombia	Prieto, Marcela	Directora general del Instituto de Ciencia Política
Colombia	Ramírez Ocampo, Augusto	Experto de la Pontificia Universidad Javeriana
Colombia	Ramírez, Marta Lucía	Politóloga
Colombia	Riaga, Jairo	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)
Colombia	Rodríguez, Carlos	Ex secretario general de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)

Colombia	Rojas, Jorge	Director ejecutivo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
Colombia	Sánchez, Carlos Ariel	Registrador de la Registraduría Nacional
Colombia	Sanín, Noemí	Candidata a la Presidencia de la República
Colombia	Santos Calderón, Francisco	Vicepresidente de Colombia
Colombia	Santos, Juan Manuel	Fundador del Partido de la U; ministro de Defensa
Colombia	Serpa, Horacio	Gobernador de Santander
Colombia	Ungar, Elisabeth	Directora de Transparencia por Colombia
Colombia	Vargas Lleras, Germán	Candidato a la Presidencia, Partido Cambio Radical
Colombia	Vargas Velásquez, Alejo	Coordinador de la Universidad Nacional de Colombia
Colombia	Vargas, Rafael	Asesor de la Registraduría Nacional
Colombia	Velázquez, Fabio	Subdirector de la Fundación Foro por Colombia
Costa Rica	Aguilar Arce, Rodrigo	Presidente de Confederación de Trabajadores RERUM NOVARUM
Costa Rica	Antillón Guerrero, Mayi	Ministra de Comunicación y Enlace
Costa Rica	Araya, Johnny	Alcalde de San José
Costa Rica	Arias, Óscar	Ex presidente de Costa Rica
Costa Rica	Arraya, Mónica	Presidenta de Cadexco
Costa Rica	Berrocal, Fernando	Coordinador de Planes y Programa del Partido Liberación Nacional
Costa Rica	Calderón Fournier, Rafael Ángel	Candidato a la Presidencia, Partido Unidad Social Cristiana
Costa Rica	Campbell Bar, Epsy	Ex presidenta del Partido Acción Ciudadana
Costa Rica	Casas, Kevin	Ex vicepresidente de la República

Costa Rica	Chinchilla, Laura	Presidenta de la República
Costa Rica	Cuéllar, Roberto	Director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Costa Rica	Dueñas, Tomás	Ex embajador en Washington
Costa Rica	Fishman Zonzinski, Luis	Presidente del Partido Unidad Social Cristiana (USC)
Costa Rica	Guevara, Otto	Candidato a la Presidencia, Movimiento Libertario
Costa Rica	Iturralde, Diego	Abogado y antropólogo
Costa Rica	Merino del Río, José	Diputado de la Asamblea Legislativa del Frente Amplio
Costa Rica	Molina, Francisco	Líder del Partido Acción Ciudadana en la Asamblea Legislativa
Costa Rica	Mora Mora, Luis Paulino	Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Costa Rica	Mora, Jorge	Director de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Costa Rica
Costa Rica	Ordoñez, Jaime	Director del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica
Costa Rica	Pacheco, Francisco Antonio	Presidente de la Asamblea Legislativa
Costa Rica	Picado León, Hugo	Letrado del Tribunal Superior de Elecciones
Costa Rica	Reuben, David	Delegado Permanente de la Presidencia en el Tribunal Supremo Electoral
Costa Rica	Rodríguez, Florisabel	Directora y fundadora de la empresa Procesos

Costa Rica	Rojas, Manuel	Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Costa Rica
Costa Rica	Sobrado, Luis	Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones
Costa Rica	Sojo, Carlos	Consultor internacional
Costa Rica	Sol Arriaza, Ricardo	Director de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem)
Costa Rica	Solís, Ottó	Candidato a la Presidencia, Partido Acción Ciudadana
Costa Rica	Stagno, Bruno	Ministro de Relaciones Exteriores
Costa Rica	Trejos, Eugenio	Ex candidato a la Presidencia, Partido Frente Amplio
Costa Rica	Ulibarri, Eduardo	Presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)
Costa Rica	Urcuyo, Constantino	Director académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Público Administrativo (CIAPA)
Costa Rica	Valverde, Ricardo	Oficial de Programa del Centro de Asesoría y Promoción Electoral- Instituto Intramericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH)
Costa Rica	Vargas, Albino	Secretario general de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)
Costa Rica	Villasuso, Juan Manuel	Director del programa Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universidad
Cuba	Hernández, Rafael	Politólogo; profesor e investigador; director de la revista <i>Temas</i>
Ecuador	Acosta, Alberto	Director del Programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador
Ecuador	Aránibar, Ernesto	Empresario

Ecuador	Carvajal, Miguel	Ministro coordinador de Seguridad Interior y Exterior
Ecuador	Cevallos, Javier Ponce	Ministro de Defensa del presidente Rafael Correa
Ecuador	Cordero, Fernando	Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador
Ecuador	Costa, Alberto	Ex presidente de la Asamblea Constituyente
Ecuador	Del Cioppo Aragundi, Pascual Eugenio	Presidente del Partido Social Cristiano
Ecuador	Falconí Benítez, Fander	Canciller
Ecuador	Gallegos, Luis	Embajador en Estados Unidos
Ecuador	Hidalgo, Ruth	Participación Ciudadana-Red de Justicia
Ecuador	Hurtado, Osvaldo	Ex presidente de Ecuador
Ecuador	Jalkh, Gustavo	Ministro de Gobierno en la presidencia de Rafael Correa
Ecuador	Moncayo, Paco	Ex alcalde de Quito
Ecuador	Montufar, César	Asambleísta
Ecuador	Mora, Galo	Secretario de Cultura
Ecuador	Nebot Saadi, Jaime	Alcalde del Guayaquil
Ecuador	Noboa, Álvaro	Presidente fundador de la Asociación de Corredores de Bienes Raíces; tres veces candidato a la presidencia por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)
Ecuador	Pachano, Simón	Profesor universitario
Ecuador	Peñaherrera Solah, Blasco	Presidente de la Cámara de Comercio de Quito
Ecuador	Ramírez Vallejos, René	Presidente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Ecuador	Romo, María Paula	Asambleísta, Comisión de la Verdad

Ecuador	Ruiz, Gonzalo	Periodista de Prensa Nacional y editorialista del diario <i>El Comercio</i>
Ecuador	Simón, Omar	Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador
Ecuador	Torre, Augusto de la	Director del Departamento Latinoamericano del Banco Mundial
Ecuador	Vega Delgado, Gustavo	Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior y Escuelas Politécnicas (CONESUP)
El Salvador	Ábrego, Abraham	Subdirector
El Salvador	Acosta, Joselito	Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES)
El Salvador	Alemán, Juan Daniel	Secretario general del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)
El Salvador	Altamirano, Enrique	Editor jefe del diario <i>Hoy</i>
El Salvador	Amaya, José María	Central de Trabajadores Democráticos-Confederación Social de las Américas (CTD-CSA)
El Salvador	Aragay, Manuel Matta	Embajada de Chile
El Salvador	Araque, Gloria	Instituto de la Mujer
El Salvador	Araujo, Carlos	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Arene, Alberto	Analista político
El Salvador	Ballesteros, Ricardo	Propietario de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Barillas, Rosario de	Asesora de la Procuraduría General de la República
El Salvador	Bonilla, José Carlos	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Brizuela de Ávila, María Eugenia	Directora de Sustentabilidad Corporativa HSBC América Latina
El Salvador	Cabrales, Antonio	Presidente de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)



El Salvador	Cáceres de Alemán, Silvia	Embajada de Guatemala
El Salvador	Cáceres, Carlos	Ministro de Hacienda
El Salvador	Calderón, Vilma de	Corporación de Exportadores (COEXPORT)
El Salvador	Campos, Sergio	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Cardenal, Raúl	Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)
El Salvador	Cartagena, Silvia	Miembro de la Comisión Política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)
El Salvador	Castañón, Milagros	Embajada de Perú
El Salvador	Castro Ábrego, Carlos Sigfredo	Red para las Migraciones-El Salvador-Consejo del Poder Ciudadano (REDMIGRES/CPC)
El Salvador	Centeno Valle, Rosa María	Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador-Comité Cristiano pro Desplazados (CORDES-CRIPDES)
El Salvador	Centeno, Humberto	Ministro de Gobernación
El Salvador	Chacón, Alexander	Oficina del Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)
El Salvador	Chávez Mena, Miguel	Partido Demócrata Cristiano
El Salvador	Chávez, Delmy	Propietaria CODCEL
El Salvador	Chicas, Eugenio	Magistrado del Tribunal Supremo Electoral
El Salvador	Cisneros, Ana	Consejos del Poder Ciudadano (CPC)
El Salvador	Córdova, Ricardo Alfonso	Director ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manual Ungo (FUNDAUNGO)
El Salvador	Cristiani, Alfredo	Ex presidente de la República, presidente de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)
El Salvador	Cuéllar, Nelson	Coordinador de PRISMA

El Salvador	Daboub, José Jorge	Cámara de Comercio
El Salvador	Delgado, Paulino	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
El Salvador	Díaz, Francisco	Ministerio de Relaciones Exteriores
El Salvador	Domínguez, Rafael	Presidente de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES)
El Salvador	Enríquez, Alberto	Director de AFAN
El Salvador	Erazo, Guadalupe	Bloque Popular Social (BPS)
El Salvador	Escalón, Carmen Elena de	Diputada, Partido Alianza Republicana Nacionalista
El Salvador	Escobar, Ana Vilma de	Vicepresidenta de la República
El Salvador	Espinoza, Guadalupe de	Representante de la Secretaría de Inclusión Social
El Salvador	Flores, Milton	Foro para la Defensa de la Constitución (FDC)
El Salvador	Funes, Mauricio	Presidente de El Salvador
El Salvador	Gallardo, Cecilia	Ex ministra de Educación y coordinadora del área social de la Presidencia de la República
El Salvador	Gamba, Carlos Alberto	Embajada de Colombia
El Salvador	González, Bolt	Embajada de Nicaragua
El Salvador	Gutiérrez, Francisco	Asesor MESA AGROPECUARIA
El Salvador	Hasbún Barake, Franzí	Secretario de Asuntos Estratégicos
El Salvador	Hernández, Pedro	Movimiento Popular de Resistencia 12 de Octubre (MPR-12)
El Salvador	Herrera, Diana	Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y social (FUSADES)
El Salvador	Herrmann Escribano, Ingrid	Embajada de Costa Rica
El Salvador	Hirezi, Héctor Dada	Ministro de Economía
El Salvador	Huezo, Raúl	Ministerio de Relaciones Exteriores

El Salvador	Huguet Rivera, Federico Miguel	Rector de la Universidad Don Bosco
El Salvador	Huiza, José Israel	Conferencia General de Sindicatos (CGS)
El Salvador	Juárez, Jaime	Asesor del Tribunal
El Salvador	Laines Rivas, Francisco	Embajador permanente de la OEA
El Salvador	Martínez, Agustín	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (CAMAGRO)
El Salvador	Martínez, Gerson	Ministro de Obras Públicas
El Salvador	Martínez, Hugo	Ministro de Relaciones Exteriores
El Salvador	Maruhashi, Shigetomo	Embajada de Japón
El Salvador	Mata, Rolando	Diputado
El Salvador	Medrano, Nayda	Directora del Centro para la Defensa del Consumidor
El Salvador	Mejía, Óscar	Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador (ALGES)
El Salvador	Meléndez Padilla, Florentín	Magistrado de la Sala de lo Constitucional
El Salvador	Mendoza, Alexander	Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISS)
El Salvador	Miranda, Danilo	Catedrático de la maestría en ciencia política
El Salvador	Molina, Sarahí	Confederación Unitaria de Trabajadores Sindicales (CUTS)
El Salvador	Monterrosa, Celina de	Gerente de Relaciones Externas
El Salvador	Morales, Pedro	Gerente de Planificación, Ministerio de Educación
El Salvador	Muñoz, Carmen Aída	Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AmCham)
El Salvador	Murray Mesa, Roberto	Directivo de ARENA; presidente de Agrícola Industrial Salvadoreña
El Salvador	Ortiz, Juan José	Iniciativa Social para la Democracia

El Salvador	Ortiz, Óscar	Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización
El Salvador	Osorio de Chavarría, Vilma	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Osorio, Yanire	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
El Salvador	Patto, Rubén	Embajador de Argentina
El Salvador	Pérez, Guadalupe Atilio Jaime	Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños del Sector Alimentos, Bebidas, Hoteles, Restaurantes y Agroindustria (FESTSSABHRA)
El Salvador	Pleytez, Rafael	Gerente del área social del Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
El Salvador	Poulin, Claire	Embajada de Canada
El Salvador	Quijano, Francisco Arturo	Central Autónomo de Trabajadores Salvadoreños-Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (CATS-MUSYGES)
El Salvador	Ramírez Amaya, Dagoberto	Confederación Social de Trabajadores de El Salvador (CSTS)
El Salvador	Ramoneda, Kim	Embajada de Francia
El Salvador	Renders, Carlos	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
El Salvador	Rendón, Mateo	MESA AGROPECUARIA
El Salvador	Reséndiz, Arellano	Embajada de México
El Salvador	Reyes, Alfonso Mariano	Confederación General del Trabajo-Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (CGT-MUSYGES)
El Salvador	Reyes, Sigfrido	Vicepresidente de la Asamblea Legislativa

El Salvador	Rivera, Mario Ernesto	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)
El Salvador	Romero, Carlos Danilo	Dirigente estudiantil de la Universidad de El Salvador
El Salvador	Rubio, Roberto	Director ejecutivo de la Fundación Nacional para el Desarrollo
El Salvador	Ruiz, Waldimir	Embajada de Venezuela
El Salvador	Samanjoa, Salvador	Ex ministro de Educación
El Salvador	Samayoa, Óscar	Ministerio de Economía
El Salvador	Santamaría, Óscar	Encargado de Asuntos Extranjeros del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA
El Salvador	Segovia Cáceres, Alexander	Secretario técnico de la Presidencia de la República
El Salvador	Silva, Héctor	Presidente del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local; ex alcalde de San Salvador
El Salvador	Simán, José Jorge	Miembro del Consejo Empresario Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible, (Utopia, S. A.)
El Salvador	Tedeschi, Ketty	Embajada de Italia
El Salvador	Thiele, Carsten	Embajada de Alemania
El Salvador	Umaña, Claudia Beatriz	Directora de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
El Salvador	Urquilla Bermúdez, Eduardo Antonio	Magistrado del Tribunal Supremo Electoral
El Salvador	Urquilla, Katleen	<i>El Diario de Hoy</i>
El Salvador	Vergara, Fausto	Ministerio de Relaciones Exteriores
El Salvador	Zambrano, Universi	Embajada de Ecuador
España	Alcántara, Manuel	Universidad de Salamanca
España	Caldera, Jesús	Secretario de Ideas y Programas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

España	Cebrián, Juan Luis	Periodista, escritor y empresario
España	Cortés Martín, Miguel Ángel	Diputado, Partido Popular
España	González, Felipe	Ex presidente de España
España	Iglesias, Enrique	Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana
España	Iglesia, Juan Pablo de la	Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional
España	Jiménez García Herrera, Trinidad	Ministra de Sanidad y Política Social
España	Paramio, Ludolfo	Periodista, sociólogo y político
EUA	Arnson, Cynthia	Woodrow Wilson Center
EUA	Bastian, Walter M.	Secretario Adjunto para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado
EUA	Clifton, Jim	Presidente del Grupo Gallup de EUA
EUA	Davidow, Jeffrey	Presidente del Instituto de las Américas
EUA	DeShazo, Peter	Director del Programa de las Americas CSIS
EUA	Domínguez, Jorge	Profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Harvard
EUA	Drucker, Milton	Representante permanente adjunto de Estados Unidos ante la OEA
EUA	Gacek, Stanley	Ex vicepresidente de la Organización Sindical AFL-CIO
EUA	Hakim, Peter	Presidente emérito de Interamerican Dialogue
EUA	Janiot, Patricia	Periodista
EUA	Lomellin, Carmen	Representante permanente de EUA ante la OEA
EUA	Lugar, Richard	Senador, Partido Republicano
EUA	McCoy, Jennifer	Directora del Carter Center

EUA	Morales Jr., Hector	Ex representante permanente de los EUA ante la OEA
EUA	Munck, Gerardo L.	Profesor la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Carolina del Sur
EUA	Quilter, Peter	Oficial senior del Comité de Asuntos Exteriores del Congreso
EUA	Restrepo, Don	Director para Asuntos Hemisféricos de la Casa Blanca; asesor del presidente Barack Obama
EUA	Schneider, Mark	Vicepresidente del International Crisis Group
EUA	Shannon, Tomas	Embajador en Brasil
EUA	Shifter, Michael	Presidente de Interamerican Dialogue
EUA	Sotero, Paulo	Director del Brazil Institute of Woodrow Wilson International
EUA	Valenzuela, Arturo	Subsecretario de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado; profesor y director de la Universidad de Georgetown
EUA	Varela-Erasheva, Marcelo	Director Asociado de The Carter Center
Francia	Blancher, Jean Michel	Rector de l'academie de Creteil, Chancelier des Universités
Francia	Fitoussi, Jean Paul	Profesor de la Universidad IEP de París; presidente de la OFCE; coordinador de la Comisión para la Medición de la Performance Económica y el Progreso Social
Francia	Quenan, Carlos	Profesor en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine
Francia	Rouquié, Alan	Presidente de la Casa de América Latina en París
Guatemala	Aitkenhead Castillo, Richard	Comisionado para el Seguimiento del Plan de Gobierno del Presidente Óscar Berger en 2004

Guatemala	Alvarado, Roberto	Director ejecutivo de la Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz (ADP)
Guatemala	Álvarez, Virgilio	FLACSO
Guatemala	Ardón, Roberto	Director ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
Guatemala	Baldetti, Roxana	Diputada, Partido Patriota
Guatemala	Blanco, Orlando	Secretario de la Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Guatemala	Briz, Jorge	Secretario de la Cámara de Comercio
Guatemala	Busto, Juan Antonio	Presidente de la Cámara de Industria de Guatemala
Guatemala	Cámbara, José Roberto Alejos	Presidente del Congreso
Guatemala	Castillo, José Guillermo	Empresario; ex embajador en Estados Unidos
Guatemala	Castresana, Carlos	Director de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)
Guatemala	Cojtí Cuxil, Demetrio	Doctor e investigador del Centro de Documentación e Investigación Maya destinado al fortalecimiento de las instituciones indígenas; ex viceministro de Educación
Guatemala	Colom, Álvaro	Presidente de Guatemala
Guatemala	Crespo Villegas, Arístides Baldomero	Segundo vicepresidente del Congreso de Guatemala
Guatemala	Cu Caal, Cleotilde	Director de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
Guatemala	Cunningham Kain, Mirna	Activista para los derechos de la mujer (nacida en Nicaragua)
Guatemala	Escobedo Escalante, Sonia	Directora de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)



Guatemala	Espada, Rafael	Vicepresidente de la República
Guatemala	Font, Juan Luis	Editor de <i>El Periódico</i> /A las 8:45
Guatemala	Frade, Rosa María de	Diputada de la bancada independiente; vicepresidenta de la Comisión de la Mujer en el Congreso
Guatemala	Fuentes Mohr, Fernando	Principal asesor del presidente Álvaro Colom
Guatemala	Gálvez Borrell, Víctor	Secretario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar
Guatemala	Godínez, Mario	Oficial ejecutivo CEIBA
Guatemala	Godoy, Víctor Hugo	Procuraduría de Derechos Humanos
Guatemala	Gutiérrez, Edgar	Ex ministro de Relaciones Exteriores
Guatemala	Gutiérrez, Roberto	Director de Grupos Gestores
Guatemala	Heinemann, Edgar	Director de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)
Guatemala	Higueros Girón, Rubén Eliu	Presidente de la Corte Suprema
Guatemala	Ibarrola Nicolín, Eduardo	Embajador de México
Guatemala	Lamport, Peter	Presidente de la Corporación UMBRAL
Guatemala	León E., Carmen Rosa de	Presidenta del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Guatemala	López, Virna	Diputada, Partido Gran Alianza Nacional (GANAN); presidenta de la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado
Guatemala	Lux, Otilia	Diputada Winaq
Guatemala	Mack, Hellen	Presidenta de la Fundación Myrna Mack
Guatemala	Marroquín, Gonzalo	Editor Prensa Libre
Guatemala	Marroquín, Manfredo	Presidente de Acción Ciudadana

Guatemala	Mendoza, Francisco	Representante de la Fundación Mario López Larrave
Guatemala	Micheo, César	Coordinador del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
Guatemala	Montenegro, Jorge	Presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
Guatemala	Montenegro, Nineth	Secretaria general del Partido Encuentro por Guatemala
Guatemala	Monzón, Ovidio	Diputado, Partido Encuentro por Guatemala
Guatemala	Morales, Sergio	Procurador de Derechos Humanos
Guatemala	Noriega, Arnoldo	Asesor de la Presidencia; dirigente de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Guatemala	Pérez Marroquín, Jorge Alberto	Secretario privado del vicepresidente
Guatemala	Pérez Molina, Otto	Presidente del Partido Patriota (PP)
Guatemala	Pérez, Jorge	Secretario privado del vicepresidente
Guatemala	Pinzón, José	Confederación Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG)
Guatemala	Pira, Lars	Viceministro de Relaciones Exteriores
Guatemala	Pop, Álvaro	Director de NALEB
Guatemala	Ríos, Zury	Diputada, Frente Republicano Guatemalteco
Guatemala	Rodas Melgar, Haroldo	Ministro de Relaciones Exteriores
Guatemala	Ruano, Jorge	Coordinador de Gobernando con la Gente
Guatemala	Sánchez, Haroldo	Director ejecutivo de Guatevisión
Guatemala	Stein Barillas, Eduardo	Ex vicepresidente; ex canciller
Guatemala	Torres, Enrique	Director de Magisterio

Guatemala	Umaña, Karin Slowing	Directora de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Guatemala	Valdez, Fernando	Consultor de INGEPI
Guatemala	Valdizán, José Eduardo	Director de TV Azteca
Guatemala	Valenzuela, Luis Felipe	Editor de Emisoras Unidas
Guatemala	Velásquez, Helmer	Director de la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)
Guatemala	Zelaya, Raquel	Directora de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Guatemala	Zúñiga, Carlos Enrique	Presidente de la Cámara del Agro
Italia	Tanzi, Vito	Economista, ex Fondo Monetario Internacional
México	Aguayo, Sergio	Profesor-investigador de El Colegio de México
México	Aguilar, Héctor	Profesor universitario
México	Alanís Figueroa, María del Carmen	Presidenta del Tribunal Electoral
México	Álvarez Icaza, Emilio	Experto en derechos humanos
México	Blancarte, Roberto	Profesor-investigador de El Colegio de México
México	Cansino, César	Periodista
México	Cárdenas Batel, Lázaro	Ex gobernador de Michoacán
México	Carrasco Daza, Magdo Constancio	Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
México	Castro Trenti, Fernando	Senador, Partido Revolucionario Institucional (PRI)
México	Cordera, Rolando	Profesor emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
México	Delgado Ballesteros, René	Director editorial del diario <i>Reforma</i>

México	Ealy Ortiz, Juan Francisco	Presidente del diario <i>El Universal</i>
México	Ebrard, Marcelo	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
México	García, Amalia	Gobernadora de Zacatecas
México	González Carrillo, Adriana	Senadora, Partido Acción Nacional (PAN)
México	González Martínez, Jorge Emilio	Presidente del Partido Verde Ecologista de México
México	González, Samuel	Consultor internacional
México	Green, Rosario	Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de México
México	Gurría, Luis Alberto	Secretario general de la OCDE
México	Gutiérrez Candiani, Gerardo	Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
México	Heredia, Blanca	Comisionada para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación
México	Icasa, Carlos de	Embajador en Francia
México	Incháustegui, Teresa	Diputada, Partido de la Revolución Democrática (PRD)
México	Jusidman, Clara	Presidenta de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
México	Levy Algazi, Santiago	Vicepresidente del área Sector y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo
México	Loeza, Soledad	Profesora-investigadora de El Colegio de México
México	Martínez Cazares, Germán	Ex presidente del Partido Acción Nacional (PAN)
México	Mendicuti Narro, Arturo	Presidente de la Cámara de Comercio de México

México	Merino, Mauricio	Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
México	Muñoz Ledo, Porfirio	Profesor universitario
México	Nava Vázquez, César	Presidente del Partido Acción Nacional (PAN)
México	Navarrete Ruiz, Carlos	Presidente del Senado, Partido de la Revolución Democrática (PRD)
México	Núñez, Arturo	Senador, Partido de la Revolución Democrática (PRD)
México	Ortega Martínez, Jesús	Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD)
México	Ortiz Mayagoitia, Guillermo	Presidente de la Suprema Corte de Justicia
México	Ovando Padrón, José Luis	Diputado, Partido Acción Nacional (PAN)
México	Paredes Rangel, Beatriz	Presidenta del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
México	Paredes, Armando	Presidente del Consejo Coordinador Empresarial
México	Peña Nieto, Enrique	Gobernador del Estado de México
México	Poire, Alejandro	Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación
México	Ramírez Acuña, Javier	Presidente de la Cámara de Diputados (PAN)
México	Reyes Heróles, Federico	Presidente de la Fundación Este País. Ministro de Petróleos Mexicanos (Pemex)
México	Sarukhán, Arturo	Embajador en Estados Unidos
México	Solís, Felipe	Diputado, Partido Revolucionario Institucional (PRI)
México	Sotelo, Carlos	Senador, Partido de la Revolución Democrática (PRD)

México	Valdés, Leonardo	Consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE)
México	Villanueva, Luis Aguilar	Consultor
México	Woldenberg, José	Consejero presidente del Instituto Federal Electoral
México	Zapata, Alejandro	Senador, Partido Acción Nacional (PAN)
México	Zebadúa, Emilio	Presidente de la Fundación para la Cultura del Maestro
México	Zuckermann, Leo	Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Nicaragua	Cruz, Arturo	Ex embajador en Estados Unidos
Panamá	Aguilar Navarro, Carlos	Director general del Sistema Estatal de Radio y Televisión
Panamá	Altamar, María Eugenia	Gerente de Proyectos de la Consultora Dichter & Neira
Panamá	Ardito Barletta, Nicolás	Ex presidente y presidente de la Corporación Panamericana de Desarrollo
Panamá	Arias, Francisco	Presidente del Grupo Editorial EPASA
Panamá	Asvat, Ebrahim	Presidente del diario <i>La Estrella</i>
Panamá	Barroso, Manuel	Subdirector general de Radio Sistema Estatal de Radio y Televisión
Panamá	Berguido, Fernando	Presidente del diario <i>La Prensa</i>
Panamá	Blandon, José Isabel	Analista político
Panamá	Cabrera, Edwin	Perdiodista de Radio Panamá
Panamá	Candanedo, Martin	Profesor UTP
Panamá	Cano, Norma	Presidenta del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
Panamá	Castillero, Alfredo	Ex miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
Panamá	Castro, Abigail	Representante de la OEA en Panamá

Panamá	Cisneros Naylor, Aram	Asesor del Ministerio de la Presidencia
Panamá	Correa, Fernando	Presidente de la Asociación Panameña de Radio
Panamá	Doens, Mitchell	Secretario general del Partido Revolucionario Democrático (PRD)
Panamá	Eisenmann, Roberto	Editor de <i>La Prensa</i>
Panamá	González Ruiz, Sergio	Presidente del Partido Movimiento Liberal Republicano (MOLINERA)
Panamá	Guardia, Tomás	Asistente del Ministerio de Relaciones Exteriores
Panamá	Herrera, Balbina	Candidata a la Presidencia, Partido Revolucionario Democrático (PRD)
Panamá	Jaen, Maribel	Directora de la Comisión de Justicia y Paz
Panamá	López-Barrón de Labra, José Manuel	Embajador de España
Panamá	Maestre, Edgar	Gerente de programas de Young Americas Business Trust
Panamá	Márquez de Pérez, Amelia	Profesora de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá
Panamá	Martinelli, Ricardo	Presidente de Panamá
Panamá	Martínez Gómez Ruiloba, Ana	Procuradora general de la Nación
Panamá	Méndez, Roxana	Asesora del Partido Cambio Democrático
Panamá	Mitchell, Harley	Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Panamá	Mulino, José Raúl	Ministro de Gobierno y Justicia
Panamá	Papadimitriu, Demetrio	Ministro de la Presidencia
Panamá	Pichardo, Grecia Fiordalicia	Embajadora de República Dominicana
Panamá	Pinilla Villarino, Erasmo	Presidente del Tribunal Electoral

Panamá	Ricardo Villarino, Bosco	Alcalde de la Ciudad de Panamá
Panamá	Royo, Arístides	Ex presidente; representante permanente ante la OEA
Panamá	Salcedo, Siaska	Directora del diario <i>La Prensa</i>
Panamá	Soto, Eduardo	Subdirector del diario <i>Panamá América</i>
Panamá	Suárez, Johnny	Ministro consejero de la Embajada de Costa Rica
Panamá	Tasón, Jessica	Periodista del diario <i>Crítica</i>
Panamá	Terrizzano, Fernando	Gerente general y vicepresidente de la Consultora Dichter & Neira
Panamá	Torrijos, Martín	Ex presidente de Panamá
Panamá	Varela, José Luis	Presidente de la Asamblea Nacional
Panamá	Varela, Juan Carlos	Vicepresidente y canciller de Panamá
Panamá	Vargas, Ricardo J.	Defensor del Pueblo
Panamá	Villarino Clement, Alberto	Ministro de Economía y Finanzas
Paraguay	Acevei, Hipólito	Presidente de la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)
Paraguay	Alegre, Efraín	Ministro de Obras Públicas
Paraguay	Balbuena, Maggie	Dirigente campesina, Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI)
Paraguay	Bareiro, Line	Socióloga
Paraguay	Belarmino, Balbuena	Dirigente campesino, Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
Paraguay	Bendaña, Enrique	Síndico titular de la Cámara de Anunciantes
Paraguay	Benítez, Víctor	Coordinador general de la Asociación Nacional de ONG de Paraguay (POJOAJU)



Paraguay	Boccia, Alfredo	Analista político e historiador
Paraguay	Bogarín, José	Presidente de la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
Paraguay	Borda, Dionisio	Ministro de Hacienda
Paraguay	Buzarquis, Enrique Salim	Presidente de la Cámara de Diputados
Paraguay	Cardozo, Gustavo	Presidente del Partido Liberal Radical Auténtico
Paraguay	Carrizosa, Miguel	Presidente del Congreso Nacional
Paraguay	Castiglioni, Luis	Presidente del Movimiento Vanguardia Colorada; ex vicepresidente
Paraguay	Castorino, Omar	Propietario del Restaurant Piegari
Paraguay	Codas, Daniel	Vicepresidente del Partido Patria Querida
Paraguay	Codas, Roberto	Director de Desarrollo Agrícola
Paraguay	Cristaldo, Héctor	Presidente de la Unión de Gremios de la Producción
Paraguay	Duarte Frutos, Nicanor	Ex presidente de la República
Paraguay	Feliciángeli, Mina	Directora y periodista Radio 1000
Paraguay	Filizzola, Carlos	Presidente y senador, Partido País Solidario y Poder Legislativo
Paraguay	Filizzola, Rafael	Ministro del Interior
Paraguay	Franco, Federico	Vicepresidente de la República
Paraguay	Fretes, Antonio	Ministro presidente de la Corte Suprema
Paraguay	García, Ernesto	Director de Ernesto García Producciones
Paraguay	González Acosta, Víctor	Propietario de González Acosta y Asociados
Paraguay	González Quintana, Enrique	Senador, representante de UNACE

Paraguay	Grillón, Alberto	Secretario general y senador, Nacional Partido Democrático Progresista y Poder Legislativo
Paraguay	Haber Neumann, Max	Presidente del Centro de Importadores
Paraguay	Lacognata Zaragoza, Héctor Ricardo	Canciller
Paraguay	Lara Castro, Jorge	Vicecanciller
Paraguay	López Perito, Miguel Ángel	Ministro de la Presidencia
Paraguay	Lugo, Fernando	Presidente de la República
Paraguay	Macchi Salín, Beltrán	Presidente de la Cámara de Comercio y Servicios
Paraguay	Mersán, Carlos	Director general de Estudio Mersán Abogados
Paraguay	Morales Soler, Juan Manuel	Presidente del Tribunal de Justicia Electoral
Paraguay	Ovelar, Blanca	Ex candidata a la Presidencia
Paraguay	Oviedo, Lino	Presidente del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Paraguay	Rivarola, Milda	Socióloga e historiadora
Paraguay	Rubiani, Pascual	Director de MASS Publicidad y Desarrollo Agrícola
Paraguay	Samaniego, Lilian	Presidenta de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)
Paraguay	Spalding, James	Embajador en Estados Unidos
Paraguay	Vierci, Antonio	Director del diario <i>Ultima Hora</i> ; presidente del Grupo VIERCI
Paraguay	Zuccolillo, Aldo	Director editorial de Editorial Azeta (diario <i>ABC Color</i> )
Perú	Alba Castro, Luis Juan	Presidente del Congreso
Perú	Alessandro, Darío Pedro	Embajador argentino
Perú	Anders, Peter	Presidente de la Cámara de Comercio de Lima

Perú	Bruce, Carlos	Vicepresidente del Partido Perú Posible
Perú	Castañeda, Luis	Presidente del Partido Solidaridad Nacional y alcalde de Lima
Perú	Castillo, Jorge del	Presidente del Partido APRA
Perú	Chú Villanueva, Magdalena	Jefa nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
Perú	Flores Nano, Lourdes	Presidenta del Partido Popular Cristiano (PPC)
Perú	Fujimori, Keiko	Congresista de Alianza por el Futuro
Perú	García Belaunde, José Antonio	Canciller
Perú	García Sayán, Diego	Vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Perú	Izquierdo Vásquez, Luis	Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú	Morales, Fabiola	Vicepresidenta del Congreso
Perú	Mulder, Mauricio	Secretario general del Partido Aprista Peruano
Perú	Pizarro, Rómulo	Presidente ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
Perú	Rubio Correa, Marcial	Rector de la Pontificia Universidad Católica; ex ministro de Educación
Perú	Simón, Yehude	Presidente del Partido Humanista Peruano
Perú	Sivina, Hugo	Presidente de la Junta Nacional Electoral
Perú	Toledo, Alejandro	Ex presidente de Perú
Perú	Torre de la Piedra, Diego de la	Presidente de la Viga S. A.
Perú	Torres, Alfredo	Presidente ejecutivo de IPSOS Apoyo Opinión y Mercado, S. A.
Perú	Verástegui Ledesma, Rocío del Pilar	Académica en la Pontificia Universidad Católica

Rep. Dominicana	Álvarez, Roberto	Ex representante permanente ante la OEA
Rep. Dominicana	Arias, Yvonne	Presidenta del Grupo Jaragua
Rep. Dominicana	Bolívar Díaz, Juan	Director de Servicios Informativos de Teleantillas, Canal 2
Rep. Dominicana	Bosh, Milagros	Vicepresidenta (PRD)
Rep. Dominicana	Cabral, Peggy	Secretaria de Relaciones Internacionales del PRD
Rep. Dominicana	Cabreja, Javier	Director ejecutivo de Participación Ciudadana
Rep. Dominicana	Castaños, Julio César	Presidente de la Junta Central Electoral
Rep. Dominicana	Castaños, Sergio Tulio	Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)
Rep. Dominicana	Contreras, Lourdes	Directora del Centro de Estudios de Género del Instituto Tecnológico de Santo Domingo
Rep. Dominicana	Espinal, Flavio Dario	Ex embajador en Estados Unidos; ex representante permanente ante la OEA
Rep. Dominicana	Fernández Saavedra, Gustavo	Director de Coordinación Latinoamericana del SELA
Rep. Dominicana	Fernández, Leonel	Presidente de República Dominicana
Rep. Dominicana	Galván, Sergia	Dirigente comunitaria y miembro del Foro de Mujeres
Rep. Dominicana	Germán, Alejandrina	Miembro del Comité Político del Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
Rep. Dominicana	Isa, Samir Chami	Coordinador general de Participación Ciudadana
Rep. Dominicana	Lantigua, Joel	Director nacional de Elecciones
Rep. Dominicana	Lozano, Wilfredo	Director general del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales

Rep. Dominicana	Macarrulla, Lisandro	Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
Rep. Dominicana	Mariotti, Charlie	Senador, Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
Rep. Dominicana	Mera, Orlando Jorge	Secretario general del Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
Rep. Dominicana	Montás, Juan Temístocles	Secretario de Economía, Planificación y Desarrollo
Rep. Dominicana	Morales Troncoso, Carlos	Ministro de Relaciones Exteriores
Rep. Dominicana	Padilla Guerrero, Amable Arturo	Subsecretario de Relaciones Internacionales del PRD
Rep. Dominicana	Pared Pérez, Reinaldo	Presidente del Senado de la República
Rep. Dominicana	Rosario Márquez, Roberto	Presidente de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral
Rep. Dominicana	Sang, Mu Kien	Vicerrectora académica en la Pontificia Universidad Católica de Santo Domingo
Rep. Dominicana	Toribio, Rafael	Consultor internacional
Rep. Dominicana	Valentín, Julio César	Presidente de la Cámara Diputados, Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
Rep. Dominicana	Vargas Maldonado, Miguel	Candidato a la Presidencia, Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
Rep. Dominicana	Viyella de Paliza, Elena	Presidenta del Consejo Nacional de la Empresa Privada de República Dominicana; presidenta de Inter-Química, S. A.
Uruguay	Abdala, Pablo	Diputado, Partido Nacional
Uruguay	Abreu, Sergio	Ex canciller y senador, Partido Nacional
Uruguay	Alonso, Verónica	Diputada, Alianza Nacional

Uruguay	Amado, Fernando	Diputado y presidente de Vamos Uruguay ( fracción del Partido Colorado)
Uruguay	Amorín, José	Senador, Partido Colorado
Uruguay	Arbilla, Danilo	Semanario <i>Búsqueda</i>
Uruguay	Argimón, Beatriz	Diputada, Partido Nacional
Uruguay	Arregui, Roque	Presidente de la Cámara de Diputados
Uruguay	Astori, Danilo	Vicepresidente de la República
Uruguay	Atchugarry, Alejandro	Diputado, Partido Colorado
Uruguay	Bango, Julio	Diputado electo, Frente Amplio
Uruguay	Baraibar, Carlos	Senador, Frente Amplio
Uruguay	Bayardi, José	Diputado, Frente Amplio
Uruguay	Beramendi, Carmen	Directora del Instituto de la Mujer (MIDES)
Uruguay	Bonomi, Eduardo	Senador, Frente Amplio
Uruguay	Bordaberry, Pedro	Candidato a la presidencia, Partido Colorado
Uruguay	Botana, Sergio	Diputado, Partido Nacional
Uruguay	Brovetto, Jorge	Presidente del Partido Frente Amplio
Uruguay	Bruni, Jorge	Ministro de Interior
Uruguay	Bustillo Bonasso, Francisco	Embajador en Argentina
Uruguay	Caetano, Gerald	Profesor de la Universidad Nacional
Uruguay	Cánepa, Diego	Diputado, Frente Amplio
Uruguay	Cansan, Agustín	Fundación Líber SEREGNI (Frente Amplio)
Uruguay	Carámbula, Marcos	Vicepresidente de la República
Uruguay	Celiberti, Lilián	Cotidiano Mujer
Uruguay	Chiruchi, Juan	Candidato al Senado, Unidad Nacional
Uruguay	Couriel Curiel, Alberto	Senador, Frente Amplio

Uruguay	Da Silveira, Pablo	Universidad Católica
Uruguay	Dalmás, Susana	Senadora, Frente Amplio
Uruguay	Davrieux, Ariel	Diputado, Partido Colorado
Uruguay	Delgado, Eduardo	Diario <i>El País</i>
Uruguay	Donner, Hugo	Coordinador de la CIU
Uruguay	Ehrlic, Ricardo	Intendente de Montevideo, Partido Frente Amplio
Uruguay	Eschenagusia, Octacilio	Presidente de la Federación Rural
Uruguay	Fernández Faingold, Hugo	Diputado, Partido Colorado
Uruguay	Fernández, Gonzalo	Canciller
Uruguay	Ferrari Ibarra, Ariel	Representante de los trabajadores de Banco de Previsión Social
Uruguay	Gallinal, Francisco	Senador y fundador de la Corriente Wilsonista del Partido Nacional
Uruguay	Garcé, Álvaro	Comisionado parlamentario del Sistema Penitenciario
Uruguay	García, Álvaro	Ministro de Economía
Uruguay	García, Enrique	Secretario general de Corporación Andina de Fomento
Uruguay	Herrera, Belela	Ex viceministra de Relaciones Exteriores
Uruguay	Iturralde, Pablo	Diputado, Partido Nacional
Uruguay	Labadie, Gastón	Decano de la Universidad ORT
Uruguay	Lacalle, Luis Alberto	Ex presidente y candidato a la presidencia, Partido Nacional
Uruguay	Lafluff, Omar	Presidente del Congreso de Intendentes de Río Negro
Uruguay	Lalanne, Andrés	Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Uruguay	Lauriaga, María E.	Diputada, Partido Socialista (Frente Amplio)

Uruguay	López Goldaracena, Oscar	Experto en derechos humanos
Uruguay	Lorenzo, Fernando	Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Uruguay	Lussich, Manuel	Presidente de la Asociación Rural del Uruguay
Uruguay	Mallo, Alma	Diputada, Partido Colorado
Uruguay	Martínez, Daniel	Senador, Frente Amplio
Uruguay	Martínez, María Elena	Directora de Derechos Humanos-MEC
Uruguay	Michelini, Rafael	Senador, Frente Amplio
Uruguay	Michelini, Felipe	Diputado, Nuevo Espacio (Frente Amplio)
Uruguay	Mieres, Pablo	Candidato a la Presidencia, Partido Independiente
Uruguay	Moreira, Constanza	Senadora, Frente Amplio
Uruguay	Moreno, Artigas	Secretario de Federación Rural
Uruguay	Mujica, José	Presidente
Uruguay	Murro, Ernesto	Presidente del Banco de Previsión Social
Uruguay	Muyo, Ignacio	Representante de la Universidad de la República (UDELAR)
Uruguay	Narbondo, Pedro	Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UDELAR)
Uruguay	Nin Novoa, Rodolfo	Ex presidente de la Cámara de Senadores, ex vicepresidente de la República
Uruguay	Ortuño, Edgardo	Diputado, Frente Amplio
Uruguay	Padrón, Álvaro	Ex secretario técnico de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; integrante del Secretariado del PIT-CNT
Uruguay	Passada, Ivonne	Diputada, Frente Amplio



Uruguay	Patiño Mayer, Hernán	Embajador de Argentina
Uruguay	Patternain, Rafael	Observatorio de Violencia-Ministerio del Interior
Uruguay	Paysee, Daniela	Diputada, Frente Amplio
Uruguay	Peña, Adriana	Diputada, Partido Nacional
Uruguay	Penadés, Gustavo	Senador y director del Partido Nacional
Uruguay	Perazzo, Ivonne	Instituto de Economía
Uruguay	Percovich, Margarita	Senadora, Frente Amplio
Uruguay	Pereira, Marcelo	La Diaria
Uruguay	Pereyra, Susana	Diputada por el Movimiento de Participación Popular; directora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
Uruguay	Pérez Antón, Romeo	Investigador principal en los Programas de Ciencia Política y Estado, Democracia e Integración del Centro Latinoamericano de Economía Humana. Fundación Aportes (CW-Partido Nacional)
Uruguay	Pérez Piera, Adolfo	Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública
Uruguay	Piñeyrúa, Analía	Diputada, Movimiento Concordancia Nacional
Uruguay	Posada, Iván	Diputado, Partido Independiente
Uruguay	Queirolo, Rosario	Politóloga, LAPOP- Universidad de Montevideo
Uruguay	Rivero, Martín	Dirección de Cooperación Internacional OPP
Uruguay	Rosadilla, Luis	Diputado, Frente Amplio
Uruguay	Sanguinetti, Julio Luis	Diputado, Partido Colorado (Foro Battlista)
Uruguay	Sanguinetti, Julio María	Ex presidente de la República
Uruguay	Scavarelli, Alberto	Representante del Partido Colorado

Uruguay	Simón, María	Ministra de Cultura y Educación
Uruguay	Toma, Miguel	Secretario de la Presidencia de la República
Uruguay	Topolanski, Lucía	Senadora, Frente Amplio
Uruguay	Tourn, Daisy	Diputada, Frente Amplio
Uruguay	Urruty Navatta, Carlos A.	Presidente de la Corte Electoral
Uruguay	Varela, Alfonso	Presidente de la Cámara de Comercio
Uruguay	Viera, Tabaré	Senador, Partido Colorado
Uruguay	Xavier, Mónica	Senadora, Partido Socialista
Uruguay	Zurbriggen, Cristina	Directora de FLACSO Uruguay
Venezuela	Acosta, Enriqueta	Ministerio de Información
Venezuela	Aguilar, Pedro Pablo	Ex congresista
Venezuela	Álvarez Herrera, Bernardo	Embajador en Estados Unidos
Venezuela	Britto, Luis	Profesor universitario
Venezuela	Petkoff, Teodoro	Ex ministro de Economía; periodista
Venezuela	Villegas, Ernesto	Ex ministro de Asuntos Externos; periodista

La edición de **Nuestra democracia**, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, fue impresa en octubre de 2010 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. El tiro consta de 1 500 ejemplares

