

TERCERA SECCIÓN

Hacia la democracia de ciudadanía

Durante casi dos décadas, pero particularmente en los años noventa, la agenda latinoamericana ha incluido el fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región. Sin embargo, aunque se abordaron aspectos sustantivos de estas cuestiones, el debate marginó otros que, a la luz del análisis realizado, deben volver a colocarse en el centro de la discusión.

El Informe llega a la conclusión de que el desarrollo de la democracia está íntimamente vinculado a la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos. Así, es esencial revisar las políticas y acciones implementadas hasta el presente, aprender de las experiencias históricas recientes, auscultar las realidades sociales emergentes y explorar nuevos caminos. Ello posibilitará abrir el horizonte hacia fórmulas que permitan recrear el debate acerca de la política y su lugar en América Latina, por ejemplo, a través de los siguientes temas:

- La necesidad de una nueva estatalidad: ¿cuál es el papel del Estado en el fortalecimiento de la democracia?
- La economía vista desde la democracia, ¿qué políticas económicas favorecen el desarrollo de la democracia?
- Las democracias latinoamericanas en el contexto de la globalización actual, ¿qué espacios de autonomía requieren para su expansión?

■ Cuatro temas para una agenda de debate

En esta sección abordamos las consideraciones para elaborar una agenda ampliada para el desarrollo de la democracia. Entendemos por *agenda*, a los efectos de este Informe, la presentación de los temas que requieren ser debatidos. No es, por lo tanto, una enumeración de acciones o políticas públicas.

El significado y alcance de estas contribuciones son el resultado de tres caminos convergentes: una cierta concepción de la democracia, el reconocimiento de la singularidad latinoamericana y el conjunto de datos que resulta de nuestra investigación empírica.

Se trata de temas que constituyen preocupaciones comunes a la región latinoamericana. En cambio, las políticas que de ellos puedan derivarse deben expresar lo original y singular de cada situación nacional.

En la sección anterior hemos dado cuenta del estado de la ciudadanía en la región. Frente a esta realidad se han propuesto muchas veces recetas, principios técnicos y programas ambiciosos de reforma. Algunos han sido implementados con cierto éxito y han obtenido logros significativos. Sin embargo, tras una década de reformas, las carencias de ciudadanía no han sido resueltas. Es preciso encontrar otros criterios de acción que permitan avanzar hacia las soluciones que nuestras sociedades reclaman.

Toda democracia encierra la promesa de libertad, justicia y progreso para sus ciudadanos y, como sostiene Rosanvallon, “es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que desdibujan la experiencia de la democracia”. En la distancia que media entre esa promesa y la realidad descrita en la sección segunda, surgen con fuerza los grandes temas que componen la agenda del desarrollo de la democracia.

Pero ¿qué quedaría de la libertad ejercida al elegir democráticamente a los gobiernos si grandes esferas de la vida social que hacen a

los más básicos derechos ciudadanos permanecen fuera del alcance de la deliberación pública y de la voluntad ciudadana, si los gobiernos no pueden ejecutar las políticas decididas democráticamente? ¿O si aun contando con gobiernos y Estados eficientes y eficaces no es posible ejercer el mandato electoral porque otros poderes internos o externos lo impiden?

Para enfrentar los déficit de nuestras democracias hace falta *poder democrático*. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía. Para construir ese poder es indispensable la política. Pero es preciso que la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva, entre los cuales los partidos políticos son actores centrales aunque no los únicos.

Las propuestas de acción de los partidos políticos tienen en las instituciones representativas y de gobierno del Estado el principal instrumento para su ejecución. El poder democrático se construye también desde la estatalidad. Al mismo tiempo, la sociedad civil, que constantemente crea nuevas organizaciones de voluntarios que aumentan la participación, es otro de los instrumentos sustanciales para la expansión de la ciudadanía y, consiguientemente, de la democracia.

Detrás de todo derecho hay un Estado que lo garantiza. Y detrás de todo derecho trunco hay un Estado que no llega a tornarlo efectivo. Esta defeción del Estado tiene que ver con la calidad de sus instituciones y, fundamentalmente, con el poder que fluye a través de ellas y la consecuente capacidad —o incapacidad— del Estado para llevar a cabo sus fines.

Así, los problemas del desarrollo de la democracia que hemos visto en las secciones

Para enfrentar los déficit de nuestras democracias hace falta poder democrático. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía.

Se trata, en fin, de llenar de política a la sociedad y, consecuentemente, de sociedad a la política.

precedentes aparecen en una amalgama en la que se conjugan los límites del Estado, con las exigencias del crecimiento económico y sus resultados frecuentemente generadores de desigualdades, con la impotencia de la política para encarnar las aspiraciones de la ciudadanía en poder democrático, con las tensiones de sociedades fracturadas, con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión, con la evidencia de una globalización que acota el espacio propio de la democracia al escamotear del campo de la voluntad ciudadana los temas centrales que atañen al futuro de la sociedad.

En otros términos, la agenda que nos ocupa tiene que ver con los complejos caminos que habilitan y obturan la expansión de la ciudadanía y la reconstrucción de la sociedad política en el marco de las democracias latinoamericanas. Se trata de abordar la discusión de las condiciones que permitan a nuestras democracias encarar la solución de los problemas que hemos anotado, mediante la expansión de los instrumentos que brinda la misma democracia.

En síntesis, los problemas evidenciados que constituyen los desafíos para el desarrollo de la democracia en América Latina se desenvuelven en esas cuatro esferas centrales (la política, el Estado, la economía, la globalización), todas ellas atravesadas por la cuestión del poder, condición inexcusable para que la voluntad general se traduzca en políticas que transformen la realidad.

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 el campo 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.

La política, primera condición

La política cumple una función vital en el proceso democrático: concibe las políticas públicas para atacar los problemas que considera centrales y los plasma en proyectos que constituyen las opciones básicas de la sociedad; ofrece los dirigentes que puedan ejecutarlos; agrupa los millones de voluntades ciudadanas en comunes denominadores que permiten elegir entre un número razonable de alternativas electorales, y finalmente construye el poder público necesario para ejecutar los proyectos que presenta a la sociedad.

En definitiva, *la política encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder*. Éstas son tres condiciones inexcusables para el desarrollo de la democracia. Una política que no cumpla con ellas pone en peligro la sustentabilidad democrática. En América Latina hay crisis de la política y crisis de representación porque estas tres condiciones sólo se cumplen parcialmente y, en ocasiones, no existen. El debate sobre la política debe centrarse en cómo superar esa situación, de la cual no sólo se deriva una crisis de representación sino también un peligro para la democracia.

Para ello, se requieren instituciones eficaces, partidos políticos y prácticas transparentes y responsables. Estas condiciones distan de cumplirse en muchos países de la región, lo que debilita peligrosamente la función de los partidos como los principales constructores de la política para la democracia.

Sobre esta carencia, notoria y difundida, se centró la mayor parte del debate público sobre la política. Pero, aun siendo central, ese debate desplazó la discusión sobre otras cuestiones que parecen más decisivas que las debilidades institucionales: la crisis de contenido de la política y la dificultad para construir poder democrático.

Incluso si contáramos con instrumentos institucionales óptimos, si no se recupera la capacidad de la política para construir opciones sustantivas y poder, tanto la *democracia*

electoral como la *democracia de ciudadanía* tenderán a ser no sustentables e irrelevantes para los ciudadanos. Una política que no nutre a la sociedad de opciones y poder carece de representatividad.

En el análisis que realizamos en el Informe, en la Segunda Sección, resulta llamativo que los diversos instrumentos de estudio empírico hayan permitido coincidir en un conjunto semejante de los déficit que aquejan a nuestras democracias. Ellos deben estar en el centro de los esfuerzos para la renovación de los contenidos de la política. En este sentido, se han señalado las siguientes cuestiones:

- Los problemas de expresión de la ciudadanía política son los menos marcados. Si bien en algunos países la participación electoral aún es baja, se están buscando mecanismos para incrementar esa participación, por vía de la mejora en los modos de empadronamiento electoral y la incorporación de facilidades para acudir a los lugares de votación. Prácticamente no hay casos de fraude flagrante y la intimidación de los votantes ha disminuido notoriamente. Como en todo país, siempre hay márgenes para la manipulación de cierto número de electores. Todavía, en muchos casos, las cúpulas partidarias siguen dominando el esquema de nominación de candidatos. Ha mejorado la normativa que permite la discriminación positiva de género para acceder a cargos representativos. Poco a poco, se aprueban normas para controlar el efecto de las donaciones privadas sobre la acción política, aunque en muchos casos todavía falta que este control tenga relevancia práctica.

- En toda América Latina la fórmula política está centrada en la figura del presidente constitucional y la institución presidencial suele tener poderes formales relativamente altos. Esto no siempre se traduce en eficacia en la acción gubernativa, lo que crea otra fuente de descontento de la ciudadanía y frustración para los políticos. El Parlamento, por su parte, carece de prestigio entre la masa ciudadana y se considera que es una instancia poco eficaz para representar y defender los intereses de la mayoría. Aunque la rama judicial del Estado goza de independencia formal, en varios países subsisten severas limitaciones para su cabal desempeño coti-

diano. Los organismos especializados de control de la gestión pública, tales como las contralorías de cuentas, o los organismos de promoción o defensa de derechos ciudadanos, como las fiscalías especiales o las defensorías del pueblo, a veces no tienen la independencia necesaria y otras, carecen de poder para ejercer sus funciones. Como es sabido, las defensorías del pueblo no pueden tener poder propio en el campo judicial o administrativo, pues invadirían el área de competencia señalada a otros poderes estatales. Los mecanismos de democracia directa, si bien han ampliado el campo de la participación política de la ciudadanía, en más de un caso han contribuido a la desestabilización política y no queda claro si han sido un instrumento eficaz para el desarrollo de la democracia.

- Más allá de los avances fundamentales en materia de derechos humanos, cuya violación sistemática caracterizó a la región en los períodos autoritarios y de guerra civil, siguen registrándose abusos a los derechos a la vida y a la integridad física, en particular provenientes de la incapacidad del Estado de controlar la violencia y el uso de la fuerza pública. La libertad de prensa ha mejorado notoriamente y aunque se están dando los primeros pasos para asegurar el derecho de acceso a la información en poder del Estado, éste es un desafío en el que es preciso avanzar.

- Los déficit de la ciudadanía social relacionados con la estatalidad y la economía son los más notorios: subsisten niveles altos de desigualdad y pobreza, y en muchos países las desigualdades sociales no sólo no se han reducido sino que han aumentado. Persisten los niveles de insatisfacción de necesidades básicas en un número considerable de países.

Estas comprobaciones coinciden con la percepción de la ciudadanía, que expresa en el estudio de opinión que los principales problemas son: el desempleo, la pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes, la delincuencia y las drogas, la corrupción, y los servicios e infraestructura insuficientes.

De modo también coincidente, los líderes consultados mencionan como los problemas de la agenda: la reactivación económica, la corrupción, el desempleo, la violencia y la delincuencia, la salud y la educación.

La política, especialmente la política democrática, es el ámbito donde se gestan las diferentes alternativas y proyectos de una sociedad.

Llenar la política de contenido implica no sólo lograr que los déficit anotados se hagan “visibles”: es indispensable también construir el abanico de opciones sustantivas para solucionarlos de modo efectivo y colocarlas en el eje de la discusión pública. Resumimos algunos temas de ese debate en los enunciados que siguen:

1. La política, especialmente la política democrática, es el ámbito donde se gestan las diferentes alternativas y proyectos de una sociedad. La política es representación, reivindicación social y búsqueda colectiva de sentido. Sin embargo, hoy advertimos una seria incapacidad de la política para articular proyectos colectivos. La política pasó a ser casi exclusivamente una actividad poco vinculada a las identidades, los intereses y las aspiraciones de la sociedad.

2. La crisis de la política se expresa en la ruptura que existe entre los problemas que la ciudadanía reclama resolver y la capacidad que aquélla tiene para enfrentarlos. La política tiende entonces a vaciarse, con lo que no logra construir el poder y los instrumentos que permitan hacer frente a los principales desafíos de nuestros países. Ahí radica buena parte de los problemas de confianza y legitimidad que, en América Latina, enfrentan la democracia, la política, sus instituciones básicas y sus líderes.

3. Es preciso entonces preguntarse acerca de cuál debería ser el lugar de la política en una América Latina que, al mismo tiempo que conquistó el importante derecho de gozar de elecciones libres, limpias y periódicas, está atravesada por el proceso de globalización, presenta graves problemas sociales y tiene Estados deficitarios para garantizar y expandir ciudadanía. ¿Puede la política encarnar las aspiraciones ciudadanas de reducción de la pobreza y la desigualdad, de expansión del empleo y la solidaridad? ¿Puede ayudar a construir un horizonte de progreso para nuestros países y nuestros ciudadanos?

4. Muchos de los temas que antes eran propios de la política y los Estados nacionales hoy son tratados y decididos en otras es-

feras. La economía, los poderes fácticos y algunos medios de comunicación han ocupado buena parte del lugar de aquéllos. La política tiende a perder contenido por tres vías vinculadas entre sí:

■ Los Estados nacionales pierden soberanía interior. Lo hacen, por un lado, frente a los poderes fácticos y los ilegales, y, por el otro, como consecuencia de los déficit que limitan la capacidad estatal por ineficiencia e ineficacia de sus organizaciones burocráticas.

■ Hay un desequilibrio en la relación entre la política y el mercado, que tiende a estrechar el espacio de la primera y limitarla a los ámbitos de menor relevancia, sustrayendo, por ejemplo, importantes problemas económicos de las decisiones y la deliberación política. Esta sustracción es inconsistente con la democracia y con los derechos de ciudadanía que ella implica.

■ Un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con grados razonables de autonomía y, por lo tanto, restringe las opciones nacionales.

Estos problemas debilitan la vocación transformadora de la política, situación especialmente grave en América Latina. En este contexto, a las privaciones materiales actuales se agrega una cierta pérdida de la idea de progreso, de la propia posibilidad de proyectos colectivos viables. La aparente impotencia de la política debilita seriamente a la democracia, no sólo en sus posibilidades de expansión sino también –tal vez– en su sustentabilidad.

5. En América Latina, las instituciones democráticas básicas, sobre todo los partidos y el Parlamento, tienen una baja estima. Aproximadamente el 36 por ciento de los latinoamericanos (Latinobarómetro 2002) está de acuerdo con que, si es necesario, el presidente deje de lado a los partidos políticos y al Parlamento a la hora de gobernar. La mayor parte de los latinoamericanos opina que no hay democracia sin partidos y Parlamento, pero su funcionamiento genera insatisfacción.

6. Los medios de comunicación en ocasiones aparecen ocupando el vacío de representación que se origina en la crisis de la política y sus instituciones; este vacío sub-

sistirá mientras la política no asuma sus facultades frente a los temas relevantes y los partidos se muestren incapaces de articular proyectos colectivos y de alcanzar la conducción del Estado.

7. Cuando la política se vacía de contenidos, cuando el Estado ignora las grandes cuestiones de la ciudadanía, la sociedad los recupera. En estos años, en paralelo a la crisis de representación y a la deserción del Estado, surgieron, de manera creciente y en las formas más diversas, organizaciones de la sociedad que ocuparon el espacio de las demandas no resueltas o ignoradas. Se trata de un sistema autoorganizado de grupos intermediarios que son relativamente independientes del Estado y de las empresas privadas, que es capaz de deliberar y llevar adelante acciones colectivas en defensa y promoción de sus intereses y pasiones, en un marco de respeto a la estructura legal y civil existente.⁸¹

8. El ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol central en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental, en la expresión de demandas y en el fortalecimiento del pluralismo que toda democracia promueve y necesita. Ellos son actores relevantes de la democracia de ciudadanía. Su papel es complementario al de los actores políticos tradicionales de la democracia. A pesar de las dificultades y los obstáculos que suele conllevar la aceptación de la sociedad civil como ámbito de participación y fortalecimiento de la democracia, su importancia en la democratización de América Latina debe ser claramente reconocida. En este sentido, la política no sólo debe recuperar sus contenidos centrales para que el pasaje a la democracia de ciudadanía se viabilice, sino que, además, debe cuidadosamente mirar su tarea incompleta, asumiendo las demandas de una sociedad que se organizó para reclamar, controlar y proponer.

81 Consiguientemente, no pueden incluir organizaciones que tienden a la ilegalidad para lograr sus objetivos, sean “mafias” u organizaciones políticas subversivas, o actores con fines más precisos que son parte de la sociedad, como los sindicatos, los medios en tanto organismos de información y entretenimiento, los partidos, los hogares o las Iglesias formales, pero sí incluye los organismos colaterales que entran en la definición adoptada.

RECUADRO 39

El poder de los medios de comunicación

Evidentemente, en todos los grandes grupos de los que tenemos algunos datos, el control sobre la comunicación se encuentra distribuido de una manera tan desigual que algunos individuos poseen una influencia considerablemente mayor que otros [...] aquí tenemos un problema formidable [...] el número de individuos que ejerce un control importante sobre las alternativas programadas constituye solamente, en la mayoría de las organizaciones, una fracción muy reducida del total de los miembros. Parece que este es el caso, incluso, en las organizaciones más democráticas, si su membresía es considerable.

R. Dahl, 1987, pp. 97-98.

RECUADRO 40

Sociedad civil, política y participación

Las personas que se organizan a través de entidades independientes de la sociedad civil superan la dicotomía entre autonomía pública y privada. Ejercen la ciudadanía civil, pero no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de otros menos afortunados. Ejercen también la ciudadanía política, pero no sólo al votar y decidir en función de sus intereses personales, sino también cuando amplían las posibilidades de acceso y participación de los relegados por el sistema político. Por ello, encarnan en sí mismos toda la potencialidad del ser humano como agente, porque abarcan tanto la dimensión personal como la social de la ciudadanía.

En América Latina hay un crecimiento impresionante de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la transición a la democracia resultó en la renovación generacional de organismos nacidos para luchar contra la represión ilegal de las dictaduras, y también en la aparición de nuevas entidades dedicadas a los derechos de la mujer, de los niños, de los pueblos indígenas, de los afro-descendientes y de diversos sectores excluidos. [...] La sociedad entiende la política en un sentido más amplio y más rico que el de la competencia electoral.

Juan Méndez, “Sociedad civil y calidad de la democracia”, PRODDAL, 2003.

La dimensión asociativa de la democracia

La calidad de la democracia está determinada tanto por quienes están involucrados en prácticas asociativas como por quienes están excluidos de ellas. Suele suceder en toda América Latina que un mundo hobbesiano de segmentos totalmente desorganizados de la población convive con un mundo mucho más pequeño inspirado en Tocqueville. En este sentido, se presentan dos problemas: uno que tiene que ver con la definición del espacio público mediante la silenciosa acción cotidiana de quienes manejan el acceso al aparato estatal. De ahí la necesidad de democratizar la cultura de elites y sus resultados vinculados con la apropiación del espacio público por parte de intereses especiales organizados. El segundo problema concierne a una evaluación de los patrones asociativos en sí mismos, tanto en términos de su difusión como de su contenido y calidad. Suponiendo que se produzcan consecuencias institucionales positivas del capital social, debe considerarse la dinámica de asociación como un ingrediente esencial de la democracia.

Renato Boschi, PRODDAL, 2003.

9. En América Latina, los espacios conquistados por la sociedad civil han sido fundamentales para abrir caminos políticos que se presentaban cerrados y excluyentes para la construcción democrática. En este sentido, la sociedad civil amplía el espacio público a través de la participación, la expresión de iden-

tidades y demandas, y la organización ciudadana. Actualmente, se requieren formas alternativas de representación que sin reemplazar a las tradicionales (partidos políticos, elecciones, Parlamentos), las complementen y fortalezcan, respondiendo a necesidades nuevas, a las particularidades de los sectores excluidos o subrepresentados, a la necesidad de agregación política que genera la saludable y creciente expresión de la diversidad y a la imprescindible reapropiación ciudadana de los espacios de construcción de voluntad democrática.

10. Esta cuestión se vincula a ciertos ámbitos de poder donde se toman decisiones que afectan gravemente a una sociedad sin que ésta pueda participar. Esos claustros cerrados de decisión económica y los poderes fácticos legales e ilegales, nacionales o extra-territoriales, contribuyen a vaciar la política. La democracia abre camino e invita a la participación ciudadana; sin embargo, si los ámbitos en los que esa participación ocurre tienen escaso peso en las grandes decisiones nacionales, la consecuencia tiende a ser una generalizada apatía y desconfianza.

Política, partidos y democracia en América Latina

Al hablar de una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad estamos hablando de una transformación de la política. Si la sociedad entera se ve afectada por esta crisis de la política que afecta la calidad y relevancia de las democracias nuevas, más aún se afectan los actores principalmente políticos, es decir, los partidos que aparecen juzgados muy severamente por la opinión pública. En el nuevo escenario generado por las transformaciones sociales, estructurales y culturales de las últimas décadas que descomponen la unidad de la sociedad-polis, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción colectiva. Pero ella adquiere una nueva centralidad más abstracta, por cuanto le corresponde abordar y articular las diversas esferas de la vida social, sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas,

voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda a la política por "sentido", lo que las puras fuerzas del mercado, el universo mediático, los particularismos o los meros cálculos de interés individual o corporativos, no son capaces de dar.

La gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, la polis, en que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos y fuertes y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades nacionales. La opción es el fortalecimiento, autonomía y complementariedad entre el Estado, el régimen, los partidos y los actores sociales autónomos, es decir, una nueva matriz socio-política.

Manuel Antonio Garretón, del texto elaborado para el PRODDAL, 2003.

La necesidad de una nueva estatalidad

Es indispensable ampliar el debate sobre el Estado en América Latina. Mientras que durante los últimos veinte años el énfasis fue puesto en cuestiones tales como las privatizaciones, el tamaño y gasto del Estado y la modernización de sus burocracias, fueron dejados de lado dos temas principales: el poder efectivo del Estado para aplicar el mandato electoral y el poder para democratizar, es decir, su capacidad para alcanzar de manera universal en todo su territorio a todas las clases sociales. Esta última cuestión es la condición necesaria para lograr que, en todos lados y para todos, los derechos y las obligaciones tengan vigencia efectiva. Si estas condiciones no se cumplen, resultará un déficit de estatalidad: serias fallas en la vigencia del estado de derecho afectarán directamente la sustentabilidad y el desarrollo de la democracia.

Con la excusa de la aplicación de las reformas institucionales que permitirían el mejor funcionamiento de los mercados, estas cuestiones fueron ignoradas u ocultadas. Un Estado para la democracia busca igualar la aplicación de derechos y deberes, lo cual –inexorablemente– modifica las relaciones de poder, en particular en regiones como América Latina, donde la fuerte concentración de ingresos lleva a la concentración del poder.

Éste es un debate urgente, porque en América Latina existe una crisis de estatalidad, a la que entendemos como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias. En muchos casos, los Estados latinoamericanos han perdido capacidad como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que las sociedades reconocen como relevantes.

Es imperioso recuperar esta capacidad para promover las democracias. No existe

democracia sin Estado y no existe desarrollo de la democracia sin un Estado para todos capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía. Si esta condición no se cumple, la democracia deja de ser una forma de organización del poder, capaz de resolver las relaciones de cooperación y conflicto. El poder escapa a la democracia y ella se queda sin sustancia.

Recuperar un Estado para la ciudadanía es un desafío central del desarrollo de la democracia en América Latina. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanía requiere una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.⁸²

Hace falta un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, tramitar los conflictos conforme a principios democráticos, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal (derechos de propiedad y derechos de ciudadanía simultáneamente), regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, establecer sistemas de

Recuperar un Estado para la ciudadanía es un desafío central del desarrollo de la democracia en América Latina.

RECUADRO 43

La democracia como principio de organización de la sociedad

El orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia, pero tampoco opera como un sistema autorregulado. El problema de fondo consiste pues en replantear la coordinación social en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación.

Es en este contexto que, a mi juicio, ha de situarse la discusión acerca de la “cuestión democrática” en América Latina. Mientras que la tendencia actual apunta a una “democracia electoral”, cabe preguntarse, en cambio, acerca del papel de la democracia como un ámbito privilegiado de coordinación social. En lugar de restringirla a un principio de legitimación, habría que explorar su potencial como principio de organización. De hecho, las instituciones y los procedimientos democráticos siempre tuvieron la función de mediación de intereses y opiniones plurales con el fin de decidir “adónde vamos”.

Norbert Lechner, 1996.

82 Cualquiera sea la definición de ciudadanía que adoptemos, el vínculo entre ciudadanía y democracia conlleva siempre la idea de universalidad.

protección social basados en el principio de universalidad de la ciudadanía y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización de la sociedad.

La estatalidad es una condición indispensable para que una democracia aspire a desarrollarse más allá del plano electoral, para que sea capaz de enfrentar de modo efectivo los desafíos democráticos. A partir de esta proposición enunciamos los temas que consideramos debería contemplar una agenda ampliada sobre la expansión de la estatalidad democrática:

1. La agenda de reformas democráticas debe considerar al Estado en sus tres dimensiones: como conjunto de entes burocráticos, como sistema legal y como ámbito de identidad colectiva. Estas tres dimensiones varían históricamente. En la mayor parte de América Latina, ellas exhiben deficiencias. Las burocracias estatales carecen frecuentemente de poder y eficacia, la efectividad del sistema legal es social y territorialmente limitada, y las pretensiones de ser un Estado-para-la-Nación, dedicado seriamente al logro del interés general, no son creíbles para muchos de sus ciudadanos. Estas deficiencias están en el origen del escaso poder que los gobiernos latinoamericanos tienen para democratizar.

2. Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos básicos. La solución de estos lamentables problemas no requiere sólo —obviamente— adecuadas políticas económicas y sociales, también demanda un Estado abarcador y comprensivo, así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble. También requiere una sociedad civil pujante, que por la vía de la participación apunte a complementar la implementación de políticas públicas.

3. El problema del Estado latinoamericano no es sólo el tamaño de sus burocracias, sino su ineficiencia e ineficacia, la ineffecti-

vidad de su sistema legal y la escasa credibilidad del Estado y los gobiernos. Esto contrasta con la fuerte demanda ciudadana de presencia estatal, que surge, entre otros elementos, de la encuesta informada en la sección segunda de este Informe.

4. Sin perjuicio de la eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de procesos administrativos, un problema que evidencian algunos Estados latinoamericanos es su alto grado de fragmentación y la frecuente falta de distinción entre el interés público y el privado. Cuando esto ocurre, el Estado se desvirtúa y se transforma en una serie de agencias inconexas con funcionarios y políticos ocupados en la búsqueda de rentas.

5. Existe un problema particularmente inquietante: la existencia de grandes y en algunos casos crecientes áreas en las cuales la legalidad del Estado no tiene alcance o lo tiene de manera intermitente. Es llamativo cómo una cuestión de esta naturaleza es frecuentemente desatendida en los programas de reforma del Estado. El problema central del Estado en América Latina es el de un Estado inconcluso, débil, con escasa capacidad para ser efectivo de modo universal.

6. Otra dimensión de este problema es la presencia de varios tipos de “legalidad” efectiva, de carácter informal, patrimonial y delictivo. A veces, estas “legalidades” se fundan en regímenes discrecionales subnacionales que coexisten con regímenes que, en el nivel nacional, son democráticos. Los actores se desempeñan sobre la base de instituciones informales tales como el personalismo, familismo, prebendalismo, caciquismo y similares. Estos circuitos de poder se basan en la desaparición de la frontera entre lo privado y lo público, y en el truncamiento de la legalidad del Estado.

Por su parte, el clientelismo —un entramado de relaciones por medio del cual un “patrón” logra el apoyo de otros a cambio de ciertos beneficios— genera privilegios y exclusiones, y suele implicar un manejo discrecional de recursos públicos.

7. Una función fundamental del Estado es proteger a las personas contra la violencia privada. La democracia supone la existencia de un Estado que ha logrado el control sobre la violencia en su territorio. Sin embargo, ése no es el caso en algunas regiones de América Latina. En ellas operan bandas terroristas, organizaciones delictivas, “paramilitares” y otros fenómenos similares. Estos grupos tienen sus códigos legales, cobran sus propios “impuestos” y algunas veces logran casi el monopolio de la coerción en “su” territorio. Este tipo de violencia privada, no controlada por el Estado, es una de las principales fuentes de violación de derechos fundamentales de la población.

8. La protección de los ciudadanos por parte del Estado democrático está comprometida también por la violencia asociada a los delitos contra las personas y la propiedad. Su nivel y persistencia ponen de relieve la debilidad de un Estado incapaz de cumplir con sus funciones de modo universal. Esta situación es aún más grave en el entorno social de la región, signado por la pobreza y la desigualdad, en el que los ciudadanos más pobres son los que más sufren la violencia.

9. Entre otras consecuencias de lo que llevamos anotado es preciso mencionar la aguda reducción de autonomía del Estado; de hecho, existe un conjunto muy restringido de políticas que pueden ser definidas e implementadas al margen de poderes fácticos locales e internacionales que influyen decisivamente sobre el aparato estatal.

10. Una agenda de un Estado para la democracia debería vertebrarse a partir de la idea de Nación para la cual se pretende que el Estado actúe. Debería tener en cuenta al Estado en tanto centro de toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes orientadas a enfrentar los problemas que las sociedades reconocen como más relevantes.

11. Para ello es preciso debatir las cuestiones que en América Latina ponen en duda la eficiencia y eficacia de sus burocracias, la efectividad de su sistema legal y la propia credibilidad del Estado. Éstas son:

Privatización perversa del Estado

Un detenido diagnóstico del desarrollo de la región puede dar cuenta de un crónico déficit democrático que, frecuentemente, se ha traducido en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo, que han sido la expresión, a nivel del régimen político, de una “captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares (de un partido político, o gremio, o grupo económico, o una familia, o intereses regionales y locales). Esa suerte de “privatización perversa” del Estado, que ha estado en la base de los fenómenos de corrupción, ha conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación.

Enrique V. Iglesias, del texto elaborado para el PRODDAL.

- Ineficiencia de la acción del Estado y la reducción de su autonomía, que deriva de su colonización por intereses particularistas (corrupción).

- Inefectividad del sistema legal como consecuencia de la presencia de sistemas legales patrimonialistas.

- Incapacidad de algunos Estados para alcanzar al conjunto de su territorio y a todos sus habitantes, que genera una legalidad trunca (desigualdad ante la ley, vigencia asimétrica de los derechos ciudadanos).

- Falta de un efectivo monopolio de la fuerza por parte de algunos Estados, que se ha traducido, entre otros efectos, en la persistencia del nivel de violación de los derechos humanos.

- Incapacidad estatal para asumir la representación de la diversidad en el interior de la sociedad.

- Pérdida de credibilidad que proviene de la falta de transparencia y responsabilidad (rendición de cuentas) del Estado ante los ciudadanos.

- La cuestión política, más abarcadora, de la capacidad estatal de construir su propio poder, de manera de ejercer soberanamente el mandato popular.

El Estado es uno de los rostros de la democracia: un Estado sin poder es una democracia sin poder.

Una economía para la democracia

Los problemas de la ciudadanía social atentan directamente contra la perduración de la democracia en América Latina. La sustentabilidad democrática depende en gran parte de la resolución de esta cuestión. Para ello, el debate sobre la economía y la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda pública y en la opción ciudadana, porque es en la economía donde anida la solución de buena parte de los déficit de ciudadanía social.

Al comienzo de este Informe sostuvimos que un rasgo singular e históricamente novedoso de América Latina es el de ser la primera región enteramente democrática compuesta por sociedades con muy altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad social del mundo. Así, nos referimos al triángulo democracia electoral-pobreza-desigualdad para sintetizar la naturaleza de estas democracias y la necesidad de impulsar un nuevo pensamiento que diera cuenta de esta realidad. No tendremos respuestas útiles a los interrogantes sobre sustentabilidad democrática latinoamericana si se ignoran los desafíos peculiares que nacen de la coexistencia de esos tres fenómenos.

Cuando describimos los resultados de las indagaciones empíricas en la sección segunda del Informe, la cuestión de las condiciones materiales de vida de los latinoamericanos aparecía claramente como el mayor déficit de la “democracia de ciudadanía”. Tal es la dimensión de los problemas de la ciu-

dadanía social que una y otra vez reiteramos una pregunta dramática: ¿cuánta pobreza resiste la libertad?

Sin embargo, el debate sobre la democracia margina la cuestión económica y se plantea, frecuentemente, en términos de las restricciones institucionales que la democracia implica para el crecimiento económico. El debate sobre la economía, con la excusa de su complejidad técnica, se retira crecientemente de la discusión pública y de las opciones reales de los ciudadanos al momento de votar. A la luz de estas realidades parecería útil que a la consabida frase “las cuestiones técnicas no se votan”, opongamos la de que “el bienestar de una sociedad no se decide en un laboratorio de técnicos”, por más ilustrados que estos sean.

Éste no es un problema exclusivo de nuestra región. La tendencia creciente en ciertos países centrales al desarrollo de instituciones económicas con niveles de autonomía casi totales afecta directamente su transparencia y, por ende, su responsabilidad (*accountability*) frente a la sociedad, lo que deriva en su pérdida de credibilidad ante la opinión pública. Decisiones económicas sustantivas escindidas de la voluntad general presagian, en la visión de Jean-Paul Fitoussi, un siglo en el que la crisis de la democracia será dominante.⁸³ En América Latina, donde los déficit de ciudadanía social alcanzan la dimensión que hemos señalado, esta cuestión asume una importancia y una urgencia aún mayores, al punto que cuestiones como el nivel de desarrollo de la democracia, la sustentabilidad del

RECUADRO 45

La economía y la política

Sin descartar la importancia de instancias técnicas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la forma en que la sociedad dirime sus

controversias.[...] Es necesario contar con partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social.

José Antonio Ocampo, del texto elaborado para el PRODDAL.

83 Ver Fitoussi, 2002.

sistema y la resolución de la crisis de representación política dependen de nuestra capacidad para incorporar a la economía y sus opciones como un tema de la democracia y de la sociedad.

La economía es una cuestión clave para la democracia. Esta afirmación no implica confundir dos formas de organizaciones sociales claramente diferenciadas: la democracia, que organiza relaciones de poder; la economía, que organiza relaciones de producción, reproducción e intercambio. Sin embargo, el resultado de la organización económica es una cuestión decisiva para la democracia, especialmente para la *democracia de ciudadanía*, como la hemos definido en este Informe.

La economía es una cuestión de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder. Por lo tanto, la agenda de la sustentabilidad democrática debe incluir el debate sobre la diversidad posible de políticas y organización del mercado y la cuestión del rol regulador del Estado.

En América Latina se aprendió que el Estado no puede manejar la economía con ligereza: el Estado (democrático) tiene un ineludible rol rector sobre la economía, lo que implica una fuerte capacidad de hacer política económica.

Existen cinco funciones que las instituciones públicas deberían ofrecer para que los mercados funcionen adecuadamente: la protección de derechos de propiedad, la regulación del mercado, la estabilización macroeconómica, el seguro social y el manejo de conflictos de intereses. El Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados en maneras diferentes dando origen a la diversidad de formas que puede adoptar la economía de mercado.

Una concepción de los mercados como un conjunto de instituciones que “están dadas por la naturaleza” lleva a la aceptación del funcionamiento de la economía de modo totalmente autónomo de las decisiones tomadas democráticamente. Desde un punto de vista democrático, sin embargo, las políticas económicas son parte de los instrumentos con que cuentan las sociedades para alcanzar la ciudadanía plena. Por ello, la eco-

Una economía para la democracia

La economía política clásica ha creado un mundo económico que no existe, un Guterwelt, un mundo aislado que es siempre idéntico a sí mismo y en el cual los conflictos entre fuerzas puramente individuales se solucionan de acuerdo con leyes económicas incambiables. En realidad es en el interior de colectividades que son bastante diferentes unas de otras donde los individuos tratan de enriquecerse, y tanto la naturaleza como el éxito de estos esfuerzos cambian junto con la naturaleza de la colectividad en la cual aparecen [...] ello torna siempre indispensable la acción del Estado para organizar los mercados, garantizar los contratos, fijar los patrones de moneda y crédito, la oferta de mano de obra, las relaciones laborales, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, las pautas de distribución del ingreso, las cargas impositivas, etcétera.

José Nun, del texto elaborado para el PRODDAL.

nomía debe ser uno de los temas dentro del debate político y no ser excluida como una cuestión que “contextualiza” la organización del Estado. Esto es así porque:

- La eventual eliminación de la desigualdad no es un problema económico marginal, resultante (o residual) de una buena política económica. Más bien, la distribución afecta la eficiencia y la sobrevivencia misma del sistema económico.

- El Estado tiene un rol sumamente importante en la distribución del ingreso vía el fisco, regulación de los mercados, y subsidios o promoción de ciertos sectores o políticas de largo plazo. Este rol implica tener un Estado fuerte y capaz, no raquítrico. Hacer dar un paso atrás al Estado, la consigna dominante en los años noventa, que implicaba que su papel no pasaba de mantener la estabilidad económica y proveer algunos bienes públicos, fue un error grave cuyos resultados están a la vista.

- Si este rol estatal no se asume, la democracia se vuelve irrelevante y no creíble para desarrollar la ciudadanía social.

- La democracia ofrece la garantía más efectiva de buena gobernabilidad, tanto en la esfera económica como en la política. Los derechos civiles, la libertad política y los procedimientos participativos son la mejor manera de asegurar estándares laborales, sustentabilidad medioambiental y estabili-

La economía es una cuestión de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder.

Democracia y mercado

El avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como situaciones antagónicas, sino como complementarias.

José Antonio Ocampo, del texto elaborado para el PRODDAL.

dad económica. El desempeño de las democracias en todas estas áreas ha sido superior a los regímenes con participación política restrictiva.

■ Cuanto más amplio el dominio de la disciplina de mercado, más ancho será el espacio para la gobernabilidad democrática. En principio, y en la medida en que la disciplina de mercado esté basada en lo que se denomina *los fundamentales (economic fundamentals)* y en consideraciones de largo plazo, no tiene por qué haber conflicto entre los mercados y la gobernabilidad democrática. Pero la realidad está lejos de este ideal. El *trade-off* es auténtico, no sólo porque los mercados se manejan por razones puramente financieras, sino porque son excesivamente volátiles y dominados por consideraciones cortoplacistas. En esta situación, la reafirmación de la primacía de la disciplina democrática por sobre la disciplina de los mercados debería ser clara y frecuente.

■ Los mercados requieren gobernabilidad y reglas. La buena gobernabilidad sólo se ase-

gura por vía de la democracia. Y la democracia sigue siendo coextensiva con el Estado-Nación.⁸⁴

Por ello la agenda de la sustentabilidad democrática debe incluir, a riesgo de vaciarse de contenido, estas cuestiones de la economía, sus opciones y su diversidad.

Las opciones económicas deben ser parte del contenido renovado de la política, ellas son un componente sustancial de la agenda pública, así como el debate sobre la diversidad es una necesidad imperiosa para reunir la mejor combinación entre el papel del mercado, el Estado y el contexto histórico de cada uno de nuestros países. Por el contrario, el pensamiento único, la receta universal y atemporal atentan contra el desarrollo de la democracia y de la propia economía.

A continuación, desagregamos los temas que, desde el punto de vista adoptado en este Informe, deben ser parte de una agenda centrada en una visión de la economía a partir de las necesidades del desarrollo de la democracia de América Latina:

1. En ningún otro período de la historia mundial —con la excepción transitoria de la década de 1930— fueron tan graves como hoy los problemas de la economía mundial: desocupación masiva, incremento de las desigualdades y la pobreza en los países ricos, extensa miseria y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, exacerbación de la desigualdad entre países.

Modelo único de desarrollo

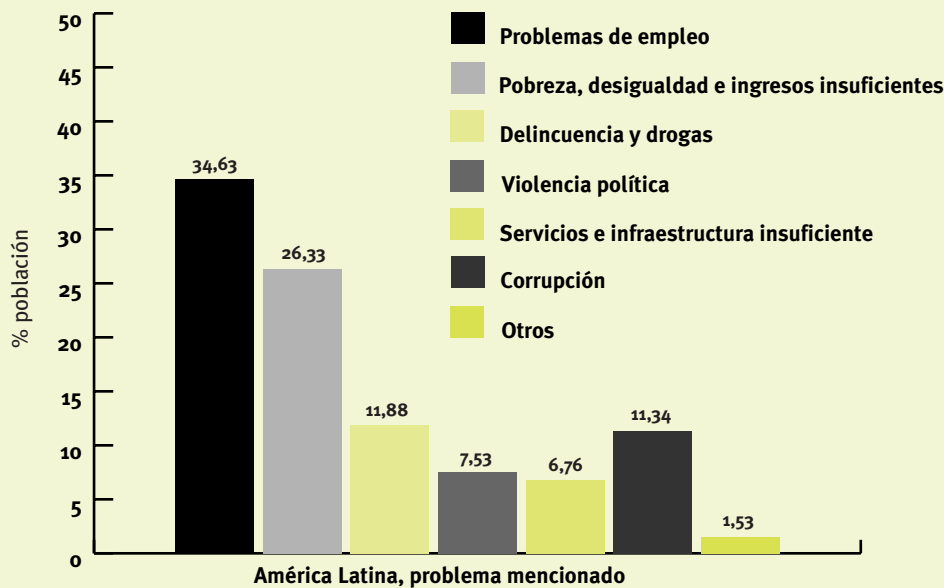
El “fetichismo” de las reformas que ha implantado el “fundamentalismo de mercado”, una de cuyas expresiones fue el “Consenso de Washington”, se niega a reconocer la diversidad implicada en la democracia [...]. Detrás del discurso del llamado “Consenso de Washington” se encuentra el supuesto de la existencia de un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países cualesquiera sean

sus circunstancias, y una visión de la “economía de mercado” como antagónica al intervencionismo estatal. Esta idea, compartida por los organismos de crédito internacionales, es “ahistórica”, nociva y contraria a la democracia.

José Antonio Ocampo, texto elaborado para el PRODDAL.

84 Para estas citas ver Rodrik, 2001.

La agenda ciudadana: principales problemas. Promedio América Latina, 2002



Fuente: PRODDAL, Latinobarómetro 2002.

2. La democracia no puede permanecer indiferente a esto. No debemos olvidar que vivimos simultáneamente en democracias y en economías de mercado. Existe por ello, ineluctablemente, tensión entre dos dimensiones: por un lado, el individualismo y la desigualdad que tiende a resultar del funcionamiento del mercado; por el otro, las igualdades que consagra la ciudadanía democrática y la consiguiente necesidad de existencia de un espacio público para la toma de decisiones, no ya individuales sino colectivas. Esto obliga a la búsqueda de una conciliación entre ambas esferas.

3. La tensión entre ambos principios es dinámica, porque permite que el sistema se adapte, en lugar de quebrarse, como lo hacen en general sistemas regidos por un único principio de organización (por ejemplo, el sistema soviético). Sólo logran sobrevivir las formas en movimiento; las otras, sucumben a la esclerosis. Dicho de otro modo, el capitalismo no ha sobrevivido como forma dominante de organización económica a pesar de la democracia, sino gracias a ella.

4. Existen dos corrientes que se enfrentan en el debate sobre las relaciones entre el mercado y la democracia. Según la primera, hoy dominante, la extensión de la esfera del mercado exigiría la limitación del campo de la democracia. La segunda corriente postula que la tensión siempre existente entre mercado y democracia, y su aspiración de igualdad deberían resolverse mediante la búsqueda de su complementariedad.

5. No pocas de las teorías hoy prevalecientes sostienen que las intervenciones del Estado suelen reducir la eficacia de la economía. El discurso de los que abogan por más y más mercado es claramente antiestatal: “El Estado es un mal necesario, es preciso limitar radicalmente su capacidad de intervención”. En cambio, este Informe sostiene que un Estado ajustado a la democracia —eficaz, eficiente y creíble— es un componente indispensable del desarrollo.

6. La democracia presupone una jerarquía entre la política y el sistema económico y, por ende, autonomía de la sociedad en la elección de las formas en que organiza su mercado.

Cuatro ventajas económicas de la democracia

Además, quienes sostienen la primera posición, suelen considerar indiferente para la economía el tipo de régimen político existente en cada caso. Sin embargo, [Dani Rodrik] plantea la hipótesis de que la democracia posee por lo menos cuatro ventajas sobre los regímenes autoritarios: la variancia del crecimiento a largo plazo es menor; la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo era mayor; las crisis exógenas son mejor controladas y el nivel de los salarios (y de su participación en el ingreso nacional) es más elevado.

Dani Rodrik, 1997, p. 15.

7. La democracia, en su búsqueda por limitar las exclusiones que provoca el mercado, aumenta la legitimidad del sistema económico; el mercado, al limitar el poder del Estado y la política sobre la vida de los ciudadanos, permite una mayor adhesión a la democracia. La libertad colectiva necesita apoyarse sobre las libertades individuales, y viceversa. Tanto una como las otras están en relación iterativa, mostrando que la democracia es una forma en movimiento. “La historia prueba que la democracia realizada nunca es más que un momento del movimiento democrático. Un movimiento que no se detiene jamás”.⁸⁵

Complementariedad entre democracia y mercado

Las relaciones entre democracia y mercado son entonces más complementarias que conflictivas. La democracia, al impedir la exclusión por el mercado, aumenta la legitimidad del sistema económico y el mercado, al limitar el poder de la política sobre la vida de la gente, permite una mayor adhesión a la democracia. De este modo, cada uno de los principios que rigen las esferas política y económica encuentra su limitación, a la vez que su legitimación, en el otro.

Jean-Paul Fitoussi, del texto elaborado para el PRODDAL.

8. Las sociedades nacionales –inclusive, por cierto, las de los países centrales– no tienen los mismos sistemas de equidad social; hay, de hecho, gran diversidad en estos sistemas. Esto no debe sorprendernos: la democracia implica diversidad; existen diferentes “variedades de capitalismo”, diferentes combinaciones entre Estado y mercado, y en las formas de accionar del Estado. Ésta es una importante verdad que, contra toda evidencia, el pensamiento único niega.

9. La apertura de las economías favorece a los factores más móviles, no sólo el capital financiero sino también algunos tipos de conocimientos. El incremento de la movilidad de estos factores tiene por efecto transferir a los factores menos móviles –es decir, sobre todo al trabajo– el peso de la inseguridad económica. Esto encierra el riesgo de reducir la adhesión de las poblaciones a la democracia y al propio mercado.

10. Frente a esta situación, conviene pasar revista a algunos criterios sobre políticas económicas y su relación con la democracia, tal como surge de las experiencias latinoamericanas de las últimas décadas:

- Es necesario un debate que identifique políticas que redistribuyan el ingreso sin distorsionar severamente el funcionamiento de los mercados, evitando así el “populismo” o el “facilismo” tan presentes en la historia de América Latina.

- La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico sostenido, pero éste resulta insuficiente cuando es acompañado por consecuencias redistributivas desfavorables.

- La experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en el mundo actual es fundamental la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y la diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo adecuados. Para ello, es esencial contar con un capital humano calificado. A su vez, la po-

85 Burdeau, 1985.

lítica social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

■ Los límites a la gran propiedad y empresa privada se relacionan con los niveles de desigualdad que una sociedad está dispuesta a tolerar, así como a las modalidades de su tributación. Un segundo tipo de límite se relaciona con el posible abuso del poder de mercado que pueden lograr los grandes propietarios y empresas. El tercero se refiere a la capacidad de esas empresas y propietarios de extender su influencia más allá de los mercados, gracias a su capacidad de *lobby* y a la extensión de su control hacia otras esferas del poder típicas de la sociedad contemporánea –los medios de comunicación, en particular–.

■ Un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Finalmente, anotamos que nuestros datos muestran dos aspectos de gran importancia práctica. El primero de ellos es que

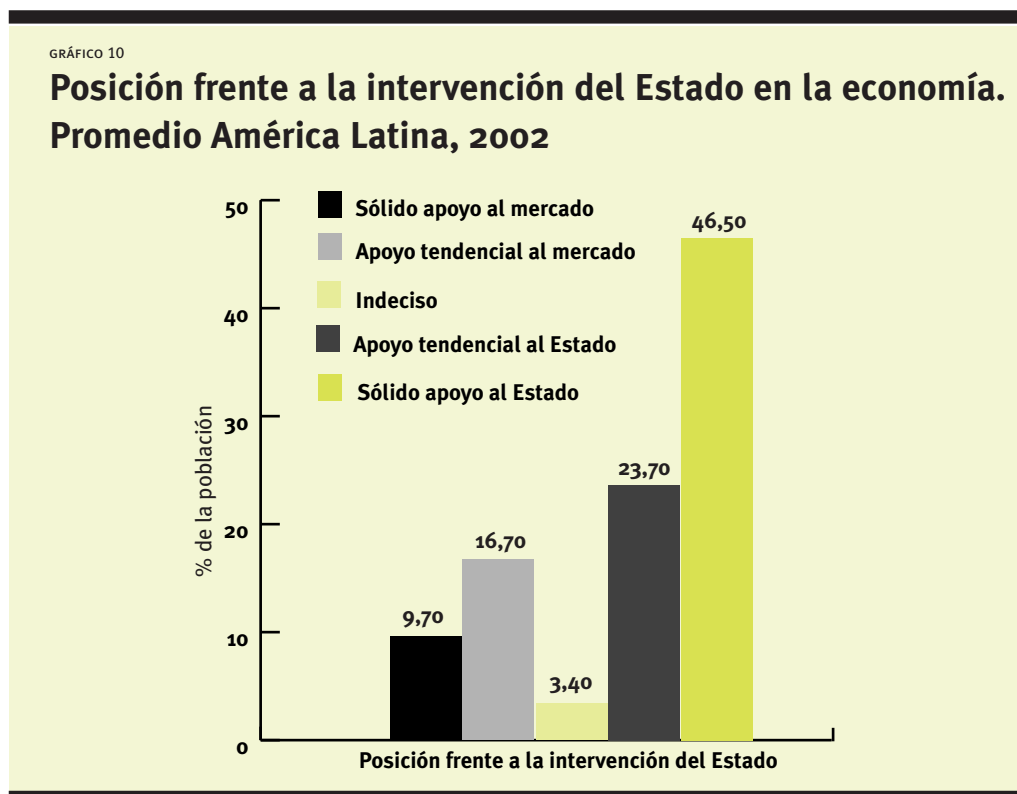
muchos latinoamericanos comparten una visión sumamente crítica sobre el funcionamiento de la economía de mercado. El segundo aspecto –seguramente contracara de la frustración recién anotada– es la mayoritaria opinión favorable a la intervención del Estado en la economía.

Poder y políticas democráticas en la globalización

Una agenda ampliada sobre la globalización debe incluir un debate sobre su naturaleza política y militar, su restricción a la diversidad y las fuertes limitaciones al poder estatal. La globalización plantea crudamente las cuestiones del poder de los Estados nacionales y del poder dentro de los Estados. De otra manera se expresa aquí nuevamente el problema vital de la democracia: la existencia o no de poder para ejecutar la voluntad mayoritaria.

El debate que naturalmente se desarrolló hasta ahora ha puesto el énfasis en los asuntos financieros y comerciales de la globalización y ha marginado relativamente su dato

La política social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.



Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinobarómetro 2002.

La globalización ha hecho que el mundo exterior esté en el interior de nuestras sociedades. El mundo está en todas partes. Pero el poder del mundo no.

dominante: los poderes exteriores han dejado de ser exteriores, son tan interiores como los locales. Condicionan o determinan las decisiones del Estado y su campo no se limita a las finanzas o el comercio. Abarcan crecientemente las cuestiones políticas, de seguridad y organización interior, de los sistemas de seguridad sociales, educativos y de salud.

Es necesario, en consecuencia, ampliar el debate sobre la globalización en dos áreas: por un lado, para dimensionar el impacto real en términos de la soberanía interior de los Estados; en segundo lugar, cómo concebir las estrategias posibles para aumentar las capacidades nacionales y regionales, para que el poder nacional no se extinga en nombre de un incontrolable poder global.

La globalización ha hecho que el mundo exterior esté en el interior de nuestras sociedades. El mundo está en todas partes. Pero el poder del mundo no. Sin embargo, y a la vez que esto sucede, reconocer la naturaleza de las relaciones que rigen el mundo en el que vivimos no debería hacernos abandonar la idea de un orden mundial regido por normas. Una cosa es la realidad que nos circunda; otra, nuestras aspiraciones, utopías si se quiere, aunque no quimeras.

La lucha por un *sistema internacional democrático de derecho* no debería dejar de ser una reivindicación permanente de una civilización que muestra como una de sus conquistas a la democracia y a la idea de que las conductas se rigen por normas destinadas a preservar el derecho igualitario de todos, individuos y Estados.

En efecto, en el mundo que surgió tras la terminación de la posguerra fría, las relaciones de poder, básicamente militares y económicas, regulan el sistema internacional. En estas condiciones, el tema que emerge como prioridad es la contradicción entre la necesidad de la diversidad –que demanda un importante grado de autonomía de los países y un sistema mundial basado en normas claras y compartidas– y un mundo homogeneizado por relaciones de poder que dejan a los actores nacionales la capacidad de regulación normativa sólo en cuestiones relativamente marginales. ¿Qué elección sobre cuestiones sustantivas pueden hacer los ciudadanos en estas condiciones?

¿Qué posibilidad existe de que lo que hayan decidido se ejecute?

En torno a esta cuestión central, el Informe presenta a continuación un conjunto de reflexiones y temas que deberían nutrir el debate sobre la globalización y el desarrollo de la democracia:

1. Al tiempo que ha promovido la democracia, la globalización ha impuesto restricciones, incluso a los Estados más fuertes y desarrollados. En América Latina, estas restricciones ponen en duda la credibilidad del Estado como constructor de sociedad y promotor de ciudadanía; asimismo, conllevan importantes consecuencias sobre el tipo de políticas posibles para los gobiernos de la región. La acción aislada de la mayor parte de los Estados nacionales latinoamericanos resulta insuficiente para influir, controlar, regular o beneficiarse de este proceso o para resistir sus tendencias.

2. Paradójicamente, la globalización, mientras ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica, dejó en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo. Más aún, como resultado del peso creciente de la condicionalidad impuesta por los organismos internacionales de crédito y, en general, por la movilidad del capital financiero, se han venido reduciendo los espacios para la diversidad de modelos de organización social y económica que implica la democracia.

3. Sin embargo, hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental. El reconocimiento de las restricciones existentes no necesariamente impone aceptar el *statu quo*. La construcción de un espacio de autonomía de los Estados nacionales frente a la globalización constituye un desafío propio de la política democrática, la que, como hemos aseverado a lo largo de este Informe, debe proponerse como meta central la construcción y expansión de diversas ciudadanías.

4. Es peligroso caer en el fatalismo frente a la globalización, sosteniendo que la asimetría de fuerzas es tal que no hay lugar para políticas autónomas. Ese fatalismo, desafortunadamente muy difundido, ignora los espacios reales de negociación que existen en el mundo así como que esos espacios pueden ser ampliados si existe una voluntad política consistente y sostenida de construcción de instancias regionales.

5. Los lugares institucionales de realización de la ciudadanía política siguen siendo esencialmente nacionales. Esto implica que el reconocimiento de la democracia como valor universal sólo adquiere pleno sentido si se permite que los procesos nacionales de representación, de participación y de toma de decisiones determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz con las tensiones propias de la globalización.

6. Por su lado, desde la perspectiva del desarrollo de la democracia es también necesario debatir la construcción de los espacios de autonomía mencionados en el punto anterior; ellos son necesarios para que las democracias latinoamericanas puedan adquirir sólido sustento y expandirse.

7. La democracia es severamente afectada por la creciente traslación de importantes decisiones a ámbitos que están fuera del alcance del control de los ciudadanos. Esto tiende a poner en cuestión nada menos que la relevancia que la democracia realmente tiene para los ciudadanos, lo cual a su vez tiene mucho peso en la lealtad de éstos a aquélla. Esta preocupación debe ser recalcada, porque podemos estar dirigiéndonos a una política que maneja agendas acotadas, que tarde o temprano pueden conducirnos a agendas irrelevantes o negadoras de la diversidad de caminos y criterios que debería reflejar la especificidad de cada uno de nuestros países.

8. De lo antedicho deriva que la cuestión de cómo aumentar la capacidad de autonomía en la definición y solución de los grandes problemas que nos afectan no sólo atañe a cada país, sino también a la región en su conjunto.

Globalización e impotencia de la política

No solamente la globalización aumenta la participación del mercado en el sistema de equidad y reduce la de la democracia, sino que lo hace en nombre de la eficacia del mercado y de un orden superior al de la democracia. Es lo que se ha dado en llamar impotencia de lo político.

Jean-Paul Fitoussi, del texto elaborado para el PRODDAL.

9. Esto implica debatir también políticas de alcance regional que hagan posible un aumento compartido de esa autonomía. Para ello cobra sentido y urgencia el renacimiento político de los esfuerzos regionales que, más allá de esfuerzos meramente comerciales, creen y aumenten los espacios políticos de decisión propia, nacionales y ciudadanos.

10. Ello no implica necesariamente la creación de nuevas organizaciones para encarar esas tareas ni, menos, que tengan carácter supranacional. Lo central es que los Estados de la región decidan abordar el tratamiento de esos temas en el plano político. Para ello, las actuales instituciones regionales y subregionales ofrecen una razonable base de acción, con los ajustes de agenda y estructura que será indispensable introducir.

11. Así planteada, la integración política tiene como tarea la construcción de la Nación y la construcción de la región, una región de naciones en la que unas y otras se complementan y refuerzan. Es decir, una asociación política de Estados soberanos.

12. El ordenamiento internacional debería ser respetuoso de la diversidad de los países (entre ellos y en cada uno de ellos), dentro de los límites de la interdependencia. Pero las prácticas de poder imperantes en las relaciones internacionales no tienden a tomar en cuenta esa necesidad.

13. La capacidad de construcción autónoma en un mundo globalizado con una sola potencia hegemónica implica nuevos de-

safíos. No se trata sólo de los problemas clásicos de la relación entre el centro y la periferia, el imperio y sus zonas de control, sino, además, de esas relaciones en el contexto de la globalización actual. En ella, los fenómenos exteriores son tan inmediatos y cotidianos como los que se producen en el mismo territorio de las naciones.

14. La posguerra fría concluyó el 11 de septiembre de 2001, con el ataque terrorista a Estados Unidos. El tema de seguridad volvió al centro de la escena, convirtiéndose en la cuestión prioritaria de la política mundial. A su vez, los hechos que se produjeron desde entonces han marcado un cambio sustancial en las relaciones mundiales, con fuerte impacto sobre los sistemas multilaterales de defensa colectiva.

15. La centralidad del tema seguridad en la agenda internacional plantea una tensión con la democracia y las libertades. Los países centrales tienen mejores contrapesos que los nuestros para resolver esa tensión.

16. La experiencia que tuvimos en América Latina en las décadas anteriores al fin de la guerra fría es un buen ejemplo de lo que sucede cuando la cuestión de seguridad se convierte en la óptica central a partir de la cual se observan la política y las relaciones internacionales.

17. Por su parte, la región tiene una fuerte carga de antecedentes en esta materia. En el pasado reciente ha sido objeto de varios atentados terroristas graves. Además, durante varias décadas algunos países latinoamericanos han sufrido gran violencia, tanto de grupos insurgentes como del propio Estado. Por lo tanto, el peligro de la violencia terrorista no es una hipótesis abstracta para la región.

18. Recientemente, las relaciones de poder militar han marcado de manera decisiva los vínculos mundiales. La idea de que la globalización había trasladado el centro de las relaciones internacionales de las cuestiones militares y de seguridad a las financieras, que la economía reemplazaba a la política, se des-

vaneció. La preeminencia del tema del terrorismo trae al análisis, por un lado, el impacto sobre las capacidades estatales de una potencial agresión terrorista y, por el otro, las consecuencias de respuestas inapropiadas sobre esas capacidades y sobre la propia democracia. La respuesta apropiada se refiere a la capacidad estatal de responder eficazmente al peligro de agresión y, a la vez, evitar que esa respuesta debilite su capacidad de democratizar o disminuya la calidad de la democracia.

19. Es fundamental para la democracia que los problemas de seguridad no vengan como parte de una agenda impuesta sino asumirlos con soluciones propias. En este sentido, el tema de seguridad adquiere centralidad. Una posición pasiva en esta materia puede tornarnos altamente vulnerables a estrategias exteriores, definidas sin tomar en cuenta importantes intereses propios de nuestra región.

20. Los países de la región deben formular, a la luz de lo sucedido el 11 de septiembre y sus consecuencias, así como de la singularidad de sus democracias, criterios propios para inspirar sus opciones de respuesta al peligro planteado por el terrorismo.

En síntesis

El Informe ha planteado que la democracia entendida en forma minimalista, como la posibilidad de ejercer el derecho del voto periódicamente para elegir gobernantes, dentro de un marco donde esté plenamente vigente el estado de derecho, no sólo es importante sino una condición *sine qua non* para poder calificar a un régimen de democrático. Pero el Informe va más allá. Considera que debe ampliarse el horizonte de la democracia perfeccionando no sólo los mecanismos institucionales de la política y la implementación efectiva de los derechos civiles para todos los ciudadanos, sino atendiendo a la expansión efectiva de la ciudadanía social.

Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política como

forma de que el ciudadano y más precisamente la comunidad de ciudadanos, pueda participar en decisiones sustanciales. La globalización es un dato, pero no se trata pura y exclusivamente de admitir que todo lo que ocurre como consecuencia de la transformación tecnológica y de la expansión de los mercados debe aceptarse sin reflexión y sin acción. Hay que entender la transformación constante y rápida que se da en el mundo de hoy, hay que convivir con incertidumbres, pero también hay que actuar para modificar esas macrotendencias en la circunstancia de cada país. Se trata de implementarla regional y localmente con una actitud proactiva y no meramente pasiva, para su arraigo regional y local. De este modo, la economía no es tampoco un dato a asumir pasivamente; no hay una sola manera de pensar y hacer fun-

cionar el mercado. Ya se sabe que hay diversas formas históricas exitosas que han convivido en marcos culturales diferentes.

Esta comunidad de ciudadanos debe, entonces, promover una nueva legitimidad para el Estado, ese organismo que debe no sólo proporcionar la maquinaria burocrática administrativa de cada país, sino también respetar y ampliar las instituciones políticas y el estado de derecho, y poner las bases para asegurar la equidad para poder tener políticas sociales que apunten a la ampliación de la ciudadanía social. Crear una visión integral de la ciudadanía, articular el funcionamiento de la economía con las decisiones políticas de la comunidad de los ciudadanos son algunos de los temas que emergen de este Informe para suscitar una nueva forma de debatir la democracia en la región Latinoamericana.