

# El déficit de la democratización en América Latina

Fernando Carrillo Flórez

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil  
Agosto de 1999

Fernando Carrillo es doctor en derecho, abogado y socioeconomista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Máster en Derecho y Finanzas Públicas de la Universidad de Harvard y máster en administración pública de la Escuela John F. Kennedy de Gobierno de la misma Universidad. Actualmente es Asesor Principal de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido Ministro de Justicia de Colombia y miembro por elección popular de la Asamblea Constituyente de ese país. Ha sido profesor de derecho público y económico y ha publicado diversos artículos y libros sobre reforma del Estado, reforma judicial y constitucional.

El presente trabajo se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. Este informe no ha pasado por un proceso riguroso de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo Administrativo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a: Fernando Carrillo ([fernandoca@iadb.org](mailto:fernandoca@iadb.org)).

Pueden obtenerse copias en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil (SGC) del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Stop W-0300.

# Indice

Pág.

|   |    |
|---|----|
| <b>EL DEFICIT DE LA<br/>DEMOCRATIZACION EN<br/>AMERICLATINA</b>     | 1  |
| <b>Democratización, desarrollo e instituciones</b>                  | 2  |
| El déficit del constitucionalismo democrático                       | 3  |
| El déficit de institucionalización democrática                      | 4  |
| El déficit de lo público  | 6  |
| El déficit de ética pública   | 6  |
| El déficit de equidad   | 7  |
| El déficit de protección de derechos                                | 9  |
| El déficit de justicia  | 11 |
| El déficit de seguridad ciudadana                                   | 13 |
| El déficit de ciudadanía  | 15 |
| El déficit de liderazgo político                                    | 16 |
| El déficit de representación  | 18 |
| El déficit parlamentario  | 18 |
| El déficit de los sistemas electorales                              | 19 |
| El déficit de capital social  | 20 |
| El déficit de cultura política                                      | 21 |
| Democracia para una gobernabilidad globalizada                      | 23 |
| <b>Las condiciones institucionales de la<br/>    gobernabilidad</b> | 23 |
| El marco constitucional de la gobernabilidad                        | 23 |
| Un Estado capaz de generar gobernabilidad<br>democrática            | 24 |
| Un marco político propicio para los derechos<br>de los ciudadanos   | 24 |
| El imperativo ético de la equidad                                   | 25 |
| La resurrección del poder judicial                                  | 25 |
| El proceso irreversible de la descentralización                     | 26 |
| Las oportunidades de la era de la información                       | 27 |
| La institucionalización de lo público                               | 27 |
| La hora de una cultura democrática                                  | 28 |
| Las ventajas de la buena política                                   | 29 |
| La democracia no es un estado de gracia<br>permanente               | 30 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>   | 32 |

# EL DÉFICIT DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La última década del siglo XX ha sido considerada por muchos como el período durante el cual la democracia floreció con más fuerza. La historia de América Latina durante las últimas décadas es una sucesión de desarrollos políticos caracterizados por movimientos hacia la democracia con altos y bajos, en los cuales dicho sistema político ha emergido, madurado, retrocedido, caído, recuperado y reemergido, como cumpliendo un ciclo. Lo anterior sin perjuicio de las dificultades que supone ambicionar cobijar bajo un manto uniforme una realidad tan diversa y rica en experiencias disímiles como es la evolución política reciente de esta región (Diamond, 1999 y Lowenthal, 2000).

Por primera vez en la historia, más del cincuenta por ciento de la población mundial vive en países que se precian en sentido amplio de ser democráticos. En los últimos veinticinco años del siglo se introdujeron sistemas electorales pluripartidistas en 113 países.

Ciento veinte de un universo total de 190 Estados se consideran en democracia y de ellos sólo 86 se consideran realmente libres (Freedom House, 1999). Más allá de la tercera ola democratizadora, para América Latina se juzga que nueve de los 22 Estados de la región experimentan mayores niveles de libertad; nueve menores niveles de libertad; y, en general, de los años ochenta a los noventa el número de países considerados libres cayó de 13 a 11. Sin embargo, las grandes inquietudes sobre el futuro de esta región surgen del ánimo crítico de su ciudadanía hacia el desempeño de los gobiernos democráticos y de un gran escepticismo respecto de sus instituciones político-democráticas.

En la América Latina que se va acostumbrando a los nuevos escenarios de la Gobernabilidad en democracia, las consideraciones puramente institucionales de la teoría del desarrollo han demostrado ser muy relevantes aunque insuficientes. La reforma institucional como parte del recetario económico antepuesto a la

reforma política ha mostrado limitaciones. Pues si bien es cierto que los argumentos institucionalistas representan un gran avance y un salto cualitativo frente a las coordinadas economicistas que monopolizaron la teoría del desarrollo durante muchas décadas, se quedaron cortos frente al papel central que la política y su ejercicio están llamados a jugar en los terrenos ahora victoriosos de la democracia.

Ya no se requiere de mayor debate ideológico para demostrar que la democracia es una condición necesaria para el desarrollo. La democracia considerada no sólo como el régimen político sino como un sistema de relación con los ciudadanos (O'Donnell, 1999) que va incluso más allá de lo institucional. La relación existente entre la sostenibilidad del modelo económico y la calidad de la democracia y del proceso de gobierno dejó sobre el camino muchos dogmas que terminaron siendo simples sofismas. Uno de ellos, la supuesta correspondencia entre los autoritarismos y el desarrollo. Hoy por hoy, no es un secreto para nadie que la reforma económica es más efectiva, coherente y sostenible en el largo plazo si acude al proceso democrático de deliberación, representación, consulta y construcción de coaliciones entre los grupos sociales (Diamond, 1999). El sistema de una persona un voto neutraliza la habilidad de los poderes para perpetuar privilegios comprando poder político y debe ser la puerta de entrada para los controles propios de una poliarquía. (Birdsall, 1997 y Dahl, 1971).

Desde otro ángulo, las democracias en el largo plazo responden más a las necesidades de los pobres por su posibilidad de organizarse y movilizarse a través del proceso político (Sen, 1999). Por lo tanto, un desarrollo económico sostenido tiende a minar la tentación autoritaria sobretodo por su potencialidad para generar acceso a oportunidades económicas que llevan a

adaptaciones institucionales que terminan abriendo espacios políticos a los actores antes excluidos. Para no mencionar los efectos de la estabilidad política a la hora de atraer capital en épocas de globalización, por lo cual no puede ignorarse el claro vínculo que existe entre la desigualdad, la estabilidad democrática y el crecimiento económico (Alesina y Peroti, citado por Castañeda, 1996).

La nueva orientación de la teoría del desarrollo parece que finalmente debe apuntar a un acuerdo generalizado sobre la necesidad de reinventar y revalorizar la política. Pues como bien lo ha puntualizado Ramoneda, aunque la democracia ha triunfado, su alma - la Política- continúa fallando. No sólo porque sus resultados en el campo social y de defensa de derechos civiles y libertades públicas exhiben aún muchos saldos en rojo, sino porque claudica frecuentemente frente a los embates siempre contundentes del poder económico en el marco de una "democracia de lobbies" (Ramoneda, 1999). Ello ha llevado a que las victorias de la democracia en nuestra región sean más formales que reales. Doscientos veinte millones de pobres que son casi el cuarenta por ciento de la población de América Latina, en un entorno donde el ochenta por ciento de población vive en países que sólo producen el veinte por ciento del ingreso total de la región, son alarmas que se disparan alrededor del modelo económico pero que dicen mucho también de la eficacia social del modelo político.

### **Democratización, desarrollo e instituciones**

Las instituciones son el resultado de la configuración de las relaciones de poder donde la historia y la cultura desempeñan un papel esencial. La herencia institucional latinoamericana indica que la frontera entre democracia y autoritarismo, participación y exclusión sigue siendo muy endeble en nuestra región (Chalmers et al, 1997).

Las relaciones tradicionales de la teoría del desarrollo con lo político son de reciente aparición. Las orientaciones de los proyectos de desarrollo, por ejemplo, arrancan en los años

sesenta de consideraciones prioritarias sobre el aumento del ahorro, la inversión, la industrialización y el aumento del PIB como metas; para pasar en los años setenta a la importancia del capital humano; y posteriormente a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y a los programas de ajuste, en los años ochenta, que consolidaron algunas victorias estadísticas pero que aumentaron la deuda social. Para aterrizar en los años noventa en los temas de la economía institucional, con las instituciones como factor clave para crear capacidad base de un mercado eficiente, pieza insustituible de calidad en la provisión de los servicios públicos y fundamento de la legitimidad del Estado (Payne, 1999).

Debe reconocerse que es en esta fase, iniciada hace menos de una década, durante la cual se perfilan las condiciones propias de una teoría que va a radicar en el Estado de Derecho democrático, el soporte esencial de la reflexión institucional. Claro está, combinado con la importancia de la inversión en capital humano, la estabilidad macroeconómica y la existencia de mercados competitivos y bien regulados.

Es menester destacar aquí cómo por primera vez, el énfasis de lo macroeconómico abre paso a la trascendencia de las reformas macropolíticas, una vez verificada empíricamente la "falla del proceso político" paralela a la "falla del mercado", coincidentes además en el tiempo. Fallas que ha llevado a convertir el "Buen Gobierno" de un artículo suntuario de las democracias desarrolladas en un artículo de primera necesidad de las democracias en vía de consolidación. Por todo ello, la reforma institucional de lo político tiene ya unas connotaciones que le han convertido en un "bien público y colectivo".

A estas alturas debe subrayarse que el desarrollo debe concebirse como un desafío de carácter político y la dimensión política del desarrollo debe ser punto de partida irremplazable de cualquier estrategia. El haber pretendido ignorar una afirmación tan simple durante mucho tiempo, ha sido la causa de tantos errores que aún de buena fe pudieron haberse cometido por querer pasar por alto la variable política. Por

consiguiente, si la variable política es estructural e independiente, cualquier otro enfoque que pueda afectarse por la coordinada política, como la misma variable institucional, deberá ser considerado como puramente instrumental. Sin embargo, resulta paradójico que si bien es cierto que fue la democratización el expediente que abrió la puerta a las reformas institucionales, al mismo tiempo, detuvo el análisis en el momento de abordar la problemática de las instituciones políticas.

Ha dicho el Presidente del BID, que una razón que explica por qué América Latina siendo una de las regiones que más creció en el siglo XX no pudo resolver el problema de la pobreza y la desigualdad, ha sido la debilidad en el funcionamiento de los sistemas políticos. La inexistencia de una base amplia de instituciones democráticas ha recortado fuertemente la capacidad de respuesta a las necesidades y esperanzas de los ciudadanos y por ello no es una casualidad que aquellos países de la región con instituciones, cultura y tradición democráticas más arraigadas sean los que muestran mejores niveles de vida y mayores grados de integración y cohesión social (Iglesias, 1999).

Vistas así las cosas, la reforma política no puede ser concebida como un hecho posterior o dado, pues tiene tal dinámica propia que, por el contrario, el entorno institucional es producto del proceso político mismo. Sobre todo si, como en el caso de América Latina, las teorías sobre el desarrollo no han traído debajo del brazo la urgencia de la reforma de lo político como elemento esencial.

La institucionalidad política moderna se encuentra plasmada en el Estado democrático de Derecho como garantía para el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones pone en entredicho los derechos y las libertades y por ello la crisis de legitimidad de una sociedad política encuentra su explicación en la baja eficacia para procesar las demandas sociales. En consecuencia, la habilidad de las instituciones para organizar el poder y sujetar el conflicto social a la dinámica de un Estado de Derecho

democrático, permitirá calibrar el impacto de las transformaciones económicas en el sistema político y las implicaciones del cambio político en el sistema económico. En suma, los avatares del cambio social y de las transformaciones económicas reclaman una mayor institucionalización de la vida política.

Tampoco se puede reducir el tratamiento de lo político a la connotación peyorativa de una simple reforma de “tercera generación”. Como bien lo ha subrayado la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su último informe, el concepto de “generaciones” lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos de nuevos pisos de un edificio (CEPAL, 2000). Y ya aparece claro para muchos que las impropiedades denominadas reformas de “primera y segunda generación” han generado algunos inconvenientes que requieren correctivos, máxime cuando en el caso de la ausencia de las instituciones políticas, su disfuncionalidad o patología han producido resultados que no han sido neutros y en no pocos casos han generado exclusión y marginalidad.

La democratización reciente de América Latina ha partido tanto de reformas constitucionales como de cambios institucionales, la mayoría de las veces enganchados en instituciones, cuya ineficacia ha resistido los intentos mismos de transformación del sector público. En materia de toma de decisiones, se ha buscado crear nuevos espacios institucionales y normativos llamados a limitar y racionalizar el ejercicio del poder político. Y si bien es verdad que el proceso de cambio social y político debe ir acompañado del fortalecimiento institucional, no es menos evidente que es por el camino de lo que Sartori ha denominado los elementos procedimentales de la democracia – pluralismo, deliberación y debate- por donde se van a encontrar resultados económicos y sociales sustentables.

### El déficit del constitucionalismo democrático

La orientación de esa ola de democratización enmarcada en un nuevo consenso emergente de

alcance constitucional ha alterado no sólo la dialéctica de la derecha y de la izquierda tradicionales, sino de los sistemas institucionales de turno electoral partidista. Una reciente reflexión sobre la necesidad de colocar la agenda de desarrollo de nuestros países en un punto de convergencia de las variables sociales, económicas y políticas, ha vuelto los ojos sobre la importancia de las “reglas de juego” delineadas desde la altura de la Carta Constitucional. La escuela de la economía institucional ha elevado el énfasis de las reglas formales e informales que enmarcan los procesos de crecimiento y desarrollo. North, Coase, Buchanan, Olson y más recientemente Barro, Fairbanks y aún Kotler insisten en la necesidad de disponer de ambientes institucionales ciertos y previsibles, como determinantes del desarrollo.

Los Estados democráticos con algún grado de consolidación institucional, se miden en función de las tareas complementarias de asegurar, por una parte, el funcionamiento del mercado, pero por otra, de garantizar los bienes colectivos y de mérito – la esencia última de la acción del Estado frente al mercado- que la mano invisible no puede proporcionar y sin los cuales se haría insostenible el orden social.

Este último objetivo es una pregunta válida en relación con el comportamiento del sector público de nuestros países en el marco de los nuevos vientos constitucionales. Si por ejemplo la presencia de un Estado caracterizadamente macrocefálico pero torpe, y a veces de juguete, enorme pero ineficiente, centralista e ineficaz, ha aumentado realmente su capacidad institucional en términos del conjunto de valores, convicciones, principios y objetivos que han señalado las nuevas Constituciones de la región latinoamericana.

A riesgo de incurrir en el simplismo de las generalizaciones, se podrían esbozar seis líneas de reforma adoptadas en diversos procesos constituyentes en las Américas durante los últimos años. En primer lugar, el tránsito de sistemas presidencialistas con legislaturas periféricas a esquemas de mayor equilibrio y colaboración, con énfasis en renovadas

competencias de fiscalización para los poderes legislativos. En segundo lugar, de formas de Estado centralistas y cerradas a escenarios de descentralización política, administrativa y fiscal, con creciente participación ciudadana. En tercer lugar, de democracias bloqueadas por intermediarios y representantes de intereses de grupo, al resurgimiento de la sociedad civil y de los intereses generales en el marco de la democracia directa. En cuarto lugar, de declaraciones retóricas de derechos, a Cartas de Derechos Fundamentales, consagrando garantías y mecanismos inmediatos de protección constitucional. En quinto lugar, el tránsito de un Estado interventor débil a un Estado regulador fuerte y capacitado, con autoridades económicas autónomas, tales como bancas centrales inmunes al influjo de la política menor, entes y comisiones regulatorias, etc. Y por último -como ya se destacará con detenimiento-, de la intrascendencia del poder judicial a su resurrección en un ámbito de independencia y gran visibilidad, llegando en algunos casos extremos a lo que ya califican algunos como la “judicialización de la política”.

Sin duda, como aquí ya se ha sugerido, el verdadero cambio comienza por las estructuras institucionales y no simplemente en las organizaciones o en las personas, para conseguir la redefinición de las soluciones a la problemática de nuestras sociedades. Aquí cabe poner el ojo avizor en relación con muchas de las instituciones que están naciendo formalmente gracias a la estrategia de reformismo constitucional que invade el continente – organismos y comisiones autónomas, entes regulatorios, bancos centrales, fiscalías, defensorías de derechos humanos, tribunales constitucionales, etc.- pero cuyo desarrollo institucional ha quedado en entredicho, bien por la simple inercia de los hechos o bien por la coartada de quienes se han empeñado en impedir su consolidación. Habrá que determinar además si responden a marcos adecuados para cimentar las prácticas de la democracia.

El déficit de institucionalización democrática

**La región tiene una tradición más que centenaria de constitucionalismo liberal formal combinado con una realidad de dictaduras, caudillos, corporativismo, clientelización, patrimonialismo e inestabilidad política, que son, sin duda, profundas debilidades de la institucionalidad. En general, la fragilidad del Estado de Derecho, esto es, el imperio de la voluntad de la ley y no de las personas, ha sido inversamente proporcional a la repercusión que han tenido los intereses corporativos en la aplicación de las leyes y las políticas públicas.**

**Esto ayuda también a entender el denominado “desencanto democrático” tan citado como rasgo común del proceso político reciente en la región, que no es propiedad exclusiva de las democracias en transición (Pharr, 2000). A título de ejemplo, fenómenos como el corporativismo y el clientelismo permiten explicar no sólo el origen, la razón de ser y la fragmentación de los partidos políticos en la región sino las disfuncionalidades típicas de la representación. El corporativismo antecede al sistema electoral mismo y lo distorsiona; y también hace entender la incapacidad de los partidos para articular los intereses generales de la población. Por ello, cualquier conclusión en materia de reforma política no puede dejar de lado ninguna de estas características.**

Es importante entender que los fracasos de la política en la región, tienen explicaciones adicionales, como por ejemplo el papel de las Fuerzas Armadas y la tendencia autoritaria del presidencialismo, a las que derivan de las categorías usadas ordinariamente por la ciencia política. La capacidad de los agentes políticos para actuar en representación de los ciudadanos, así como la “fidelidad” con la que actúan dichos agentes para buscar los intereses y deseos de sus representados, tienen connotaciones muy particulares. Pues si bien es cierto que estas categorías tienen mucha validez para discutir problemas principalmente de países desarrollados con sólidos Estados de Derecho, al aplicarse a nuestra región deben ubicarse en un contexto histórico propio para evitar

conclusiones extremadamente controversiales. Ello implicaría por ejemplo sobredimensionar el papel de legislaturas débiles –a veces innecesarias por su intrascendencia– con argumentos propios de sistemas parlamentarios o presidenciales con congresos fuertes. En este caso, no puede ignorarse, por la especificidad histórica que lo caracteriza, el papel que ha jugado un Estado de Derecho formalista en la explicación de la patología política latinoamericana, con fallas de liderazgo político y un deterioro recurrente de infraestructura cívica, como ya se explicará más adelante.

Una efectiva gobernabilidad para poner en marcha la estrategia reformista no puede ignorar el alcance de una dinámica política con expresiones institucionales y extrainstitucionales específicas. El modelo presidencialista incrustado en el sistema constitucional permea con fuerza todo ese conjunto de factores de poder y condiciona la conducción de la política económica y social. La naturaleza visiblemente personalizada del liderazgo político en cabeza del Jefe del Poder Ejecutivo y en desmedro de los órganos legislativo y judicial contribuye al desbalance de poderes.

Por si fuera poco, en América Latina por regla general no se ha tenido una relación Estado-mercado apropiada, fundamentalmente porque el funcionamiento del sistema político y de las instituciones no ha sido consistente con las condiciones de eficiencia y legitimidad del mercado: competencia, transparencia y equidad. Si esa falla se examinara más detenidamente en un contexto donde el tema del Estado no esté ausente y las instituciones se incorporen a esa categoría más general, se ayudaría mucho más a evitar la creciente confusión –común en la región– de atribuir a fallas del mercado lo que han sido fallas de la política y de las instituciones, que han conducido a intervenciones estatales perversas y estimulado el rentismo de los mercados en lugar de la competencia, la eficiencia y la productividad. O inculpar al Estado –que ha carecido de los mínimos de autonomía en relación con los intereses corporativos– de lo que también ha sido falla de la política y, al distorsionar las políticas

estatales, contribuir a desvirtuar el papel del sector público. (Iglesias, 2000)

Sin perjuicio del difícil trasegar en la construcción del Estado de Derecho, los ribetes autoritarios siempre han tenido una presencia considerable. Aún en aquellos momentos durante los cuales el estatismo se consideró como un problema para la estabilidad y el desarrollo económico. Después de haber sobrevalorado la capacidad del Estado para redistribuir, reducir disparidades y neutralizar a las fuerzas del mercado, nunca se concluyó que las pérdidas que dejaba la empresa pública eran consecuencia de una anomalía del ejercicio de la política, como era el clientelismo y la corrupción. Si se pasó por alto que el Estado debía robustecer su capacidad institucional para cumplir con sus responsabilidades básicas, ello sólo podía enmendarse por la vía de la elevación de la calidad de sus instituciones políticas.

En suma, la calidad de dichas instituciones depende de la calidad de la política y de la calidad de la democracia. Así fue puesto en blanco y negro por el Presidente del BID, al referirse a la importancia de la superación del “déficit político democrático”, ratificando que la política es la fibra más sensible de la conexión entre instituciones y economía. Por tanto, la calidad de las instituciones de un país depende críticamente de la calidad de su sistema político. En conclusión, la política importa y la política tiene más trascendencia para el funcionamiento de la economía que lo que hasta ahora se ha reconocido (Iglesias, 2000).

### El déficit de lo público

Si se trata de redefinir lo público, recuperar el espacio perdido de lo político y la majestad en el ejercicio de la política, es claro que debe comenzarse por el control de las instituciones de la política, rescatando su eficacia. Al sector público se le pidió mucho y al creerse que era por cuenta de su desmonte que se iba a recobrar su eficacia, se incurrió de nuevo en una falacia hoy fácilmente constatable. La institucionalización de la política será la única manera de realizar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobretodo,

a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico.

La evolución de la democracia en la región ha estado cubierta por esa máscara sonriente que oculta el autoritarismo –al decir de Octavio Paz-, incapaz de fijar claramente las fronteras entre lo público y lo privado (Lagos, 1997). Autoritarismo, caudillismo, corporativismo y clientelismo, siguen siendo ingredientes de una medicina amarga cuyos efectos secundarios todavía afectan la salud de nuestras democracias. De allí que el Estado siga teniendo algún peso relevante en la sociedad pero que de él ya no emanen valores políticos sino económicos (Ramoneda, 1999), principalmente porque en la región, el poder económico ya había optado por enfeudar el poder político, lo que llevó a muchos a afirmar que en América Latina para privatizar el Estado había primero que volverlo público. La confusión entre lo público y lo privado, tan propia de nuestro desarrollo reciente -como ha sido destacada por Fernando Henrique Cardoso-, ha tenido la potencialidad de atascar los canales de lo político, al impedir la renovación de la política (UNESCO, 1997).

Al mismo tiempo, la tensión entre los objetivos igualitarios de la democracia y la lucha por la supervivencia en el mercado como propósito del capitalismo, dieron al traste con un sector público infectado hasta la médula de paternalismo clientelista. Siempre ha aparecido indiscutible que el problema de la desigualdad no se le podía dejar al mercado puesto que como Felipe González lo señalara “la única regla del mercado es la optimización del beneficio y esa debe ser limitada por el Estado”(González, 1998), con la circunstancia agravante de que el sector público ya había sido ocupado de atrás por intereses particulares. Tal vez por ello, tampoco puede ignorarse que el Estado en nuestra región había tolerado la inestabilidad, la ineficiencia, la falta de probidad y la inequidad.

### El déficit de ética pública

Para los países en desarrollo que se reacomodan en el escenario de la globalización, la lucha por la consolidación democrática debe comenzar por repensar los estándares éticos de la política. Y

allí, los estándares éticos de los líderes políticos afectan severamente los estándares éticos y morales de la comunidad. El compromiso de comienzos de siglo de los líderes políticos consiste simplemente en elevar la calidad de la política y devolverle la majestad a su ejercicio.

La batalla que hoy libran muchos dirigentes por eliminar privilegios, combatir prácticas excluyentes, dejar atrás el corporativismo y el clientelismo, sólo es el resultado de la adopción progresiva de valores que, como predicaba Kant de la verdadera política, "no pueden dar un paso sin rendirle tributo a la moral". En consecuencia, no es exagerado afirmar que la consolidación democrática de América Latina debe girar cada día mas alrededor de la ética, los valores y la cultura hoy ausentes en escenarios deficitarios en materia de democracia. El reencuentro de la ética con el ejercicio de la política constituye además un imperativo que sólo puede darse dentro de la democracia.

Convertir el "método" de la democracia en un "hábito" del sistema es una tarea gigantesca inserta en la transformación cultural que debe tutelar toda reforma política. La posibilidad de compartir los valores del ejercicio democrático es el camino indicado para fomentar la cohesión social, sustentada por hábitos de comportamiento que deben ser comunes a políticos, funcionarios públicos, ciudadanos y empresarios.

La corrupción es un problema ético, económico y político con capacidad para vulnerar las posibilidades de un desarrollo sostenido y equitativo y frenar la consolidación del sistema político democrático. De otra parte, la corrupción es un impuesto a la sociedad entera que distorsiona las políticas públicas, altera el marco de incentivos para una adecuada asignación de recursos, destruye el tejido social y erosiona la credibilidad de las instituciones públicas y el mercado.

Los enfoques tradicionales técnico-administrativos que ignoraban la presencia de variables como la ausencia de transparencia, probidad y responsabilidad pública se han quedado atrás para abrir el camino a una reflexión que enfatiza

el impacto del Estado de Derecho democrático. Hoy se impone una visión integral que abarca todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad económica, política y social donde la corrupción actúa indiscriminadamente. Todo proceso de reforma del Estado, por ejemplo, debe asegurar unas reglas de juego en las cuales la transparencia y la participación ciudadana actúen como garantes de la eficacia de la gestión estatal.

Se presentan deficiencias en el accionar del Estado, tales como: debilidad de la administración financiera del Estado; diseño de políticas y sistemas de gasto ineficientes y no transparentes; sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación públicas; sistemas de regulación ineficientes, complejos y no transparentes; ausencia de reglas claras en los procesos de privatización; ausencia de desarrollo de un servicio civil autónomo y eficaz; falta de sistemas judiciales independientes, confiables, accesibles y eficientes; y órganos legislativos sin capacidad adecuada para cumplir con sus responsabilidades de representación, legislación, fiscalización y control.

Si la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos recíprocos y complementarios, desde la sociedad civil su rol en la lucha contra la corrupción es vertebral. Veedurías ciudadanas, auditorías sociales, mecanismos de control de gestión desde las organizaciones de la sociedad civil son mecanismos de control social no sólo novedosos sino insustituibles que están a la orden del día en varios países y ofrecen variados resultados.

Por consiguiente, la Política -como lo ha puntualizado Michael Sandel- no puede continuar concibiéndose como una agencia que oficia de intermediaria entre los distintos intereses que compiten en la sociedad. La Política está llamada a trascender esos intereses particulares y de grupo (Webber, 1997). De otra manera, habría que renunciar prematuramente a su recuperación como instancia de articulación de los intereses generales de la comunidad.

El déficit de equidad

**Existe una gran paradoja que debe ser resuelta: la coincidencia histórica presente entre los procesos de democratización puestos en marcha en América Latina y la agudización de la pobreza durante esta ola. Por supuesto que proclamar de entrada una complicidad soterrada de la democracia con la pobreza implicaría sobredimensionar la consolidación de un sistema político que apenas comienza a echar raíces en nuestras sociedades. Lo que sí resulta innegable es que la inequidad, la desigualdad y la pobreza constituyen el mayor obstáculo para la consolidación democrática. Y que salvo que una vocación suicida se apodere de nuestros líderes democráticos, la inequidad y la pobreza deben combatirse con eficacia y urgencia, dados los niveles de inestabilidad política que generan, que se vuelven incompatibles con la democracia. Es más, se convierten en un impedimento para su funcionamiento y ponen en entredicho su viabilidad como sistema político.**

El mal funcionamiento de las instituciones públicas o cualquier factor que limite la calidad de las políticas públicas modifican negativamente las coordenadas de acción de la política social. Sin integración socioeconómica interna, sin generación de oportunidades económicas y sin garantía de cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, se desvertebra cualquier estrategia de desarrollo.

Y aunque parece que los procesos de democratización se profundizan, el deterioro en la distribución del ingreso indica que la democracia representativa de América Latina no guarda consistencia con las estructuras sociales de la región y en especial con la brecha tan grande entre ricos y pobres (Castañeda, 1996). Por fortuna, ya no es de recibo el argumento autoritario de que la democracia debe esperar hasta que la pobreza disminuya o se erradique. Por todo ello cabe preguntarse por ejemplo, si nuestros Estados han adquirido la calidad y eficacia para cumplir con los cometidos sociales en un escenario típico de gran debilidad institucional, en el cual a la reforma económica se le ha entregado gran prioridad sobre la capacidad de gestión de las políticas públicas. Y

si cualquier alternativa distinta al Estado de Bienestar, ha tenido en cuenta el carácter indivisible de los derechos económicos y sociales y las posibilidades ciertas de hacerlos efectivos y justiciables – como ya se verá más adelante-, por las mismas vías que le han abierto el camino a los derechos civiles y políticos.

Es claro que no hay tendencias homogéneas en la evolución de la pobreza. Tiene múltiples causas y no hay respuesta única para reducirla. Lo que sí es evidente es que superar la desigualdad debe ser un componente fundamental del desarrollo puesto que las sociedades igualitarias pueden crecer y sostenerse con mayor solidez. De otro lado, la pobreza es marginación de los procesos de toma de decisión y, en consecuencia, las instituciones, normas y valores a través de las cuales interactúan los individuos, son relevantes.

Esto último es completamente válido para la puesta en marcha de los programas sociales. La estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento no pueden ser el punto de llegada de la nueva estrategia del desarrollo sino el punto de partida para la solución de los problemas que se han acumulado en la agenda de la reforma social. Se ha venido dando creciente importancia a la inversión en capital humano como condición para crear las condiciones de equidad que sustenten un ambiente de estabilidad social y política. Pero bajo el apremio de la crisis muchas veces se redujo el Estado sin cambiarlo y principalmente en la prestación de los servicios sociales se continuó haciendo lo mismo con herramientas desuetas. La reforma de la prestación de los servicios sociales supone un mejor uso de los recursos asignados al gasto social, por la vía de las instituciones públicas y el involucramiento de la sociedad civil.

Bien destacaba Alexis de Tocqueville que la igualdad mas que el nivel de desarrollo es indicador de estabilidad política. Las divergencias entre los objetivos de la democracia política y los propósitos de la democracia económica deben ser cada día menores. Como ya se ha repetido, la legitimación social del ejercicio de la política

sólo va darse en la medida en que la democracia ofrezca resultados en lo económico y ante todo en lo social (Maravall, 1995).

No produce hoy mayor sorpresa descubrir que se presenta de nuevo un realinderamiento de los patrones de desarrollo en torno a la equidad. Su alcance llega a la definición de objetivos de carácter constitucional que al ocuparse de los “bienes de mérito” o de valor social, constituyen prioridades de gasto público por el carácter redistributivo que tienen (CEPAL, 2000). Si la modernidad, como ha dicho Anthony Giddens, produce diferencia, exclusión y marginalización, se trata de hacer compatibles los valores éticos y la eficiencia de los mercados, humanizando los conceptos económicos básicos para mejorar la calidad del desarrollo. Por ello la campaña contra la pobreza es además un reto ético.

Si la definición de pobreza rebasa también las consideraciones económicas para penetrar el campo de la vulnerabilidad e impotencia, los procesos extra o supra-económicos que la determinan deben ser punto de referencia para examinar tanto el crecimiento como el desarrollo. Por ende, la etiología de la desigualdad en nuestra región no sólo apuntará al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad, sino mucha más allá a las estructuras de poder que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con falencias en lo social y ámbitos de exclusión que hieren permanentemente la calidad de la democracia. No es una coincidencia, como lo ha corroborado el Latinobarómetro, que es en aquellos escenarios de mayor desigualdad donde se cultiva la mayor disposición al autoritarismo (Latinobarómetro, 1998). Como tampoco es gratuito que estructuras de poder autoritarias y elitistas sean las más propensas a la corrupción y el debilitamiento del Estado de Derecho.

### El déficit de protección de derechos

El enfoque del desarrollo basado en los derechos está convirtiendo los derechos de los ciudadanos en parte integral de los procesos y políticas de desarrollo. Por eso cada vez más se reconoce la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de

derechos. En ese contexto, ya se ha dicho que las victorias de la democracia en América Latina deberán ser en el futuro más reales que formales. Ello porque América Latina llegó primero a los derechos políticos con un rezago clarísimo en materia de derechos civiles y libertades públicas, para no hablar de los derechos económicos y sociales. Hoy por hoy, sin embargo, los derechos civiles y políticos por una parte y los derechos económicos sociales por la otra se consideran como las dos caras de una moneda, más que visiones competitivas o incompatibles para los países en vías de desarrollo (PNUD, 2000).

Giddens ha sugerido que “la crisis de la democracia es que no es lo suficientemente democrática” y ha reconocido que se necesita una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos (Giddens, 1998). De esa manera plantea la variante jurídico-legal que tiene la transformación institucional, sin llevar al riesgo de desviarse o detenerse frente a procedimientos legales, trámites administrativos o decisiones judiciales, que pueden terminar desvirtuándola. Porque además, en términos económicos, los derechos económicos y sociales son a la vez el incentivo y la recompensa de una economía sólida.

Un énfasis en las llamadas democracias electorales ha conducido también a lo que bien se ha denominado las “democracias iliberales” en las cuales la protección efectiva de los derechos ciudadanos termina enredada en los intersticios del reglamentarismo legal, tan típico de nuestra región (Zakaria, 1997). La garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos requiere una democracia incluyente, que proteja los derechos de las minorías, prevea la separación de poderes y vele por la responsabilidad pública (PNUD, 2000). Y si bien es cierto que en algunos de nuestros países, como en el lema del Partido de Acción Nacional mexicano “militar en la oposición ha sido una brega de eternidades”, el cambio pacífico de régimen y la alternancia en el poder por la vía de las urnas –ya dado-, abre ahora un abanico distinto de preocupaciones. Centrar las acciones en elecciones competitivas por fortuna ha pasado a ser un casi un hecho cumplido de la evolución democrática. En ese sentido, el listado

de pseudodemocracias en la región es cada vez más limitado (Diamond, 1999) y los límites de lo que Carothers llama el “electorerismo” son cada día más evidentes.

No es necesario detenerse en los indicadores de democracia ya citados (Freedom House, 1999) para darse cuenta de cómo la ola de democratización en la región se encuentra en descenso. No sólo por la prevalencia de lo que O’Donnell llamara “democracias delegativas” sino por la supervivencia de factores de personalización del poder político que mantienen el caudillismo y el sultanismo (Linz, 1999) a la hora de examinar la responsabilidad pública frente a los ciudadanos. Mecanismos de rendición de cuentas apenas comienzan a implementarse (Przeworsky, 1999).

La democracia es un instrumento de la libertad, la igualdad y el desarrollo, y en igual medida, un camino hacia la “libertad de la necesidad”. Como postulado central, una profunda convicción sobre la importancia de los derechos fundamentales, proporcionará una guía insustituible para el ejercicio democrático del derecho (Dworkin, 1978). También los postulados de la ética obligan a vincularla a los derechos –especialmente los fundamentales- y a su cumplimiento.

La noción del derecho al desarrollo comienza a tomar forma como derecho de tercera generación consagrado en el artículo 55 de la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Supone tanto un derecho a la autodeterminación como la obligación para el Estado de asegurarlo. La base de esta prerrogativa la constituye la igualdad de oportunidades en términos de salud, educación, vivienda, alimentos, empleo y justa distribución del ingreso. Su cobertura y garantía supone prioridades para el gasto público, cuantificados tales derechos en términos de lo que algunas cartas constitucionales denominan “necesidades básicas insatisfechas”, bienes de mérito o de valor social, o el derecho a un nivel de vida adecuado. Por el momento se trata de aspiraciones legítimas sujetas a la disponibilidad de recursos para ser garantizadas progresivamente.

En el nivel estrictamente jurídico, se trataría de derechos verdaderos si dispusieran de acciones para su cumplimiento, como ya comienza a decidirse por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y empieza a resolverse en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del artículo 33 de la Carta de la OEA y del Protocolo de San Salvador, como es el caso de los derechos sindicales y de educación eventualmente justiciables ante la Comisión y la Corte. Lo cual constituye un paso adelante pues al fin y al cabo la protección internacional tiene carácter subsidiario frente a la protección doméstica (La dimensión internacional de los derechos humanos, BID, 1999).

El debate sobre la garantía y protección de estos derechos rebasa la esfera de lo jurídico para penetrar en el campo de la política económica y especialmente de la política fiscal. Una gran debilidad ha sido la desatención de la dimensión económica de los derechos ciudadanos, porque con torpeza se ha creído que dicha negligencia no afecta el resultado electoral de aquellos que están en el poder. En el ámbito interno y en el plano de las garantías requieren de medidas legislativas, presupuestales y de recursos judiciales. También en el plano constitucional, hay desarrollos constitucionales que consagran ya la posibilidad de derechos justiciables en el nivel doméstico. Todo ello obliga a examinar un asunto ordinariamente ignorado, como es el costo de los derechos de los ciudadanos y las implicaciones tributarias que tendrá la garantía de un derecho (Holmes y Sunstein, 2000).

Los derechos políticos y civiles y las libertades democráticas ocupan un lugar destacado en la perspectiva del desarrollo, aunque resulta muy difícil cuantificarlos. Son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres y hacen parte de los deberes del Estado. Y como se ha establecido, tienen un costo económico aunque la definición de una política pública, económica y fiscal, sobre el tema estará gobernada enteramente por consideraciones políticas. Esto último levanta serios interrogantes sobre la responsabilidad de las autoridades públicas, su voluntad de rendir

cuentas, la transparencia, efectividad y eficacia en la destinación del gasto público, qué tipo de derechos deben ser principalmente protegidos, etc.

En últimas, se está frente a la definición de un modelo económico-constitucional que describirá la llamada “constitución económica” con clarísimas repercusiones sobre la definición de una política económica. En un principio, se trataba de consignar generalidades desde el punto de vista de los ingresos públicos y, hoy por hoy, se consagran aún mandatos explícitos de planeación, intervención del Estado, destinación de recursos públicos a sectores específicos como los sectores sociales, garantías de derechos fundamentales, etc. Todo ello sin perjuicio de la incorporación de modas y doctrinas económicas de la más diversa raigambre, como consecuencia de los diversos compromisos adquiridos con grupos políticos de diversas matrículas ideológicas para la aprobación tanto de las disposiciones constitucionales del caso como de políticas económicas en particular. Sin duda, la protección de los derechos económicos y sociales es un elemento prioritario de ese modelo.

La democracia liberal está basada en un Estado de Derecho cuyas metas esenciales son la garantía de la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley. La igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia de los derechos fundamentales. (Buarque, UNESCO, 1997) pues la esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de tales principios. Y de allí fluye el concepto de su desempeño a la hora de evaluar la calidad de la misma, para revalidar permanentemente su eficacia. La erosión de derechos y libertades civiles como muestra de la fragilidad del Estado de Derecho aunada a episódicas instituciones políticas de control, afecta la calidad de la democracia, la legitimidad del sistema y su consolidación. Y cuando se habla de desarrollo, la centralidad de los derechos económicos y sociales los coloca como un marco ético para las políticas de desarrollo donde coinciden la libertad y la igualdad.

## El déficit de justicia

En términos del falso dualismo planteado por algunos entre Estado y Mercado, el desarrollo de mercados competitivos y eficientes plantea como condición necesaria aunque no suficiente la construcción progresiva de un marco institucional que proclame y garantice, entre otros, la libertad de empresa en un entorno de competencia efectiva; defina con precisión y garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; impida la intervención arbitraria del Estado en la vida económica, obstaculizando la competencia de mercado; garantice la autonomía básica del Estado impidiendo su captura por grupos de interés particular; y racionalice los marcos regulatorios del sector privado a la garantía de bienes públicos y al establecimiento de sistemas generales de incentivos.

Para la progresiva construcción de ese marco institucional para el desarrollo es necesario poner en marcha programas y acciones de reforma tanto en los ámbitos legislativo como judicial y ejecutivo. En la reforma de los sistemas de justicia, debe apuntarse en primera instancia a aquellos procesos y jurisdicciones con impacto directo sobre la seguridad jurídico-económica, es decir, en la disminución de los costos de transacción y en la creación de un adecuado sistema de incentivos. Y aún más: el desarrollo de mecanismos que logren vincular la vigencia del Estado de Derecho a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos así como su capacidad de acceso a los sistemas de justicia.

El mercado y el Estado, como ya se ha repetido, tienen una función que cumplir, lo que no significa necesariamente que lo vayan a hacer bien y que actúen siempre en función del interés público. Esa legitimación, a pesar de ser imperfecta, los constituye progresivamente en las instituciones fundamentales que coordinan y conducen las acciones y comportamientos de los agentes económicos y sociales.

Al examinar esa funcionalidad de la institucionalidad del sector público en los países

de América Latina y el Caribe, se observa que los problemas originados en los desequilibrios macroeconómicos vienen siendo superados aunque aún son frágiles. Esa evolución favorable, ha hecho más evidente las fuertes deficiencias del Estado en el desempeño de los objetivos de servicio público -en particular de la justicia- y en la atención de las expectativas de los ciudadanos por los servicios que sirven al interés público. Durante muchas décadas el servicio público de la justicia fue subvalorado, tanto por la vía del desconocimiento de la independencia judicial como por el camino de la inaccesibilidad de los ciudadanos a esa elemental responsabilidad pública.

También debe resaltarse que ninguno de los poderes públicos puede caer de nuevo en la trampa de las reformas administrativas puramente instrumentales o responder de manera simplista a apremios macroeconómicos y/o fiscales, desconociendo la necesidad de trabajar en el incremento de la capacidad gerencial del sector público (Losada, 1999). Cumplir con esa nueva estrategia, exige modificar en forma oportuna las líneas fundamentales del modelo de administración de los poderes públicos, hacia uno más gerencial, centrado en los resultados de la gestión pública, que tenga como objetivo satisfacer las expectativas crecientemente insatisfechas de los ciudadanos.

La reforma del Estado requiere iniciarse con la redefinición del interés público y del servicio público, para concentrarlo en sus cometidos sustantivos -dentro de los cuales la justicia se presenta como prioritario- reasignando hacia ellos los recursos destinados a actividades de bajo o nulo impacto en el desarrollo, o provenientes de aquellas tareas que no deben ser prestadas por el Estado, o que es mejor que sean prestadas por terceros. Para el caso de la justicia su presencia es de todas maneras irremplazable.

La protección de los derechos de los ciudadanos es una responsabilidad básica del Estado. Con razón Norberto Bobbio ha establecido que el gran reto de los jueces es proteger los derechos humanos. En consecuencia, el Estado de Derecho reclama instituciones políticas fuertes y un Poder Judicial fuerte dirigidos a ese

propósito. Y a disposición de los jueces se encuentran los instrumentos más idóneos para cumplir con la delicada responsabilidad de ser guardianes de esos derechos. Existe una especie de relación de doble vía entre juez y derechos. Se trata de una “sed de derechos” cuya satisfacción queda en manos de la función judicial. Habrá que examinar si dichos recursos de protección son eficaces y efectivos.

El Estado Social de Derecho ha convertido la protección de los derechos fundamentales en razón de ser del Estado. Y la constitucionalización de los derechos es una de las tendencias más claras del constitucionalismo latinoamericano de la última década (Consejo General del Poder Judicial, 1997).

Buena parte de los debates constitucionales recientes se han centrado en la forma como la Constitución –según la expresión de Lucas Verdú- ha “refundado” el Poder Judicial. Un Estado de Derecho que se levanta después de los restos del totalitarismo reclama instituciones vigorosas y poderes judiciales fortificados. Vale decirlo de una vez por todas: el reto más importante que se le ha planteado al ejercicio de la función judicial es ratificar la más importante razón de ser del Estado, como es la garantía de los Derechos Fundamentales. La relación indisoluble y de doble vía –complementaria y recíproca- que existe entre la labor del Juez y la garantía de los derechos es una consecuencia directa del diseño de los mecanismos de protección establecidos en la Constitución. La realidad rampante de una “Democracia Judicial” garante de las responsabilidades esenciales del Estado frente a sus ciudadanos es además un fenómeno irreversible. Lo cual lleva a las implicaciones políticas de las decisiones judiciales y al carácter “político” del ejercicio de esa función del Estado, que implica por ejemplo la necesidad de controles democráticos estrictos en dicho ejercicio.

La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constituye la base de la arquitectura constitucional del Poder Judicial. Sin embargo, ha sufrido algunas distorsiones que han llevado en no pocos casos a desnaturalizarla. Su condición de principio capital del ejercicio de la democracia y de

cimiento del Estado de Derecho la coloca simultáneamente como mecanismo de defensa y como puntal de ataque en la dinámica de la práctica de los “frenos y contrapesos”. Por eso resulta inconcebible considerar la reforma de la justicia como un campo inmune a la política y pretender que existan sistemas políticos no asentados fácticamente en estructuras jurídico-institucionales (Aftalión, 1996).

Los embates persistentes de quienes, atrincherados desde el poder político, quieren continuar una tradición de sujeción de la instancia judicial a los otros poderes del Estado, ha llevado a “blindar” a los poderes judiciales frente a la acción de las otras funciones públicas. Desde ese ángulo, para el caso de las democracias en transición como es la situación de buena parte de los países de la América Latina, la independencia del Poder Judicial puede llegar a ser malentendida y mal utilizada. Por una parte puede significar una patente de corso para sumir en el aislamiento a la función judicial y, por otra, puede levantar obstáculos a la armonía en las relaciones entre los poderes públicos.

La independencia debe concebirse más como una relación de doble vía frente a las otras funciones públicas: de respeto de los otros poderes al ejercicio de una función subordinada a la ley para la preservación del equilibrio entre ellos, pero a la vez de apertura a la colaboración armónica entre los poderes públicos para cumplir a las demandas ciudadanas que cada día son mayores.

El poder judicial se convirtió durante muchas décadas en un orden sometido a los otros poderes. Aún hoy para América Latina su mayor desafío consiste en continuar soportando en algunos casos intervenciones directas de los otros poderes públicos mediante la destitución de magistrados, presiones políticas y clientelares, recortes presupuestales y desconocimiento de decisiones judiciales, mientras continúa en la batalla nunca terminada de proclamar la independencia de su justicia y liberarse del yugo de la subordinación.

Por fortuna, las aspiraciones de las democracias apuntan a sistemas constitucionales que pasen de

la impotencia del poder judicial, la prepotencia del poder legislativo y la omnipotencia del poder ejecutivo a sistemas de gobierno más equilibrados con poderes judiciales robustecidos, legislaturas modernizadas y ejecutivos controlados y eficientes.

Una de las mayores fragilidades del Estado latinoamericano ha sido su imposibilidad de cumplir con esa tarea: la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En la agenda de reforma política, la transformación de los poderes y órganos del Estado para la protección de los derechos es fundamental. La modernización de los poderes del Estado, tales como las legislaturas, el Poder Judicial y los órganos de control no es un asunto de menor cuantía.

Allí el Poder Judicial está llamado a cumplir con ese importante cometido. Por eso resulta vertebral la Reforma de la Justicia para la Reforma Social y del Estado. Reforma Social y Reforma Judicial convergen en ese mismo punto. Como parte esencial de la evolución política institucional reciente de la región, la reforma de este sector va a garantizar la existencia de “frenos y contrapesos” y la realidad de un equilibrio de poderes que quedó a la vera del camino en nuestro reciente tránsito institucional.

De otra parte, el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Justicia para la protección de los derechos tiene la potencia necesaria para contrarrestar algunos de los nuevos peligros que se ciernen sobre la democracia. Entre ellos, el ataque a las libertades básicas, el debilitamiento del equilibrio de poderes y la combinación perversa de impunidad, crimen organizado y corrupción como una fuerza desestabilizadora incontrolable. Pero sin perder jamás de vista que la insularidad política del Poder Judicial ha sido consecuencia de su carencia de independencia.

### El déficit de seguridad ciudadana

La gente quiere vivir sin temor a los demás. Ningún otro aspecto de la seguridad humana es tan vital como la seguridad de no verse expuesto a la violencia física. En la región

latinoamericana, la violencia y la criminalidad aparecen como fenómenos inescapables, altamente organizados en algunos casos y eficientes en no pocos. Muchos afirman incluso que para grupos al margen de la ley, la violencia constituye una forma de vida propiciada por una cultura de soluciones violentas. Lo cierto es la gran vulnerabilidad de la región latinoamericana frente al flagelo que ha llevado en ocasiones a dar por descontada la impotencia del Estado para contrarrestar sus secuelas.

Como puede derivarse sin esfuerzo, si los mecanismos del mercado no tienen como objetivo proveer igualdad, justicia y seguridad, los parámetros tradicionales del debate respecto del rol del Estado en la solución de los problemas sociales aquí difícilmente caben. La radicación de los males de la sociedad en cabeza del sector público que llevó desde comienzos de los años ochenta a colocarlo como la causa de todos los males, se ha revertido de tal manera que su “achicamiento” **per se** ya no puede admitirse en ninguna discusión práctica. Por el contrario, cualquier tentativa de desmantelamiento del sector público para quitarle la cara al conflicto violento se encuentra en total contravía a intervenciones que han mostrado niveles de efectividad.

Respecto de la institucionalidad pública, es claro que la falta de legitimidad de las instituciones políticas es factor de conflicto y potencial causa de violencia. De allí la importancia de la implementación de una agenda de desarrollo institucional orientada a fortalecer la credibilidad de la instancia pública como nivel idóneo de solución de conflictos.

El crimen como síntoma de las fragilidades del sistema judicial y como patología social compromete a muy diversos agentes, dada la multiplicidad de causas que lo genera. Si los sistemas de socialización son ineficaces por ejemplo y la estructura del capital social es endeble, el crimen florecerá de manera casi silvestre. Los métodos de la ciencia social y particularmente de la estadística criminal, todavía muy en ciernes, pueden demostrar por ejemplo que en el caso latinoamericano más de un setenta por ciento de la población

penitenciaria son hombres, en condiciones de pobreza y menores de treinta años. De allí se podrían derivar relaciones de causalidad entre el crimen, el género y la juventud, que no necesariamente corresponden linealmente a una secuencia.

Un caso concreto es la relación que se ha pretendido establecer entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos lo predicen, la criminalidad de los Estados Unidos que es cuatro veces la de Europa y Canadá, implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico fueran en Estados Unidos muy inferiores frente a Europa y Canadá. Ello se trae a colación porque nunca puede desestimarse el impacto de la multiplicidad de variables que intervienen aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza. De hecho en América Latina, los países más pobres de la región no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Sin embargo, las anteriores afirmaciones vienen matizadas claramente por las repercusiones evidentes que tiene la inequidad y la violencia de la exclusión como factor de criminalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta claro que la apertura política y los espacios que ha abierto la democratización en la región latinoamericana, son condiciones necesarias –a lo mejor no suficientes– para disponer de estrategias efectivas de lucha contra el crimen y la violencia. En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad, distintas de un encasillamiento unidimensional. Esto último, porque las bases fundamentales del Estado de Derecho, las condiciones de predecibilidad, libertad, apertura política y seguridad económica aparecen de nuevo mutuamente interactuando.

Ser poderoso es tener impunidad, decía algún político latinoamericano. Los programas de reforma de los sistemas policiales deben hacer parte de la reforma del sistema de justicia penal, como quiera que la policía es un actor por excelencia de ese sistema. Así se trate de

actividades de prevención o represión se está refiriendo a una pieza fundamental del sistema de justicia penal. El control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituye una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado y por ello es un capítulo vertebral de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que le caben a la Sociedad Civil.

La creación de una infraestructura de seguridad para la democracia supone como primera tarea fortalecer el poder civil frente a expresiones ajenas a las instituciones democráticas. Diversos programas han incursionado en esta temática de manera directa e indirecta. Desde proyectos de resolución de conflictos civiles y comerciales que buscan la resolución por medios pacíficos de los mismos, hasta los programas de reforma de la justicia penal, de menores, penitenciaria, fortalecimiento institucional de Fiscalías, programas de convivencia, etc. la incorporación de componentes del sistema de justicia penal no puede ignorarse a la hora de fijar unas pautas para la acción en materia de reforma de las instituciones de seguridad.

Ello debe predicarse, de igual manera, de la necesidad de su fortalecimiento en el ámbito local por el efecto nocivo de la violencia en el ámbito de la gobernabilidad municipal. Si en América Latina más del setenta y cinco por ciento de la población se encuentra en las ciudades y la caracterización de la violencia urbana la marca con una gran repercusión, uno de los mayores impedimentos para el desarrollo local tiene que ver con el fenómeno. Sin perjuicio de la definición de políticas de seguridad desde la instancia del gobierno central, cada día se hace más urgente combinar adecuadamente los nuevos escenarios de la descentralización con los mecanismos de la participación ciudadana en el ámbito municipal. Hoy existe una nueva dimensión del concepto de seguridad interna ya no referido a retos de carácter militar sino a los desafíos que plantean temas tales como el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza. Ya existen esfuerzos internacionales orientados a darle vida al concepto de seguridad humana.

Finalmente aparece el dilema de cómo asegurar el control democrático de carácter civil sobre el aparato de seguridad del Estado, para terminar su control sobre instituciones administrativas y económicas distintas de las de la defensa nacional. La supremacía civil sobre todo ese conjunto de instancias es una tarea de gran envergadura que supone la articulación de la Fuerza Armada dentro de las estructuras democráticas y constitucionales (Agüero en Diamond et al, 1999). Porque el riesgo cada vez mayor representado por la incapacidad de los regímenes democráticos de enfrentar con eficacia la violencia generalizada y el crimen organizado, convierte a los ejércitos en actor más relevante. Aquí hay una regla fija y de obligatoria observancia: a mayor legitimidad y eficacia del sistema democrático, menor oportunidad para que se den intervenciones militares.

En fin, América Latina tendrá que demostrar que es posible enterrar un pasado de no-aplicación de la ley y de quiebre recurrente del Estado de Derecho. Pues lo que marca la gran diferencia es que el Estado de Derecho es no sólo una característica del sistema legal sino la regla fundamental de un Estado democrático (O'Donnell, 1998). Y la base del Estado de Derecho es la igualdad. La desigualdad lleva a la debilidad de los derechos y termina propiciando el autoritarismo con las soluciones violentas que el continente ya ha sufrido, creando así otro círculo vicioso.

#### El déficit de ciudadanía

Para comenzar debe decirse que en nuestra región difícilmente puede afirmarse que haya ciudadanía respecto de los derechos civiles. Para el caso de los derechos económicos y sociales – donde la igualdad es la columna vertebral-, el nexo indisoluble entre el desarrollo y la protección de este conjunto de derechos es incuestionable. No sólo porque la desigualdad desde el punto de vista jurídico es carencia de derechos o inobservancia de los mismos, sino porque la noción del derecho al desarrollo gana fuerza como algo indivisible, cada día más exigible y en un futuro cada vez más cercano, más justiciable. De otra manera, los derechos

fundamentales continuarán siendo un catálogo de simples aspiraciones incorporadas en los huesos pelados de las constituciones escritas.

La globalización continuará afectando severamente la variable política y, sin control, podrá llegar a condicionarla. Los nuevos activistas de comienzos de milenio en Seattle y Washington buscan espacios precisamente para incorporar nuevas demandas de participación incluso bajo la batuta de viejos actores con agendas anacrónicas que reclaman conciliación con nuevas banderas sin ideología predominante. Las mismas instituciones de la democracia representativa tratan de flexibilizarse frente a las exigencias de los imperativos de la participación ciudadana que rebasan los esquemas desuetos de grupos de interés con demandas exclusivamente corporativas. Y aunque desde el discurso hegeliano la sociedad civil es el terreno de la fragmentación, también con el respaldo del Estado y aún *motu proprio* puede proporcionar herramientas idóneas para la libertad, la igualdad y la solidaridad.

La participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social – como quiera denominársele- rinden beneficios indiscutibles a la Gobernabilidad dentro de la democracia. Encajan con precisión dentro de la redefinición de lo público ya mencionada, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y del Estado (Bresser Pereira, 1998). Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir las fallas del mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones.

En primer lugar, contribuyen a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimulan el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; desarrollan una cultura democrática de tolerancia; crean diferentes canales de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecen los flujos de información. En segundo lugar, incrementan la eficiencia de la política económica y el impacto

social de los proyectos de desarrollo. Y en tercer lugar, promueven la equidad y la solidaridad mediante ayudas para superar la exclusión, al señalar un camino alternativo al Estado de Bienestar impuesto desde arriba (BID, 1998).

Los espacios abiertos para la participación ciudadana tendrán potencialidad para fortalecer la Gobernabilidad democrática si se dan a lo menos tres condiciones: que gocen de una efectiva autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos de los grupos económicos; que no puedan ser sustituidos por la política partidista por el supuesto antagonismo inexistente entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos (Jarquín, 1996); y que se construya desde abajo, desde experiencias con organizaciones de base y no al amparo de un paternalismo centralista.

La apertura de mecanismos de participación de los excluidos – o el llamado “empoderamiento”- en los procesos políticos es un reto formidable a la imaginación del liderazgo político de América Latina. Si en lenguaje del Banco Mundial, los invisibles, excluidos, irrelevantes y sin voz son precisamente los pobres, debe concluirse que son reformas orientadas a la inclusión política en primer lugar, la variante prioritaria que debe explorarse. No es una tarea menor idearse cómo puede abrirse el horizonte del fortalecimiento de la Sociedad Civil en un ambiente con una herencia autoritaria tan pesada como la de nuestra región. Una tradición que se ha distinguido por confundir derechos con favores del soberano y garantías ciudadanas con concesiones clientelistas.

No es pues una coincidencia la fuerte correlación existente entre la fuerza y autonomía de la sociedad civil y la presencia y vitalidad de la democracia. Han frustrado regímenes autoritarios y presionado para la terminación o transición de ese tipo de regímenes. Pero necesitan sin duda la mediación de los partidos para promover gobernabilidad como base de una democracia durable. Ello porque simultáneamente deberían terminarse las divergencias que han llevado por ejemplo al divorcio de las instituciones formales frente a las prácticas sociales, de la política frente a la

cultura y de las instituciones de la democracia representativa frente a la realidad de las decisiones políticas.

A diferencia de quienes ven en la sociedad civil el verdugo de los partidos y del Estado, los nuevos protagonistas de la vida en comunidad lo que han hecho es abrirle una oportunidad a los partidos y al Estado para trabajar conjuntamente en la búsqueda del interés público. Una mayor participación implica un mejor diálogo político y debe traducirse en mayor y mejor representación. Es una oportunidad para abrir las vías de acceso de los partidos a la sociedad civil; un acto de audacia pero más de supervivencia para que los partidos puedan imaginarse cómo van a articular la sociedad civil al sistema político.

Para citar un ejemplo, no ha sido una coincidencia el gran papel que ha jugado la sociedad civil, la opinión pública y los medios de comunicación en la fiscalización de procesos electorales. Actividades de organizaciones de la sociedad civil junto con lo que ha empezado a llamarse el "periodismo cívico" e investigativo han jugado roles estelares en la vigilancia y veeduría de procesos electorales que hoy cada vez son más transparentes y públicos. Dichos procesos de auditoría social han sido fundamentales para iniciar, respaldar o complementar la acción de los organismos del Estado a cargo del control, vigilancia y fiscalización de los procesos electorales.

Desgraciadamente, falta todavía mucho camino por recorrer en el terreno de la financiación de campañas de educación cívica y de valores democráticos, así como de capacitación de cuadros dentro de los partidos y de las OSCs. Y por qué no decirlo, de fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil trabajando en este campo.

### El déficit de liderazgo político

Grande ha sido el papel jugado por el tipo de liderazgo político que se ha ejercido al comando de los diferentes desarrollos históricos en la región. Las élites políticas que han gobernado esos procesos – en general representadas por un

caudillo-, en no pocos casos han dejado huellas indelebles en términos de arreglos institucionales y culturales que se han transmitido de generación en generación y que son muy propios de la realidad de este continente. Mas recientemente, es probable que en muchas de esas victorias los líderes se limitaron a creer que las estructuras políticas estaban preparadas para cumplir con las delicadas responsabilidades de un hemisferio que ha perseguido al menos la democracia formal. Sin embargo, la regla general ha sido la desconfianza de los individuos hacia las instituciones, producto de diseños constitucionales formales lejos de los procesos políticos reales.

La efectividad del liderazgo político en la construcción del Estado y en la consecución del desarrollo económico está claramente asociada con el éxito o el fracaso de la democracia a través del tiempo. Particularmente su habilidad para adaptarse a las crecientes demandas de participación por nuevos agentes movilizados, su capacidad de respuesta frente a las crisis económicas dentro del ámbito democrático, su desempeño frente a los desafíos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y, finalmente, su capacidad de reacción frente a escenarios de crisis política, polarización y conflicto entre poderes. Siempre intentado sobreponerse a la tentación de enfatizar liderazgo fuerte y autoritario sobre la participación ciudadana, y a la prevalencia de los intereses individuales y corporativos sobre los generales.

Un buen ejemplo de lo que viene en materia de liderazgo, corresponde a la exploración de la problemática del futuro y las formas de solucionarla. En el ámbito de los Estados Unidos, tres encuestas recientemente corroboran el vuelco que ha venido dando la noción del liderazgo para las nuevas generaciones. En el marco del cinismo que han dejado como legado los escándalos relacionados con la Presidencia, los investigadores se dedicaron a indagar sobre el conjunto de metas, valores, actitudes y principios que permiten vislumbrar una visión de futuro de los jóvenes (Hart, 1999). Los resultados son sorprendentes: pésimas noticias para el ejercicio tradicional de la política pero

buenas nuevas para la cultura política y la sociedad civil. Por ejemplo, los jóvenes estadounidenses creen más en el trabajo y el servicio a la comunidad que en la interacción dentro de los partidos políticos y las instituciones formales; su visión y estilo de liderazgo se orienta más hacia el poder de la responsabilidad colectiva, la sensibilidad hacia los problemas de los más necesitados y la participación en igualdad de todos los ciudadanos al margen de la autoridad o posición que se tenga en la comunidad. Según los encuestados, el mejor modelo de liderazgo viene de “abajo hacia arriba” y se materializa por la vía del compromiso comunitario, lejos de las fronteras de las instituciones formales, los partidos y el Estado.

Los atributos clásicos del liderazgo, como la popularidad y el carisma personal del líder, clasificaron de últimos como elementos clave de liderazgo en el nuevo siglo. En el primer lugar, el 94 por ciento de los encuestados colocó la habilidad para entender la problemática del mundo moderno desde el punto de vista de los demás. Los indicadores de confianza interpersonal –medición clara de capital social– también han comenzado a derrumbarse según la encuesta. Todo ello en el marco de cifras que indican que en los últimos 25 años la participación de los jóvenes en las elecciones cayó en un cincuenta por ciento. Al mismo tiempo, creció el voluntariado en organizaciones no políticas casi triplicando la presencia en las urnas. La conclusión salta a la vista: mucho interés en el servicio social y poco en el servicio público. Así se entiende por qué se convierte en una obsesión el diseño de estrategias para tratar de reconectar la juventud al proceso democrático en los países del hemisferio.

En otros ámbitos, intentos similares se han hecho en América Latina (Latinobarómetro, 1998) demostrando que la situación al sur del Río Grande es aún más crítica. La desconfianza en las instituciones y en la clase dirigente condena el termómetro de la cultura cívica y de la legitimidad democrática a profundidades bastante peligrosas. Ni servicio social ni servicio público. El déficit de participación ciudadana adquiere aquí tales características, que se coloca

a la democracia en una situación de vulnerabilidad equiparable a la amenaza que la volatilidad financiera ha puesto sobre el sistema global de economía de mercado. Se trata del mayor desafío para las nuevas generaciones de líderes latinoamericanos frente al nuevo milenio.

### El déficit de representación

La democracia moderna resulta impensable sin los partidos políticos. Partidos que deben servir como conductos de enlace entre la dirigencia política y la ciudadanía, movilizandolos y articulando las demandas y agregando los intereses políticos. Ellos crearon la democracia y su grado de institucionalización, fortaleza, permanencia y sostenibilidad es factor irremplazable de consolidación democrática.

Un elemento indispensable de esta problemática tiene que ver con la situación cada día más lastimosa de los partidos políticos en nuestras democracias. Se trata de una causa eficiente de la "falla política" en nuestro desarrollo reciente. Las apariciones episódicas de los partidos sólo en el limitado espacio de las campañas electorales los han convertido casi en visiones fantasmales cada vez más lejanas de la ciudadanía. Su mínima capacidad para orientar nuestras sociedades hacia nuevos rumbos, su falta de consistencia ideológica y definiciones programáticas, su minusvalía al nivel de sus estructuras internas, su alejamiento progresivo de la sociedad civil y su ausencia permanente del debate público aún en la arena parlamentaria, explican muy bien su condición de cadáver insepulto de nuestras democracias (Alemán, 1995).

Vale la pena decirlo de entrada: Con partidos políticos débiles nunca se logrará la ansiada autonomía de la política frente a los grandes intereses económicos. Por consiguiente, los argumentos esgrimidos en algunos de nuestros países contra la “partidocracia” no deben llevar a la falacia de cerrar el horizonte electoral a futuras agrupaciones políticas que puedan cumplir con la misión originaria de servir de contrapeso a intereses particulares y de grupo. La modernización de los partidos no puede significar en sí misma su exterminio.

Como lo ha resaltado Lipset, casi todos los países latinoamericanos han mostrado una gran incapacidad para crear o institucionalizar sistemas competitivos de partidos. Ha habido muchas organizaciones que así se han denominado pero que en la mayoría de los casos resultaron ser movimientos populistas inestables, agrupaciones regionales o formaciones personalistas, que resultaron incapaces de retener a su base en una crisis. Y pese a que en la llamada tercera ola de democratización han aparecido sistemas competitivos de partidos, queda por verse cuántos partidos en Latinoamérica serán capaces de formar estructuras normativas democráticas duraderas y bases de arraigo profundo. (Lipset, 2000)

La prueba de fuego para las democracias de la tercera ola con débiles sistemas de partidos, como las latinoamericanas, consiste en dejar atrás el personalismo y los intereses de las élites como única base de los presuntos partidos, pues ello ha debilitado aún más algunas de las democracias recién nacidas (Mainwaring, 1999). Si continúa la situación actual, los partidos continuarán siendo hipotecados, vapuleados y, en últimas, excluidos del todo de la deliberación pública. Si nuestros partidos políticos no fueran un accidente menor o un instrumento devaluado de la maquinaria electoral, probablemente dispondríamos de herramientas más efectivas para perseguir el interés público desde escenarios más democráticos.

### El déficit parlamentario

Partidos políticos fuertes, legítimos y modernos son la base para tener Congresos fuertes, legítimos y modernos. La función legislativa, representativa y fiscalizadora de los Congresos guarda una relación de proporcionalidad directa con el peso específico de los partidos en las legislaturas. De otra manera, los partidos continuarán errando sin norte alguno y los Congresos se mantendrán periféricamente al margen de la formación de un auténtico consenso democrático en la triste condición de simples correas de transmisión de los intereses de grupo y convalidadores de las políticas del Poder Ejecutivo.

Las legislaturas han sido convidadas de piedra tanto en lo referente a representación como en lo relativo al ejercicio de la función legislativa y fiscalizadora. Los Congresos sólo han sido satélites del ejecutivo y sus iniciativas difícilmente se convierten en ley en el debate legislativo. Por ello, cualquier reflexión aplicable a las categorías usadas por la ciencia política tradicional -representación, agencia o agregación- encuentra una severísima limitación a la hora de examinar la función real de la institución representativa por excelencia en un sistema democrático. De allí lo complicado que resulta comparar una Asamblea Legislativa en un sistema presidencialista centroamericano con un Parlamento en un sistema de gobierno parlamentario o con el Congreso en el sistema presidencial de los Estados Unidos.

Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo han sido uno de los permanentes factores de ingobernabilidad democrática en la mayoría de los sistemas de gobierno de la región, aunque tampoco deba sobredimensionarse su real impacto. Gran parte del conflicto ha sido un problema constitucional, tanto desde el punto de vista de la distribución de competencias como de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre los poderes. Aunque desde la perspectiva práctica, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno, no va a depender en últimas del deslinde de las funciones sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles interorgánicos.

La inclinación de la balanza en favor del ejecutivo, con escasos brotes de protagonismo del poder legislativo, ha sido constante y el tamaño de la influencia de cada poder público ha estado determinado más por asuntos específicos, circunstancias históricas y personalidades envueltas en esa lucha de poder. En América Latina se ha creído que la relación entre los dos poderes es un juego de suma cero y, a diferencia del sistema estadounidense donde se predica la regla según la cual un Congreso débil siempre significa un Presidente débil, se ha llegado a concluir que un sistema de equilibrio de poderes activos y fuertes crea impedimentos a la puesta en marcha de políticas públicas.

En este punto debe evitarse incurrir en el equívoco de creer que la doctrina de la separación de los poderes públicos fue intentada para ofrecer una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público. No sólo por la tesis básica de Montesquieu, según la cual, la garantía de la libertad es la división del poder, sino porque además no se trata de un problema exclusivamente constitucional y los principales sistemas de diseño de políticas públicas y su efectividad o ineffectividad no guardan desde el punto de vista práctico una relación directa y lineal con la separación de poderes. La característica esencial de la doctrina de la separación de poderes supone la división en el ejercicio de las funciones públicas entre varias instituciones sin que ello lleve al estancamiento y obstaculización de las políticas públicas. Otro asunto bien distinto es la ineficiencia que puede originar la fragmentación de poderes, la cual no es el resultado de la doctrina de poderes separados sino de desviaciones específicas del proceso político particular de cada Estado. No existe pues una conexión entre la separación de poderes y la ineficiencia del Estado. (Shugart, 1992)

Otra consideración relevante es analizar si la separación de poderes constituye una real división de trabajo. Pues el poder presidencial y el poder legislativo deben complementarse aún cuando se estén fiscalizando mutuamente. El conflicto surge frente a la lucha por espacios de poder que aparecen ganados en la práctica por el presidencialismo latinoamericano, propiciando mas escenarios de rivalidad que verdaderos consorcios para gobernar. Por ello no puede caerse en la trampa de atribuir a los parlamentos de la región un excesivo poder de veto a las políticas diseñadas desde el Ejecutivo, si la realidad histórica muestra es precisamente una gran irrelevancia que debe ser superada. En suma, la separación de poderes en nuestra región ha sido el resultado de un enorme incremento del poder delegado, cedido e inercialmente entregado al Jefe del Ejecutivo.

El déficit de los sistemas electorales

Bien se ha dicho que en materia de reforma electoral no hay recetas generales, tablas de salvación, fórmulas mágicas ni prescripciones importables o exportables. Lo único cierto es que hay que buscar sistemas electorales transparentes, eficaces y autoridades electorales independientes, como ha sido el caso del Instituto Federal Electoral en México y su importante reconocimiento en el proceso electoral del 2 de julio de 2000.

Aunque no hay modelo universal que se pueda aplicar a todos, las circunstancias específicas de desarrollo político indicarán hacia dónde: sistemas mayoritarios o minoritarios; uninominales o plurinominales, de lista abierta o cerrada, etc. dependerán del contexto político. América Latina combina por ejemplo sistemas presidenciales con representación proporcional produciendo líderes populistas y multipartidismo, lo cual constituye una combinación inestable. (BID, 2000). Es irrefutable la necesidad de contar con el fortalecimiento de procedimientos y mecanismos de supervisión, las intervenciones preventivas, la correlación estrecha con la reforma y modernización de los partidos, la vigilancia sobre quienes y bajo qué procedimiento se otorga la contratación de obras del Estado, que reclaman una fortaleza institucional de las entidades de control que todavía es esquivada a muchos países de nuestra región.

Si queremos que la democracia no sea puesta en venta o a disposición del mejor postor en el mercado, hay todavía mucho por hacer en el campo del robustecimiento institucional y de la independencia orgánica de consejos, tribunales e institutos electorales, órganos de la justicia electoral, contralorías y fiscalías e instancias investigativas en materia de delitos y faltas electorales.

Para el caso de un tema tan espinoso como la financiación electoral por ejemplo, la región latinoamericana ha emprendido una reciente labor en materia de regulación de la financiación de la política en el campo de las normas. Sin embargo, la capacidad institucional de los órganos en cuyos hombros se deposita la

responsabilidad de hacer cumplir las leyes apenas comienza a crearse. Una combinación adecuada que obedezca a un tratamiento integral que incorpore marcos legales efectivos, instituciones de control capaces, partidos políticos fuertes, participación activa de la sociedad civil y una vigilancia permanente por los medios de comunicación será un escenario propicio para prevenir y sancionar prácticas electorales hasta muy reciente fecha aceptadas.

Las regulaciones normativas por sí solas no van a solucionar el problema de la financiación de la política en América Latina. Los excesos reglamentaristas se convierten por ejemplo en el mejor cómplice para alegar la complejidad e incomprensión de la norma para justificar su incumplimiento y burla. Nunca debe olvidarse como recordaba Sartori que el sistema electoral es el instrumento más susceptible de manipulación de la política.

### El déficit de capital social

El concepto de inclusión en el contexto de la promoción de la participación política, económica y social hace parte de las condiciones esenciales del Capital Social. Por ello, las garantías en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía no sólo son condicionantes de la creación del Capital Social sino que es elemento de la esencia del mismo. La noción misma de ciudadanía hace parte de la esencia de la noción de Capital Social.

En consecuencia, para maximizar Capital Social, la prioridad más importante debe ser la creación de ciudadanía activa y participativa. La tarea comienza por las instituciones cívicas y pasa por la creación de capital humano a través del sistema educativo. El Capital Social es fundamental para el óptimo desarrollo del capital humano y es creado por ciudadanos interactuando mutuamente para alcanzar metas comunes. La relación sinérgica con el capital humano es indiscutible y la confianza, el compromiso y el entendimiento mutuo que tiene como base, es el terreno mejor abonado para que florezca la ciudadanía.

Esta sinergia tiene una importancia crucial asociada a la forma como puede facilitar la diversidad y profundidad de las relaciones sociales, que permiten al capital humano lograr productivas combinaciones con otras formas de capital, generando en últimas un resultado altamente positivo para la salud del sistema democrático y de la economía de mercado.

Los efectos positivos del Capital Social en relación con el desempeño de las instituciones y los resultados económicos pueden conceptualizarse de manera similar. La voluntad de cooperación, típica del Capital Social, se presenta como un elemento clave por ejemplo a la hora de las transacciones comerciales, el cumplimiento de los contratos, la garantía del derecho de propiedad, la interacción dentro de las entidades públicas o el cumplimiento de los deberes del ciudadano como es el pago de los impuestos. Así mismo, puede predicarse de las más elementales responsabilidades derivadas de la solidaridad entre los miembros de la sociedad.

En sociedades gobernadas por el exclusivo interés particular y la ausencia de cooperación, se requiere una mayor presencia de la coerción externa. El clientelismo, el nepotismo, el lucro personal y el individualismo se convierten en la regla y las oportunidades de corrupción se multiplican. Allí la desconfianza hacia un tercero que monopoliza esa coerción es manifiesta y el Estado debe incrementar su accionar. Por el contrario, si el sentido de pertenencia y de conexión con determinadas comunidades - como organizaciones, municipios, provincias, la nación, etc.- impera, los costos de transacción y de cumplimiento de la ley son menores (La Porta, et al, 1997). Por ello puede afirmarse que la complementariedad en la acción del Estado por parte del Capital Social es innegable. Dada la proximidad de los gobiernos locales a las organizaciones de base, los incentivos que para la cooperación puede brindar el sector público a ese nivel son óptimos.

Los valores normativos, éticos y las creencias que son compartidas por los ciudadanos en la vida diaria, repercuten sobre el funcionamiento de la democracia y de sus estructuras institucionales. Allí cabe todo el conjunto de

normas, redes, valores, organizaciones e instituciones formales y no formales. Son parte pues del mercado, del Estado y ayudan a explicar cómo funcionan las redes y organizaciones sociales. Por esa razón, Tocqueville ligó estrechamente la propensión a formar organizaciones sociales y políticas a la efectividad y estabilidad del gobierno democrático y por ello no es una coincidencia que la noción de Capital Social se confunda hoy en día con la vigencia de los principios que gobiernan un régimen democrático.

De otra parte, la falta de confianza o de sentido cívico, privará al sistema democrático de información, transparencia, legitimidad y capacidad para lograr el consenso. En últimas, la efectividad de la acción del Estado se presenta, entre otras causas, porque los ciudadanos la demandan y están preparados para actuar colectivamente para obtenerla. (Putnam, 1993). Si la comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la probidad, el Estado va a funcionar bien. Por tanto, el Capital Social mejora los resultados de las instituciones públicas al aumentar los niveles de confiabilidad y legitimidad de las políticas públicas.

#### El déficit de cultura política

**La noción de Capital Social nos lleva de cara a la trascendencia de la cultura política en el desarrollo democrático de América Latina. La existencia de una sociedad dual con amplios sectores de la población ajenos a la ciudadanía social, aunque en muchos casos crédulos de la ciudadanía política, lleva a la necesidad de un tránsito cultural urgente. Rasgos típicos de una tradición cultural autoritaria, populista, clientelista, corporativista e inequitativa deberán ser sustituidos por una transformación hacia una cultura participativa, solidaria, responsable, tolerante y respetuosa de la diversidad y el pluralismo.**

**La cultura política envuelve un conjunto de orientaciones psicológicas que incluyen valores y creencias respecto de cómo debe estructurarse la autoridad política, así como actitudes cambiantes, valores, sentimientos y**

**evaluaciones relacionadas con el sistema político (Almond y Verba, 1989). Existe una relación recíproca entre cultura política y sistema político. Es indispensable el proceso de “internalización” de la idea democrática, pues valores como la tolerancia, la participación y el compromiso con los principios democráticos se han desarrollado como resultado de la práctica diaria y la experiencia con las instituciones democráticas. Tanto como del desempeño exitoso de dichos regímenes como aquí ya se ha explicado.**

**La cultura de la democracia es el espacio o ambiente y a la vez el prisma a través del cual los ciudadanos conciben y entienden sus derechos y obligaciones y las autoridades interpretan y aplican el universo institucional y normativo. El grado de educación cívica o política va a permitir o impedir que el ciudadano pueda discernir en la vida de la democracia, tomar conciencia crítica y evitar ser utilizado por los detentadores del poder. Por ello, el civismo es el instrumento de cambio más poderoso dentro de la democracia, porque influye incluso en las propias autoridades encargadas de interpretar y aplicar la ley.**

**Se trata de una región de Estados sin ciudadanos o de Estados que aparecieron tratando de crear naciones sin cultura de nación, forzando identidades culturales, inequidades estructurales, desintegración y falta de cohesión, bajo un formalismo jurídico que ha sido la “horma” latinoamericana, y con una sociedad civil débil y fragmentada. Como lo resaltara Carlos Monsiváis, contrasta un superávit de héroes y mártires de nuestro olimpo criollo, con los déficit más marcados de nuestra tradición como son la inexistencia de ciudadanos de a pie cuyos derechos y libertades sean observados. Ello porque la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la violación de derechos humanos son formas inequívocas de exclusión de la ciudadanía.**

En materia de cultura social y política son muchas las características comunes. Y si la

cultura es el “cemento” de las sociedades como Gramsci lo proclamaba, el problema político de América Latina deberá pasar por la revisión de los factores culturales que han afectado su desarrollo. Esos valores, actitudes, principios, tradiciones que hacen de las sociedades lo que son y les dan una identidad, explican asuntos que la teoría aplicable a otras sociedades no logra. Ante todo porque el desarrollo de valores y principios democráticos no es necesariamente irreversible y está sometido a amenazas permanentes.

Desde un punto de vista cuantitativo, se han analizado indicadores de confianza interpersonal, ausencia de honestidad e incumplimiento de la ley que repercuten de manera negativa en el crecimiento del PIB y la consolidación democrática. Una gran tradición de desconfianza en las personas y las instituciones lleva a hacer entender por qué los niveles de apoyo, satisfacción y defensa de las democracias son a veces tan incipientes en los países de América Latina (Lagos, 1997). La irrupción de actitudes cívicas negativas o capital social negativo, está fundada en el descontento, la apatía y el escepticismo hacia el sistema.

La democracia y su particular forma de ejercicio, por precario que parezca, es cultura. La tan mentada renovación de la política de la que tanto se ha hablado en estas páginas es crear nueva cultura considerando que la democracia es un proceso de aprendizaje. América Latina debe salir de una vez por todas de la trampa maniqueísta que la llevó a creer durante décadas que el protagonista exclusivo de la democracia era el Estado y el actor principal de la libertad era el mercado (UNESCO, 1996). Bajo los dos supuestos, la ciudadanía se presentaba como una contingencia permeable a los graves problemas de inequidad y exclusión.

La situación de la democracia en la región no puede ser correctamente valorada a no ser que la importancia de elementos irracionales de la cultura existente sea reconocida. Se requiere un cambio cultural sobre la naturaleza y fin de la política. La cultura no es un subproducto de la economía de mercado ni aparece por generación espontánea. El desafío ético en América Latina

es también cultural y consiste en que defina simplemente que el fin de la autoridad es el bien común y no el poder y que la dignidad de la persona es el fundamento claro de la ciudadanía. Todo ello porque el grado de desarrollo de la cultura democrática de una sociedad va a determinar también la forma en que se materializa el Estado de Derecho frente a situaciones concretas.

Desde el criterio de los resultados de la democracia, la historia y la cultura política también permitirán entender por qué algunos países de la región de mayor historia, cultura y calado democrático, en términos de consolidación del Estado de Derecho, presentan mejores resultados socioeconómicos. A la vez, permite comprender mejor la pluralidad regional y el carácter de la transición vivida en el hemisferio, donde hay procesos de redemocratización, de construcción democrática y de reversión democrática, éstos últimos combinando una larga tradición de democracia iliberal con malos resultados socioeconómicos.

En definitiva, incorporar la dimensión histórica y cultural específica de la región, ayudaría a escapar del riesgo de categorizaciones construidas sobre información de limitada temporalidad, cobertura y análisis. Comparaciones de la región con el conjunto de países desarrollados, con las salvedades ya manifiestas, permitirán eliminar aquellos argumentos que establecen parangones entre los países de la región y que no dan cuenta del “movimiento” –progresivo o regresivo– de éstos porque solamente toman un momento en la evolución de los mismos.

Democracia para una gobernabilidad  
glozalizada

**En ese contexto, ¿cuál es la gobernabilidad adecuada para las democracias de América Latina? Al menos valdría la pena mencionar unas cuantas variables que arrojan algunas luces sobre las tareas pendientes de la democratización, como son, las condiciones institucionales de la gobernabilidad, el marco constitucional de la gobernabilidad, la capacidad del Estado para generar**

**governabilidad, el imperativo ético de la equidad, la resurrección del poder judicial, la institucionalización de lo público, el proceso irreversible de la descentralización, las oportunidades de la era de la información, la hora de una cultura democrática y las ventajas de una buena política.**

Las condiciones institucionales de la gobernabilidad

La construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable por su potencialidad para promover la competencia, amparar la equidad y propiciar la seguridad, confianza y previsibilidad jurídica y política. En ese orden de ideas, la gobernabilidad implica, en primer término, estabilidad política asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la gobernabilidad requiere condiciones de confianza, seguridad y previsibilidad que incluye, entre otros, la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo; la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, que respete la libertad contractual; una eficiente asignación de los recursos públicos; y responsabilidad del gobierno y honestidad y transparencia en la administración del Estado en todos sus niveles.

La relación intrínseca entre desarrollo y gobernabilidad, en los términos ya señalados, es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos, ya que sin un clima de estabilidad y seguridad jurídica, es casi imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación que descansa en las expectativas de los agentes económicos privados. La definición de unas claras reglas de juego, con escenarios transparentes que reduzcan los costos de transacción -como lo ha destacado la escuela de la economía institucional- son la base para cualquier intento de instauración de metas que apunten a la democracia y a la economía de mercado.

El marco constitucional de la gobernabilidad

En el ámbito de reformismo constitucional experimentado por la región en la última década, vale la pena preguntarse si los diversos procesos constituyentes están logrando rehacer la vida de nuestras naciones a imagen y semejanza de ellas, y si nuestras Cartas Fundamentales como paradigmas están incorporando sus principios a la vida de una sociedad civil emergente que ha generado en muchos casos la propia dinámica del cambio constitucional. Pero sobretodo, si las condiciones de la llamada Gobernabilidad democrática se están imponiendo, y por ella se entienden factores de cohesión socioeconómica, de libertades políticas y de garantía de derechos fundamentales que hacen parte de la vida cotidiana de cada ciudadano, que en últimas determinan la vigencia o no del sistema democrático y su legitimidad.

De otro lado, la obsesión por el mercado no puede llevar al exceso de constitucionalizar políticas económicas de híbrida gestación. La búsqueda permanente del desarrollo social a nombre de la equidad, de la inclusión socioeconómica y de la vigencia de los derechos económico-sociales debe imponerse sobre los centros muchas veces invisibles del poder económico, atrincherado recientemente en procesos privatizadores de deberes del Estado, incumplibles por la dinámica del mercado. El cambio de legislación por sí mismo no va a garantizar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

El poder judicial se convirtió durante muchas décadas en un orden sometido a los otros poderes. De cara a un nuevo siglo, para América Latina su mayor desafío consiste en continuar soportando en algunos casos intervenciones directas de los otros poderes públicos mediante la destitución de magistrados, presiones políticas y clientelares, recortes presupuestales y desconocimiento de decisiones judiciales, mientras continúa en la batalla nunca terminada de proclamar la independencia de su justicia y liberarse del yugo de la subordinación. Sin un Estado de Derecho democrático y una administración de justicia independiente e

imparcial, las leyes relativas a los derechos de los ciudadanos sólo quedarán en el papel.

El cambio más prometedor que vive América Latina es uno de la visión expresada en la emergencia de nuevos paradigmas constitucionales que penetran tanto lo económico, como lo político, social e institucional. La promoción de los derechos civiles y políticos potencia a los excluidos para que reivindiquen sus derechos económicos y sociales. La apertura de espacios de participación popular, por ejemplo, hoy se reclama desde el Río Grande hasta la Tierra del fuego. Paradigmas que hoy exigen desde nuevos ámbitos de acción para los pueblos indígenas en Guatemala, la fortificación del poder judicial en Venezuela, la protección de los derechos fundamentales en Honduras, nuevas responsabilidades para los municipios en Bolivia, la imparcialidad de los órganos electorales en América Central, la invención de nuevos órganos de control de gestión y resultados en los países andinos, hasta la modernización de la función legislativa en Brasil y Argentina y los debates sobre presidencialismo versus parlamentarismo que han tenido lugar en varios procesos constituyentes de la región, se confunden en el constitucionalismo latinoamericano con el sueño de integración de soluciones que alguna vez tuvieron nuestros libertadores.

#### Un Estado capaz de generar gobernabilidad democrática

Superada enhorabuena la ideologizada discusión acerca del tamaño del Estado, las preocupaciones ahora se centran en cómo fortalecer su capacidad institucional para ejecutar sus responsabilidades básicas, cómo prestar de manera eficiente y equitativa los servicios públicos, cómo responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos-usuarios con probidad y cómo preparar gerentes públicos eficaces y eficientes.

Pese a que el movimiento de reinención del Estado es hijo de la crisis económica de los setenta, su manifestación más reciente supera con creces el puro análisis económico para

meterse de cabeza en el terreno más vulnerable de su proceso de desarrollo: la institucionalidad política y el Estado de Derecho. Si la aspiración neoliberal era un Estado pequeño - que no demostró avances en su desempeño -, la preocupación de un hoy es la búsqueda de un mejor Estado, más inteligente, abierto, transparente, equitativo y estratégico en su relación con la sociedad civil y el sector privado.

La sostenibilidad de la estabilidad política vendrá de la mano de instituciones democráticas con disposición a rendir cuentas a sus ciudadanos, con un rol creciente para las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social, así como de una participación mayor de las minorías, las mujeres, los indígenas y los pobres. La fuerza, eficacia y autonomía de sus instituciones políticas serán determinantes a la hora de examinar las defensas del sistema frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que la golpean (Lowenthal, 2000).

#### Un marco político propicio para los derechos de los ciudadanos

Es necesario avanzar en la solución de los dilemas de la democracia alejados de las tentaciones de regreso al autoritarismo. La garantía de los derechos fundamentales va más allá de las democracias electorales pues éstas pueden tolerar gobiernos que acepten violaciones de los derechos humanos. Un marco de esa naturaleza debería al menos incluir la protección de los derechos de las minorías, una ampliación de los derechos de participación y libre expresión, la aplicación efectiva de la separación de poderes y la incorporación de los derechos humanos en la política económica. Porque resulta innegable que existen nexos causales entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales al punto que la ausencia de derechos civiles puede contribuir a bloquear -como ha sucedido en nuestra región- los derechos económicos y sociales. A la vez, desatender los derechos económicos y sociales puede menoscabar las libertades civiles y políticas.

La formulación de políticas económicas orientadas hacia los derechos obligaría a la búsqueda de consensos para las prioridades que se asignan a la realización de algunos derechos en detrimento de otros (PNUD, 2000). Los derechos fundamentales de los ciudadanos y los compromisos jurídicos asociados a ellos deben asumir la mayor prioridad, independientemente de las limitaciones de recursos. En suma, las decisiones en materia económica deben reflejar el derecho de los ciudadanos a alcanzar determinados niveles de desarrollo, respetando la dimensión económica de los derechos fundamentales.

### El imperativo ético de la equidad

La Gobernabilidad democrática debe conducir a la reducción de las desigualdades y la exclusión; mayor eficiencia y eficacia ligada a la cohesión social y solidaridad. Por consiguiente no es posible enfrentar los retos del mundo de hoy sin el Estado y el sector público es esencial para enfrentar el desafío de la globalización. América Latina no podrá estrenar nuevos ciudadanos si no se ejerce la ciudadanía dentro de parámetros de equidad. Una democracia sin ciudadanos en América Latina es un contrasentido porque para los pobres la democracia no puede continuar siendo una desilusión.

Dos cosas deben puntualizarse: la mala política y las malas políticas multiplican la desigualdad; y el mercado no va a generar oportunidades automáticamente. Es el Estado el que debe garantizar la igualdad de oportunidades, para romper el círculo vicioso de la falla democrática y la desigualdad (Terry Karl, 2000) y para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas y violar derechos humanos. Las obligaciones en materia de derechos fundamentales de las instituciones públicas consisten en seguir políticas en favor de los excluidos y aplicar procesos de formulación de políticas que garanticen, entre otros, el derecho de los pobres a participar.

Las reformas han logrado poco en materia de desigualdad. Al margen de sí existe o no un umbral de desigualdad que sea aceptable o tolerable, sólo se va a consolidar la democracia

redistribuyendo riqueza e ingreso dentro de un sistema político-democrático que permita a los excluidos perseguir este tipo de objetivos sociales al abrir canales para procesar las demandas sociales. La sostenibilidad de las democracias en transición va a depender de su capacidad para redistribuir los frutos del crecimiento.

Si gobernar en un mundo globalizado es producir un equilibrio entre las fuerzas reales de poder, el “buen gobierno” tiene que ver con la pobreza, pues los más pobres son los menos integrados a los mercados globales. Así pues, la exclusión en América Latina no ha sido una consecuencia de la globalización pero sí puede exacerbarla aún más.

### La resurrección del poder judicial

La reforma judicial comprende una redefinición del papel del sistema mismo de justicia. En este nuevo entorno no sólo es necesario reformar las normas y códigos sino también el marco político en el cual se halla y su sistema de administración y gestión con criterios gerenciales, para así poder responder más adecuadamente a las necesidades de un nuevo consenso político económico y social.

Se puede afirmar entonces que la importancia y necesidad de la reforma de los sistemas judiciales coincide con la búsqueda de oportunidades que reafirmen los procesos de cambio económico y político por los que está atravesando la región desde hace más de una década. Frente a fenómenos como la globalización y la internacionalización de la economía, las normas jurídicas y el sistema de justicia deben mostrar su capacidad para asimilar y afrontar esas nuevas realidades. En materia de criminalidad, sus índices crecientes en la región reflejan de manera alguna el grado de impunidad con que la sociedad retribuye a quienes transgreden las leyes.

La gran debilidad institucional de los poderes judiciales y la escasa preparación de las herramientas normativas e institucionales de la justicia penal a la hora de enfrentar el crimen y la violencia son limitantes reales del Estado de

Derecho. El grado de disposición de la sociedad para sacrificar sus libertades individuales a cambio de seguridad es un dilema propio de sociedades en transición que golpea con fuerza la gobernabilidad. Ese grado de sacrificio de libertades fundamentales debe ser cada vez menor y su aparente relación de causalidad con la eficacia de fuerzas represivas es un círculo vicioso que debe romperse.

No sobra repetirlo una vez más: todo ello es válido sin perder de vista que aún con leyes y normas democráticas puede haber una regresión si se carece de una cultura que le otorgue valor al proceso mismo de democratización del país.

### El proceso irreversible de la descentralización

La carga centralista ahogó las expresiones de desarrollo local y precipitó una de las tendencias de mayor calado en el desarrollo institucional reciente de América Latina. La vinculación de los procesos de descentralización a la ola de democratización es hoy innegable. Detrás de dicha política se encuentra el debate de cuál es el nivel de gobierno que mejor se acomoda a una función pública determinada. Y aunque es difícil afirmar que exista un paradigma de descentralización en la región, sí pueden identificarse algunas de las falencias del proceso. Entre ellas: la imprecisión en la distribución de competencias, el desajuste entre competencias y recursos, la escasa preparación técnica de muchos de quienes se han colocado al frente de estos procesos de desarrollo local, la dificultad en conseguir eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios sociales descentralizados, etc.

La devolución del poder es necesaria para alentar la participación ciudadana, profundizar la democracia y estimular el desarrollo económico y social en los municipios, al punto que en algunos de los países de la región se confunde la descentralización con procesos de participación ciudadana. Si bien es cierto que una infraestructura cívica de asociaciones fuertes en el ámbito local es factor de gobernabilidad municipal, se trata tan sólo de un factor dentro de muchos a ser tenido en cuenta para examinar

integralmente la estrategia de reforma institucional. Porque allí de nuevo la variable política tiene la potencialidad para interponerse en el camino de los resultados de la estrategia descentralista.

Aunque los resultados de la estrategia son variados (Lamounier, en Diamond et al, 1999), la evaluación de la estrategia descentralista va a depender de otras dimensiones de la reforma del Estado. Por ejemplo, la orientación de la gestión de gobierno a resultados eficaces, ha llevado a experimentar fórmulas de asociación con el sector privado y la sociedad civil que ofrecen resultados mixtos. Basta mirar si el sistema político como un todo ha logrado asimilar adecuadamente la sumatoria de revoluciones que interactúan con simultaneidad y si los cambios efectuados en materia de descentralización política, fiscal y administrativa en los niveles regionales y locales de gobierno han afectado de manera sustancial el poder decisorio del gobierno central. En algunos casos, se ha visto es la reproducción de la patología del sector a los niveles descentralizados.

En la modernidad ética las experiencias locales van a preceder a las soluciones globales. La reconstrucción del Estado y de la sociedad civil debe darse desde abajo creando capital social. Por ello se dice con razón que las competencias que los Estados nacionales trasladan a las entidades regionales, departamentales y municipales, jamás se recuperan. Se trata de un viaje que ha traspasado la línea de no retorno con lecciones duras propinadas por la práctica diaria y, en consecuencia, la responsabilidad de la clase política, el sector privado y la sociedad civil es de tal envergadura, que no puede derrocharse una alternativa tan clara de cambio político-institucional.

### Las oportunidades de la era de la información

La era de la información, como modificación de paradigmas y rupturas frente al orden anterior, puede llevar al gravísimo peligro de perder la identidad cultural en la sociedad de la información (Castells, 1999). La postmodernidad ligada a la cibernética exige

encontrar las estrategias y políticas adecuadas que permitan aprovechar al máximo las bondades de la revolución tecnológica y reducir sus riesgos. Apenas comienza el debate en nuestra región acerca de las políticas públicas en materia de tecnología de la información.

Los gobiernos y las sociedades de la América Latina continúan pasivos, dóciles e indefensos frente al fenómeno cultural más grande de la historia reciente. La tecnología de la información y comunicación puede ser un instrumento de gran eficacia en los procesos de modernización política siempre y cuando tenga en cuenta las especificidades de cada realidad estatal, su evolución y entorno. De otro modo, el rediseño simple de instituciones y procesos en el marco de la revolución tecnológica se convertirá en la reproducción y automatización de prácticas obsoletas, inadecuadas o lo que resulta peor, antidemocráticas.

La tecnología de la información por su propia dinámica genera una nueva institucionalidad. Las organizaciones públicas tanto como las privadas pueden asumir nuevas expresiones organizacionales, más desconcentradas, más descentralizadas, más participativas, más horizontales y con arreglos institucionales más flexibles que antes. Se abren nuevos espacios de interacción entre gobernantes y ciudadanos que dan paso al gobierno “virtual”, con expresiones que implican una relación distinta de las autoridades públicas con la ciudadanía en campos como la prestación de los servicios públicos domiciliarios por la vía electrónica.

Dicha tecnología tiene potencialidad para incrementar la eficiencia y resultados de las funciones que se reservan al Estado, facilitar la relación Estado-Ciudadano y apoyar la transparencia en la gestión gubernamental, si existe una visión y una estrategia global que acompañen los procesos de implantación de estas tecnologías. La experiencia de los países en desarrollo permite afirmar que la importación de tecnologías por sí misma no está llamada a generar resultados positivos. Las grandes limitaciones de infraestructura y de acceso a la tecnología que hoy limitan a América Latina por ejemplo, deben ser tenidas en cuenta a la hora

de transplantar modelos exitosos de otras latitudes. Por ello es tan urgente el debate sobre la regulación adecuada que se requiere para promover desarrollos positivos así como evitar los efectos o desenlaces negativos que puede generar el uso de la tecnología.

### La institucionalización de lo público

Hay una tarea en el medio: romper la parasitación del espacio político por el caudillismo, el clientelismo y el corporativismo que mantuvieron en el limbo a la política por muchas décadas. La política surge como alternativa a la posibilidad de diluirse en el tecnicismo de la globalización, para lograr lo que Dahrendorf ha señalado como contrapeso al poder financiero motor de la globalización, poniendo en peligro el equilibrio entre “oportunidades económicas, sociedad civil y libertad política” (Ramoneda, 1999) Porque la libertad como base de la democracia hay que defenderla no sólo porque ayuda al crecimiento económico sino porque es la primera condición de la dignidad del hombre y del desarrollo humano. Archivándose así de paso, la teoría de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico.

La consolidación de la democracia debe recuperar su *momentum*. Debe ser fortalecida y mejorada desde adentro por la vía de su institucionalización. De otra manera, seguiremos en la trampa de las democracias huecas. El robustecimiento de las estructuras de representación – Congresos, Partidos Políticos y autoridades electorales- va a conducir a mejorar el desempeño de la democracia. La calidad de las instituciones depende de la calidad de su sistema político y ello va a ser fundamental para el funcionamiento de la economía. Por consiguiente, los objetivos de disminución de la desigualdad van a reforzar las acciones de legitimidad política y de sostenibilidad de la reforma económica. Tampoco habrá consolidación democrática sin el fortalecimiento de una cultura democrática que sirva de receptáculo a una multiplicidad de identidades que no encuentran formas de articulación en la institucionalidad política.

La consolidación de la democracia en América Latina pasa hoy su mayor prueba de fuego. La deserción ciudadana, el desencanto y a veces el repudio hacia la política y hacia los políticos ha llevado a lo que se ha caracterizado como "la política bajo sospecha" (Zovatto, 1998). Una especie de presunción de culpabilidad hacia los políticos que estigmatiza el ejercicio de lo que los griegos concibieron como el "arte del bien común". Sacarse de encima ese fardo tan oneroso va a implicar una transformación cultural que sobrepasa el esfuerzo de una generación y rebasa una simple reforma normativa.

### La hora de una cultura democrática

La evolución de la clásica fórmula virrey-caudillo-dictador-presidente permeó muchas de nuestras tradiciones constitucionales y amerita una evaluación de cara a esta nueva hora de la democracia. Es tiempo de examinar si nuestras instituciones de estirpe centralista y autoritaria, fuertemente vinculadas a un capitalismo corporativo y a un sistema político cerrado fundado en redes clientelistas, influencias partidistas o prestigios familiares, van siendo reemplazadas por otras expresiones institucionales vertebrales a los procesos constituyentes de comienzos del nuevo siglo.

Es hora, por ejemplo, de mirar con espíritu crítico la vigencia de un Estado omnipotente frente a un gobierno débil; de un sistema de partidos cada vez más vulnerable y fragmentado frente a una "democracia de grupos de presión" cada vez más ambiciosa; de poderes judiciales mediatizados por el poder ejecutivo; de legislativos desapoderados por el clientelismo y debilitados por su inhabilidad para representar a la sociedad civil.

El más importante factor de transformación cultural debe darse dentro de la democracia teniendo en cuenta el grado de cultura cívica y política de cada país que marca siempre una pauta de especificidad que no puede desconocerse. El compromiso ciudadano para mejorar la calidad del diálogo y del debate político es el termómetro del sistema. Robert Putnam ha sostenido que la baja participación tanto electoral como ciudadana es un síntoma de

una patología todavía más grave del sistema democrático.

En este punto es obligatorio resaltar cómo ante el escepticismo y el cinismo frente a la política que se vive en nuestros países, paralelamente ha aumentado la confianza en liderazgos y en instituciones no convencionales. Se está viendo, por ejemplo, cómo los ciudadanos se desvinculan cada día más de las instituciones tradicionales y se ha pasado de la Política con "P" mayúscula del activismo político con las organizaciones clásicas, a la política con "p" minúscula del trabajo con el vecindario y la comunidad.

La conclusión es que se cree que el mejoramiento de la vida pública comienza por construir y mejorar la micropolítica de la vida comunitaria. Los modelos de liderazgo del nuevo siglo vienen de "abajo hacia arriba", lejos de las fronteras de las instituciones formales consideradas ineficaces para procesar las demandas ciudadanas. Una encuesta realizada por el BID a 100 dirigentes latinoamericanos menores de 40 años apunta en la misma dirección (París, 1999).

Esta última tendencia constituye un campanazo que notifica a quienes pretenden convivir con la apatía e indiferencia ciudadana que hoy hiere de muerte al sistema político-democrático. Pero se trata de un mensaje de alerta que resalta la urgencia de construir ciudadanía hacia el nuevo siglo. Sin una ética ciudadana que actúe en función de los intereses de la comunidad no se va a encontrar salida a la crisis de legitimidad, confianza y representación que afecta nuestros sistemas políticos.

### Las ventajas de la buena política

Muy grandes son los costos de la mala política. La región ha registrado el gasto social más alto de su historia pero lo ha gastado mal. Y ha habido más un sistema de protección social como coto de caza de los intereses corporativos y políticos que un verdadero Estado de Bienestar al servicio de los menos favorecidos.

Por primera vez en casi dos siglos de historia independiente, América Latina está llenando de espíritu la letra de sus constituciones democráticas (Krauze, 2000). Hay un desprestigio de los paradigmas políticos latinoamericanos: el militarismo, la insurrección guerrillera y, en gran medida, el Estado corporativo y el caudillismo providencialista. Sin embargo, hoy existen amenazas más graves, más veladas y mejor disfrazadas que el fantasma del golpe militar de hace pocas décadas.

La pureza retórica de las constituciones tiene que ser reemplazada por procesos constituyentes pactados que han intentado abrirle la puerta a los nuevos protagonistas de las transformaciones políticas de nuestra América Latina. La búsqueda y construcción de consensos aparece hoy como el punto de partida obligatorio para asegurar el apoyo político y social necesario para llevar a cabo cualquier proceso de reforma institucional y normativa aún de carácter económico. No es producto del azar que ya comienza a demostrarse que los principios autoritarios no constituyen el mejor estímulo para el desarrollo económico.

Las fuerzas de la globalización deberían promover integración regional fortaleciendo las economías de mercado y la democracia política como clave de la estrategia de construcción y reforma institucional. Abandonada la obsesión de la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico, las “democracias niñas” de nuestra región, bien retratadas por Carlos Fuentes, comenzarán a transitar por la adolescencia basadas en la práctica del pluralismo, la heterogeneidad y la diversidad en el marco de un Estado de Derecho democrático.

Como ya se ha reiterado con insistencia a lo largo de estas páginas, para América Latina el desarrollo y consolidación de las instituciones democráticas no es un desafío técnico ni existe una receta única. El autoritarismo, el clientelismo y el corporativismo típicos de nuestra región han sido el punto de partida de la mayoría de las decisiones en el campo de las políticas públicas. Por ello no es una casualidad que hoy las condicionalidades de la cooperación internacional comiencen a apuntar a sistemas

constitucionales con mecanismos efectivos de protección de derechos, poderes judiciales independientes, prensa libre, lucha contra la corrupción, legislaturas fuertes y representativas, partidos políticos modernos y autoridades electorales transparentes. Sin embargo, el tan ansiado cambio institucional debe consultar las realidades sociopolíticas locales que van a mostrar en algunos casos zonas grises de democratización o aún tendencias semiautoritarias.

En buena parte, porque el mayor impedimento para el desarrollo y la consolidación democrática de América Latina ha consistido en anteponer el recetario económico a la reforma política. Si lo que sigue fallando es la política la solución no vendrá empacada en el hermetismo de las ecuaciones econométricas. Y en ese escenario, por ejemplo, la privatización ha dejado de ser el plato fuerte del menú para convertirse en un componente más de una dieta que incluye más innovación y creatividad a la hora de combinar recursos públicos y privados.

El paso de un Estado de la Era Industrial a un Estado de la Era de la Información no lleva sólo a pensar en democracia electrónica, Gobierno virtual, tecnologías de punta en gestión pública, interacción Estado-Ciudadano vía internet, exterminación de burocracias, servicio civil por resultados, etc. Ante todo porque los recetarios impuestos están llamados al fracaso. Por el contrario, repensar el rol del Estado lleva a reconsiderar su articulación con la sociedad civil como socio estratégico en la reforma social, su redefinición frente al mercado y el sector privado para regularlo y estimularlo y, sobretodo, el asumir el reto de recuperar la confianza de la ciudadanía en sus acciones. La tentación de imaginarse un gobierno virtual, cibernético, eficiente, sin filas y sin burócratas cobrando los impuestos, presente al activar la pantalla de la computadora personal, no puede conducir a ignorar la más elemental de las asignaturas pendientes de nuestro desarrollo: la elevación de la calidad de la política y las batallas que deben librarse primero en el terreno de la sociedad civil y de la construcción de capital social.

La democracia no es un estado de gracia permanente

La cruda realidad indica que la democracia no es un don ni un estado de gracia permanente. Es un conjunto de equilibrios que exige grandes esfuerzos, luchas permanentes y pruebas diarias. La presión de nuevos actores sociales sobre los gobiernos en términos de nuevas demandas es cada día mayor. Es cierto también que las crisis aquejan no únicamente a los países en vías de desarrollo sino que de tiempo para acá se habla, en relación con las democracias consolidadas, de liderazgo deslegitimado, expansión de demandas ciudadanas, gobierno sobrecargado, competencia política fragmentada y presiones públicas conducentes a parroquialismos nacionalistas (Pharr, Putnam y Dalton, 2000). En dichas realidades –Europa Occidental, Norteamérica y Japón-, el decrecimiento de la confianza pública en el desempeño de las instituciones representativas también es preocupante.

Para América Latina, el catálogo de déficit que aquejan la transición y/o la consolidación democrática en la región, descritos en las páginas precedentes – el político, el institucional, el participativo, el cultural y el de solidaridad, etc. – lleva a una única respuesta: que todo hay que solucionarlo con más democracia. Que la democracia no incurra en excesos ni admite intermitencias ni autosacrificios, ni trasplantes a ultranza. Porque aún en la más difícil de las situaciones de crisis, los procedimientos de la democracia deben imponerse y la ciudadanía debe estar lista a defenderla (Dahl, 1998). Pero son procedimientos que difícilmente se van a poder implantar desde afuera ignorando la historia y la cultura de estos países, utilizando “modelos institucionales” que no pueden ser reproducidos en otros contextos de relaciones de poder (Carothers, 1999).

Las ansiedades, las angustias y los problemas de esta hora presente de la democracia constitucional de América Latina sólo pueden enfrentarse y solucionarse con más detenimiento en la forma de hacer política. En consecuencia, la gran reforma política e institucional que avalan las nuevas normas constitucionales de la

transición hacia la democracia plena, deberá continuarse como parte del compromiso que sella el Estado con su sociedad civil respectiva sin pasar por alto sus precariedades y fragilidades. Ella constituye la única alternativa al riesgo de sumar estas nuevas Cartas que anunciaron la llegada de otro siglo, al listado de las casi 300 constituciones que desde su independencia se han promulgado en nuestro continente sin vocación de permanencia.

Para dejar de ser un continente de utopías pendientes y para dejar de seguir luchando contra los síntomas mientras las causas se eternizan (Ramírez y García Márquez, 1999) se reclama una fuerte cultura política que pueda cerrar el paso al autoritarismo o a los llamados “golpes de Estado en cámara lenta”, tan latinoamericanos. Que si se encuentran en crisis los liderazgos convencionales, sobretudo aquellos vinculados a los estamentos convencionales, también se evite el riesgo de comenzar a involucrar en la faena partidista a organizaciones de la sociedad civil con propósitos mucho más acotados al trabajo de base, que a la articulación de los intereses generales.

En conclusión, América Latina no está aún vacunada contra el autoritarismo ni inmunizada todavía contra las tentaciones del corporativismo. Los peligros de democracias episódicas que nos hagan creer de nuevo que a veces hay que salvar la democracia destruyéndola, golpean las puertas de varios de nuestros países. Se necesitan instituciones y normas para impedir el retroceso, pues la transición democrática por sí misma no garantiza libertades ni es sostenible. A quienes pretenden destruir las conquistas de la democracia –aún acudiendo al argumento infame de la violencia- para después supuestamente reconstruirla, habría que contestarles con el único antídoto que se ha inventado el propio sistema: más democracia, más instituciones democráticas y más política democrática.

## BIBLIOGRAFIA

- Aftalión, Marcelo E. 1996. "El revés del derecho". *El Derecho*. Universidad Católica Argentina. 9008 (XXXIV): 1-8
- Alemán Velasco, Miguel. 1995 *Las Finanzas de la Política*, México D.F, México: Editorial Diana.
- Almond, G. A. y Verba, S. 1989. *The Civic Culture*, California, Estados Unidos: Sage Public ations.
- Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: The MIT Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Desarrollo: mas allá de la economía. Progreso Económico y Social de América Latina*. Washington D.C., Estados Unidos: BID.
- . 1999. *La dimensión internacional de los derechos humanos*. Washington D.C., Estados Unidos: BID.
- . 1996. *Modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Washington D.C., Estados Unidos: BID.
- . 1993. *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial
- Birdsall, Nancy. 1998. "Life is Unfair: Inequality in the World". *Foreign Policy*. 111:76-93.
- Bresser, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria., Editores. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas, Venezuela: CLAD/Paidós.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo. 1998. *Mas allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Carrillo, Fernando. 1998. "Judicial Independence and its Relationship with the Legislative Bodies": Supreme Courts of the Americas Organization. *Saint Louis University Law Journal*. 42 (4): 1033-1044
- . 1998. "Constitucionalismo para la democracia". En: UNAM. *El Significado Actual de la Constitución*. México: Universidad Autónoma de México.
- . 1999. "La Financiación de la Política en América Latina". *Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, España. Instituto Iberoamericano de Gobernabilidad. I(5): 37-48
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad*. Washington, D.C., Estados Unidos: Carnegie Endowment for International Peace.
- Castells, Manuel. 1999. *La Era de la Información*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2000. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. México D.F, México: CEPAL.
- Consejo General del Poder Judicial. 1997. *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid, España: Consejo General del Poder Judicial.
- Chalmers et al., Editors. 1997. *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press
- Chehabi, H.E. y Linz, Juan., editors. 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven and Lodon: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press
- De Tocqueville, Alexis. 1956. *Democracy in America*. New York, New York: New American Library
- Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, editores. *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore, Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry., et al. 1999. *Democracy in Developing Countries*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Dominguez, Jorge I. y Lowenthal Abraham F., editores. 1996. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Freedom House. 1999. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998-1999*. New York: Freedom House.
- García Márquez, Gabriel. 1999. “Ilusiones para el siglo XXI”. *La visión de las nuevas generaciones. América Latina y el Caribe frente al nuevo milenio*. Washington, D.C., BID y UNESCO.
- Geddes, Barbara. 1996. *Politician’s Dilemma*. Los Angeles, California: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way*. Londres, Reino Unido: Polity.
- González, Felipe. 1998. “Asedios al Mundo Actual”. *Leviathan*. 72:5-16.
- Hart, Peter. 1998. “Juventud y Liderazgo en el Nuevo Milenio”. Encuesta realizada para Public Allies. Washington, DC: Peter Hart Research Associates Inc.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York, New York. Estados Unidos: Norton & Company.

- Iglesias, Enrique. 1999. Discurso Inaugural en la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. París, Francia.
- Jarquín, Edmundo. 1996. "Cinco tesis falsas sobre la sociedad civil". *Revista Demos*. II (4): 5-7.
- Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando, editores. 1997. *La Economía Política de la Reforma Judicial*. Washington, D.C. Estados Unidos: BID.
- Karl, Terry Lynn. 2000. "Economic Inequality and Democratic Instability". *Journal of Democracy*. XI(1):149-156.
- Krauze, Enrique. 2000. "La ética católica y el espíritu de la democracia". *Letras Libres*. 14 (II): 13-19
- Lagos, Marta. 1997. "Latin America's Smiling Mask". *Journal of Democracy*. VIII(3): 125-138.
- LaPorta R, et al. 1997. "Trust in Large Organizations". *American Economic Association Papers and Proceedings*.
- Latinobarómetro. 1996-1998. *Informes Metodológicos*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Losada, Carlos. 1999. *De burócratas a gerentes?*. Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Linz, Juan and Valenzuela, Arturo, editors. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 2000. "La necesidad de los Partidos Políticos". *Letras Libres*. 14 (II): 24-28
- Lowenthal, Abraham F. 2000. "Latin America at the Century's Turn". *Journal of Democracy*. XI(2): 41-55
- Mainwaring, Scott, 1999. *Rethinking Parties in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy, editors. 1995. *Building Democratic Institutions*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Maravall, José María. 1995. *Los Resultados de la Democracia*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Méndez, Juan E., et al. 1999. *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Estados Unidos: Notre Dame University Press.
- Nye, Joseph Jr., et al. 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Polyarchies and the Unrule of Law in Latin America: A Partial Conclusion" En: *The Unrule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Indiana, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. 1997. *Gobernar la globalización. Informe sobre los principios democráticos y la gobernabilidad*. México D.F. México: Ediciones Demos

- Payne, Mark. 1999. Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. *Reforma y democracia*. XIII: 119-140.
- Pharr, Susan, et al. 2000. "Trouble in the Advanced Democracies?". *Journal of Democracy*. XI(2): 5-23
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Madrid, Barcelona, México: Ediciones Mundi-Prensa.
- Przeworski, Adam, et al. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- . 1995 *Democracia Sustentable*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós SAICF.
- Purdy, Jedediah. 1999. *For Common Things*. New York, New York: Alfred Knopf.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*. VI(1): 65-77.
- Ramírez, Sergio. 1999. "Pasajeros con equipaje". *La Visión de las Nuevas Generaciones. América Latina y el Caribe frente al nuevo milenio*. Washington, D.C., Estados Unidos: BID y UNESCO.
- Ramonedá, Josep. 1999. *Después de la Pasión Política*. Madrid, España. Taurus. Pensamiento.
- Rial, Juan y Zovatto, Daniel., Editores. 1998. *Urnas y Desencanto Político*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Seligman, Adam. 1997. *The Problem of Trust*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development As Freedom*. New York, New York, Estados Unidos: Alfred A. Knopf.

- , 1999. "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy*. X(3): 3-17.
- Shugart, Matthew Soberg and Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies*. New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. *El Significado Actual de la Constitución*. México: Universidad Autónoma de México.
- Webber, Leonard. 1997 "Ethics and the Political Activity of Business: Reviewing the Agenda," *Business Ethics Quarterly*. p.72
- Wiarda, Howard J. y Kline Harvey F. 1996. *Latin American Politics and Development*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press.
- Zakaria, Fareed. 1998. *El surgimiento de la democracia iliberal*. Quito, Ecuador: Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática. Banco Interamericano de Desarrollo.