

Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina

Lecciones aprendidas de la gestión política
de la crisis económica internacional

Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina

Lecciones aprendidas de la gestión
política de la crisis económica internacional



Primera edición, 2011

Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos - Bolivia: PNUD, OEA, Plural editores. 2011

88 p. ; 18,5 × 26 cm
ISBN 978-99954-1-425-2

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto y una cooperación estratégica desarrollada entre el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

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

Diseño de tapa: SalinaSánchez

D. R. © 2011, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

D. R. © 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

DL: 4-1-2799-11

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

En memoria de Guillermo O'Donnell

“Aunque hablemos de algo restringido como la democracia política, si uno mira con cuidado, descubre que ahí ya está puesto, por la legalidad que impone el mismo régimen político, un agente. Ese es el núcleo fundamental de la democracia. A nosotros, ciudadanas y ciudadanos nos corresponde desarrollar y potenciar eso: actuemos como agentes, es nuestra responsabilidad y nuestro derecho”. G. O.

Marzo 2011

Índice

Autoridades.....	9
Equipo del proyecto	11
Presentación “Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina”	13
Resumen ejecutivo. El ABC de las lecciones aprendidas	17
Introducción. Buscando claves para la navegación política	21
La Crisis Económica, ¿asunto del pasado?	27
Las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía.....	35
1. La brecha de expectativas “legitimidad pública”	38
2. La brecha de gestión institucional “estatalidad”	43
3. La brecha de recuperación social “bienestar”	49
Las capacidades para la política democrática.....	57
1. Liderazgos políticos representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad	60
2. Acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática.....	64
3. Políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables.....	72
Corolario: identificando caminos diferenciados	77
Bibliografía	85

Autoridades

Organización de los Estados Americanos (OEA)

José Miguel Insulza
Secretario General

Víctor Rico Frontaura
Secretario de Asuntos Políticos

Christopher Hernández
Director del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones
Especiales

Raúl Alconada
Ex Director del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones
Especiales

Karen Bozikovich
Coordinadora del Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM/
OEA)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Heraldo Muñoz
Director Regional para América Latina y el Caribe

Álvaro Pinto
Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática

Juan Pablo Corlazzoli
Ex Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática

Antonio Aranibar Arze
Coordinador del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP/
PNUD)

Equipo del proyecto

Coordinación y Redacción

Antonio Aranibar - Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP/PNUD)

Juan Carlos Garzón - Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM/OEA)

Investigación

Federico Vásquez Calero - PAPEP/PNUD

Alessandra Tassara - SAPEM/OEA

Andrés Achard - PAPEP/PNUD

Benjamin Rodriguez - PAPEP/PNUD

Daniel Moreno - PAPEP/PNUD

Giuliana Carducci - SAPEM/OEA

Hely Olivares - SAPEM/OEA

Karen Bozicovich - SAPEM/OEA

Micaela Martinet - SAPEM/OEA

Pablo Antezana - PAPEP/PNUD

Asesoría Política

Fernando Calderón - PAPEP/PNUD

Gerardo Noto - PAPEP/PNUD

María Fernanda Trigo - SAPEM/OEA

Raúl Alconada - SAPEM/OEA

Asesoría Académica

Alejandro Quijada

Ana María San Juan

Barbara R Kotschwar

César Rojas Ríos

Cynthia Arnson

Guillermo Campero

Héctor Schamis

Ignacio Marván

Juan Carlos Moreno Brid
Juan Enrique Vega
Manuel Antonio Garretón
Martin Puchet
Miguel Lengyel
Luis Eduardo Gonzalez
Philip Oxhorn
Osvaldo Iazzeta

Equipo PAPEP/PNUD

Antonella Spada
Agustina Suaya
Francisco Canedo
Gianandrea Nelli
Juan Carlos Reyes
Matías Gallardo
Natasha Loayza
Nicolás Caputo
Santiago Farjat
Sandra Jemio
Verónica Paz

Equipo SAPEM/OEA

Alejandra Barceló
Antonio Delgado
Catalina Ugalde
Claudia Barrientos
Gustavo De Unanue
Juan Carlos Roncal
Katalina Montaña
Pablo Thaler
Paloma Temiño
Patricio Zamorano
Renata Saettone
Rodrigo Zubieta

Presentación

“Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina”

La “primavera árabe” es el dato geopolítico global de mayor trascendencia desde la caída del muro de Berlín hace más de dos décadas. Irrumpió con fuerza implosiva en el orden político del mundo árabe, cuando nadie lo esperaba. Hoy en día, no es posible asegurar que las transiciones políticas que allí se viven logren el propósito de instaurar regímenes democráticos que garanticen la instauración de un pleno estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la reafirmación cotidiana de la dignidad ciudadana. Pero, si es posible señalar que lo que están reclamando los ciudadanos árabes en las calles es democracia, como valor e ideal normativo, como orden político asociado a la libertad y a la dignidad humanas. Con su acción reivindicativa, ellos han venido a recordarnos que la democracia no es sólo la elección libre y transparente de nuestros gobernantes –aunque ésa sea la condición primera–, sino es una forma de organización del poder que coloca al ciudadano –y a los derechos humanos– al centro de sus preocupaciones. Esa es la esencia de la idea democrática y lo que la convierte en un valor universal.

Este proceso intenso de revalorización de la idea democrática a escala global tiene lugar precisamente cuando América Latina vive el ciclo democrático más extendido en términos geográficos, más profundo en términos de empoderamiento ciudadano y más prolongado de su historia. Entre los actores sociales y políticos de la región, las reglas de la democracia se van consolidando como las únicas legítimas y legales para regular el complejo juego del poder, o al menos como las únicas políticamente correctas y públicamente defendibles. Y entre los latinoamericanos, la democracia va cobrando cada día un sentido más amplio: las encuestas demuestran que, para ellos, ya no sólo se trata de elegir a las autoridades mediante el voto, sino de ejercer cotidianamente una serie de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, o al menos de reivindicar y de exigir abiertamente su ejercicio.

Tras casi tres décadas de ejercicio democrático, la noción de democracia de ciudadanía se va abriendo paso en la agenda pública latinoamericana. Y lo hace de la mano de la emergencia de ciudadanos con voluntad y deseo de participar. Ciudadanos con mayor capacidad para hablar y para ser escuchados, y que al actuar plantean retos relevantes para la agenda de la democracia en la región. Son aquellos que buscan formarse una opinión sobre los asuntos importantes de la vida pública, valorando sin deificar el trabajo de los medios de comunicación, prestando atención a los discursos pero sobretodo sopesando los actos de políticos y funcionarios, confiando en su sentido común, en la significación de su propia experiencia vital para enriquecer el ejercicio democrático con nuevas preocupaciones de alcance global. Ciudadanos que demandan una ampliación y profundización del ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, pero que al mismo tiempo quieren preservar y consolidar lo avanzado en materia de derechos políticos y civiles.

Son quienes demandan un cambio radical en las políticas públicas en materia de seguridad y economía en El Salvador, mientras reafirman su voluntad de preservar las instituciones y las libertades políticas construidas desde los acuerdos de Paz de 1992. Son quienes le piden al Presidente Fernando Lugo en Paraguay que lidere la recuperación de la ciudadanía extraviada, pero a paso firme, mientras siguen proclamando su adhesión a los partidos políticos tradicionales, a los cuales les exigen renovarse y hacer del Paraguay un país para todos. Son los estudiantes en Chile que demandan un salto cualitativo en la educación pública, los indígenas en Bolivia que abogan por la sustentabilidad del desarrollo, los indignados de todas partes que reivindican su derecho a soñar con una sociedad más justa. En definitiva, ciudadanos que demandan cambios profundos en democracia; o dicho de otro modo, que demandan que las democracias latinoamericanas sean un verdadero instrumento de cambio y mejoramiento de su calidad de vida.

Sin duda, la democracia es una construcción colectiva permanente. Y es también una experiencia histórica particular.

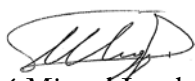
En América Latina, las diversas desigualdades y brechas estructurales que se superponen, que perduran y que fracturan a las sociedades, han condicionado que la emergencia de estas reivindicaciones sociales que buscan impulsar cambios en democracia sean fragmentadas y heterogéneas, en muchos casos intermediadas por sistemas políticos altamente polarizados y gestionadas por instituciones estatales débiles y/o con capacidades limitadas para resolverlos con un sentido de cohesión social y expansión democrática. El momento político actual plantea entonces una encrucijada a las democracias latinoamericanas: el imperativo de dar un salto cualitativo en términos de un ejercicio equilibrado, equitativo y sostenible de los derechos ciudadanos, generando círculos virtuosos de sostenibilidad democrática, o el riesgo de consolidar ciudadanía de baja intensidad, allí donde la desigualdad y la violencia crónicas configuren un círculo vicioso de baja gobernabilidad política, alta fragilidad de las instituciones estatales, y alta desesperanza ciudadana,

abonando el terreno de la erosión democrática. Como en todo, existen caminos intermedios, que van construyendo condiciones para un salto cualitativo o que al contrario van acumulando déficits de distinto tipo.

El argumento central del presente documento es que de forma creciente, en los próximos años asistiremos a la configuración de un mapa político diferenciado en la región, más aún en la medida en que sigamos navegando en medio de las aguas turbulentas de una crisis financiera y económica internacional de evolución e impactos aún inciertos. A nivel nacional, será posible identificar trayectorias diferenciadas para las democracias latinoamericanas según cómo evolucionen las capacidades para la política democrática y según cómo evolucionen las brechas estructurales entre Estado y sociedad. De la forma en que la política democrática genere respuestas efectivas a las demandas ciudadanas de cambio, en medio de un contexto externo altamente frágil y volátil, depende que estas se embarquen en un camino o en otro. De ello depende que nuestra historia política recuerde el golpe de Estado en Honduras, y las condiciones en que se desarrolló, como el último resabio de las pulsiones autoritarias de la cultura política latinoamericana o como el primer llamado de alerta de una serie de déficits democráticos que se tornan crónicos e insostenibles.

Para construir este mapa diferenciado, el presente documento se basa conceptualmente en la noción de *democracia de ciudadanía* propuesta en el informe del PNUD (2004), “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, y en el concepto de *democracias sostenibles* elaborado en el informe conjunto PNUD/OEA (2010), “Nuestra democracia”. Empíricamente, se basa en análisis de escenarios políticos de corto y mediano plazo desarrollados por los proyectos de prospectiva política de PNUD (PAPEP) y de la OEA (SAPEM) que fueron discutidos con actores políticos, sociales y empresariales en catorce países de la región en los tres últimos años.

Al hablar de trayectorias, este documento permite un aterrizaje dinámico al debate político de la democracia en los distintos países de la región. Al identificar las claves de una evolución diferenciada, permite que de este debate emerjan recomendaciones concretas para la acción. Siguiendo la línea trazada en los últimos años, con la presentación del presente documento, el PNUD y la OEA compartimos mejor nuestros puntos de vista, los diagnósticos y las líneas de acción que deben ser privilegiadas para fortalecer el ejercicio democrático en la región.



José Miguel Insulza
Secretario General
Organización de los Estados
Americanos



Heraldó Muñoz
Subsecretario General de la ONU
y Director Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Resumen ejecutivo.

El ABC de las lecciones aprendidas

1. A fines de 2011, la economía global parece dirigirse a una segunda recesión. Aunque América Latina ha resistido mejor que otras regiones el primer embate de la crisis financiera global y las proyecciones de crecimiento regional actualmente disponibles son relativamente optimistas, es aconsejable mantenerse alerta. La cautela es necesaria, por el elevado grado de incertidumbre que rodea a las transformaciones geoeconómicas globales en curso; por el proceso de diferenciación creciente que se da al interior de la región en términos de trayectorias de desarrollo y de procesos políticos nacionales; así como por la oportunidad histórica que encierra el momento actual para que América Latina dé un salto cualitativo en términos de democracia de ciudadanía y de desarrollo humano.

¿Qué hemos aprendido de la gestión de los impactos del primer episodio de la crisis económica internacional en la región que sirvan como claves de navegación política para encarar los retos del futuro?

2. En primer lugar, que el grado de vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas a *shocks* externos depende del *estado* y de la *evolución* de tres “*brechas estructurales*” que definen la relación entre Estado y Ciudadanía. En la última década estas tendieron a cerrarse en muchos países de la región cuyas democracias –no sólo cuyas economías– llegaron mejor preparadas para enfrentar los retos del primer episodio de la crisis económica internacional. Esto es, instituciones democráticas con cierto grado de legitimidad pública (*brecha de expectativas ciudadanas*), de eficiencia en la ejecución de sus funciones (*brecha de gestión institucional*) y de impacto en la calidad de vida de los ciudadanos (*brecha de recuperación social*). Sin embargo, estas se encuentran tensionadas en la coyuntura actual.

3. En segundo lugar, que la capacidad de respuesta de las democracias latinoamericanas para gestionar las tensiones provocadas por la crisis económica internacional depende esencialmente del *fortalecimiento* de “*capacidades para la política democrática*”. En aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos heredados de la recesión de 2009, estas capacidades políticas se asentaron en un triángulo compuesto por liderazgos políticos representativos con capacidad de construir horizontes compartidos de sociedad; en acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones fortaleciendo la institucionalidad democrática; y en la implementación de políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los más sectores más vulnerables a los impactos de la crisis. Al mismo tiempo, la presencia (o ausencia) de estas capacidades permitió cerrar (o al contrario profundizar) las brechas estructurales.
4. En tercer lugar, que de forma creciente se van perfilando caminos diferenciados de la democracia en la región. Este proceso puede acentuarse y profundizarse en la medida en que se consoliden escenarios negativos en el contexto externo en el corto y mediano plazo. Más aún, en la medida en que los mecanismos de la crisis financiera y económica internacional tiendan a transmitirse con más fuerza a los países con menores capacidades de respuesta, y viceversa, tiendan a ser más suaves en entornos con mayores capacidades de respuesta, algo que efectivamente ocurrió en el pasado inmediato.

¿Cómo luce el mapa de trayectorias posibles para las democracias latinoamericanas en los próximos años? ¿Cómo responderían nuestras democracias a shocks externos como el que representaría una nueva recesión global?

5. En contextos donde las brechas estructurales se mantengan en el tiempo o tiendan a ampliarse, y donde se presenten capacidades políticas débiles o erosionadas, se pueden generar *círculos viciosos de erosión democrática* (Camino 1). Bajo la influencia de *shocks* externos fuertes y/o persistentes, se produciría un entorno de elevada vulnerabilidad que podría implicar serios riesgos de crisis de gobernabilidad e incluso de quiebres democráticos, especialmente en democracias con una construcción institucional más frágil, menores niveles de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas.
6. Al contrario, allí donde las brechas estructurales tiendan a disminuir y se fortalezca la política democrática, se pueden consolidar *círculos virtuosos de sostenibilidad democrática* (Camino 4). Se produciría entonces un entorno favorable a la expansión de ciudadanía, especialmente en aquellas democracias con construcciones institucionales más sólidas, con pisos más altos de ejercicio ciudadano y donde las brechas socioeconómicas sean menores. Estas democracias serían más resilientes, en el sentido de ser capaces de seguir proyectando una comunidad política nacional a futuro, a pesar de la

existencia de acontecimientos potencialmente desestabilizadores como *shocks* externos fuertes y/o persistentes.

7. Las situaciones intermedias refieren a desafíos distintos. Por un lado, contextos en que las brechas estructurales tienden a disminuir pero en medio de tensiones políticas e institucionales crecientes por el deterioro de las capacidades políticas de los actores. Sometidas a shocks externos, estas democracias podrían ver bloqueados los mecanismos de inclusión que estaban promoviendo y podrían sufrir déficits importantes de legitimidad democrática, especialmente en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Al contrario si para entonces han logrado generar un *colchón de sustentabilidad democrática* (Camino 3) podrían ser más resilientes a la crisis.
8. Por el otro, contextos en que capacidades políticas acrecentadas buscan generar respuestas y márgenes de autonomía para impulsar transformaciones fortaleciendo la institucionalidad democrática, pero en medio de brechas estructurales duras. Bajo la influencia de shocks externos, podrían producirse situaciones de crisis de sustentabilidad democrática, en la medida en que los actores de la democracia no tienen pisos mínimos para actuar, sobre todo en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Si los impactos del shock externo no son tan fuertes, y las capacidades políticas de los actores son elevadas, podría generarse algo de *oxígeno de legitimidad democrática* (Camino 2) como un medio para “blindar” el proceso democrático.
9. Más que trayectorias estancas y rígidas se trata de trayectorias dinámicas y flexibles. En el mediano plazo, e incluso en el corto plazo, un país puede transitar de una a otra según se produzcan cambios significativos en la coyuntura política analizada. Asimismo, las oportunidades y los desafíos de que un determinado país transite por una determinada senda depende en buena medida del estado de las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía en ese país. Sin duda, no es lo mismo que democracias más “institucionalizadas” transiten temporalmente por sendas de erosión democrática que lo hagan democracias más “frágiles”.
10. En cualquier caso, reforzar las *capacidades para la política democrática* es una condición indispensable para construir poder democrático, cerrar las brechas estructurales entre Estado y ciudadanos, expandir la ciudadanía y enraizar definitivamente la democracia en la región. Ese es el desafío central que el momento político actual plantea a los actores del desarrollo en América Latina, más aún en la medida en que sigamos navegando en medio de las aguas turbulentas de una crisis financiera y económica internacional de evolución e impactos aún inciertos.

Introducción.

Buscando claves para la navegación política

La crisis financiera global 2008-2009 deja importantes lecciones para las democracias de América Latina y el Caribe. Los países de la región se encontraron mejor equipados y han experimentado una recuperación más temprana que los de la Unión Europea y que Estados Unidos, sin embargo, el impacto económico y la respuesta política de cada país han sido distintos. La recesión fue más corta de lo que se esperaba y la reactivación económica que empezó a mostrar resultados el 2010, junto a una inserción cada vez más profunda y diversificada en la economía global, ha motivado que la década que comienza, se considere como “la década de América Latina”¹. Pero el 2011 vuelve a cerrar en medio de un clima de incertidumbre causado por las dificultades fiscales y financieras de la zona euro y el clima de polarización política creciente en los Estados Unidos. Persisten varios riesgos colaterales, entre ellos los elevados precios de la energía y los *commodities*, y una posible desaceleración de la economía China determinada por la respuesta a una elevada inflación y a fragilidades financieras persistentes en el continente europeo².

Por lo mismo, la trayectoria de la tasa de crecimiento de la economía global parece presentar una figura de “W”, es decir, un proceso de doble recesión, por lo que es probable que las economías latinoamericanas enfrenten un nuevo proceso de desaceleración en 2012-2013, cuando no de recesión más o menos marcada de tornarse inmanejables ciertas variables críticas del crecimiento global. Sin duda, las proyecciones económicas actuales disponibles para América Latina tienden a ser menos pesimistas en relación al pasado inmediato, como a las perspectivas de crecimiento de otras regiones. Y en el ámbito político se vive un clima de mayor

1 OECD, 2011 “Consolidate policy advances to create a Latin American decade” http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_33731_46982986_1_1_1_1,00.html

2 OECD, *Latin American Economic Outlook 2011. How middle class is Latin America*. 2011.

confianza debido no sólo a que esta crisis no tiene sus orígenes en desequilibrios económicos internos sino al relativamente buen balance que dejó la gestión política de la crisis de 2008-2009. Es posible que en un nuevo escenario las capacidades con las que cuentan los Estados se pongan nuevamente a prueba, esta vez con los rezagos acumulados de la primera recesión. Aunque América Latina ha resistido mejor que otras regiones a la crisis financiera global, es aconsejable mantenerse alerta. Más aún en la medida en que la región conoce un proceso de diferenciación creciente tanto en término de sus trayectorias de desarrollo como de sus procesos políticos.

En medio de la incertidumbre que rodea a estos procesos –incertidumbre que se ha convertido en una característica central y crónica del proceso de globalización–, el presente informe elaborado de forma conjunta por el PNUD y la OEA busca brindar algunas *claves analíticas para la navegación política* que permitan conocer el grado de vulnerabilidad que enfrentan las democracias de la región en términos de los vínculos existentes entre sucesos de crisis económica y la dinámica de procesos políticos. Claves que permitan explicitar lecciones aprendidas en lógica de capacidades de gestión política para encarar los desafíos que vienen. Gracias a la combinación de saberes y metodologías de prospectiva política desarrolladas a lo largo de casi una década en el PNUD y de más de un lustro en la OEA, la perspectiva de este documento logra dibujar las vulnerabilidades diferenciadas de las democracias de la región en momentos de alta incertidumbre, y generar insumos de prospectiva estratégica para encarar eventos similares desde una construcción de trayectorias posibles.

La reflexión desarrollada en el presente informe pretende generar claves de respuesta política a una serie de preguntas necesarias para encarar el futuro: ¿Qué factores explicaron la capacidad de respuesta diferenciada de las democracias latinoamericanas a los desafíos planteados por la crisis económica internacional en 2008-2009? ¿Cuáles fueron las claves de gestión política que derivaron en un abordaje exitoso –o al contrario deficiente– a las tensiones propias de un periodo de alta incertidumbre y de marcadas dificultades económicas? ¿Qué elementos son críticos a la hora de definir trayectorias democráticas diferenciadas a nivel nacional; unas embarcadas en sendas de sostenibilidad democrática, otras aquejadas por déficits de legitimidad, unas en sendas de erosión democrática, otras aquejadas por riesgos de insostenibilidad? En definitiva, el presente informe genera un marco conceptual para evaluar de forma dinámica el estado de la democracia en los países de la región y para apoyar el proceso de toma de decisiones políticas de carácter estratégico en contextos de alta incertidumbre.

Para ello, el presente informe se basa conceptualmente en tres informes imprescindibles para abordar la discusión de la democracia en América Latina. El informe de desarrollo humano mundial del PNUD 2002: “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”. El informe regional del PNUD 2004: “La

democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Y el informe regional del PNUD y de la OEA 2010: “Nuestra democracia”. Adicionalmente incorpora de forma explícita reflexiones analíticas y conceptuales desarrolladas en dos libros publicados por el proyecto PAPEP del PNUD: El libro “Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina” (2008) y el informe de “Conflictos sociales en América Latina” (2011).

Dos conceptos resultan claves para comprender la perspectiva analítica del presente informe. Por un lado, el concepto de *democracia de ciudadanía* –sin duda un parte aguas en el proceso de reflexión sobre la democracia en América Latina. Desde esa perspectiva, la democracia: i) supone una idea del ser humano y de la construcción de ciudadanía; ii) es una forma de organización del poder que implica la existencia y el buen funcionamiento del Estado; iii) tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; iv) implica el reconocimiento y el ejercicio de una ciudadanía integral, en sus dimensiones civil, política y social; y v) es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y valorada en su especificidad³. Este concepto alimenta al horizonte normativo implícito a las trayectorias políticas desarrolladas en el presente informe. Ello en la medida en que los dos conceptos claves utilizados para construir el marco conceptual parten de esa reflexión: el concepto de *brechas estructurales entre estado y ciudadanía* busca profundizar en los mecanismos que sustentan el *ejercicio cotidiano de los derechos ciudadanos* en las democracias latinoamericanas, y el concepto de *capacidades para la política democrática* se refiere a los pilares en que se sustenta la construcción del *poder democrático real* necesario para hacer frente a los desafíos que supone la expansión de la ciudadanía en América Latina.

Por el otro, el concepto de *sostenibilidad democrática*. Se parte de la premisa de que “no es sostenible con el tiempo una democracia que es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población”⁴. Y desde la perspectiva de que “la sostenibilidad de la democracia depende de su capacidad para acordar y alcanzar metas substantivas de expansión de la ciudadanía que deben estar dentro del horizonte de lo posible. Si las democracias no priorizan la realización efectiva de ciudadanía, estarán por debajo de los umbrales mínimos y perderán legitimidad [...]. Si plantean objetivos por encima de lo posible carecerán de la capacidad para cumplir con esas promesas o [sustentarlas] en el tiempo y [...] caerán en crisis de [sustentabilidad]”⁵. Los matices aportados

3 PNUD (2004), “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, p. 24.

4 PNUD/OEA (2010), “Nuestra democracia”, p. 37.

5 PNUD/OEA (2010), “Nuestra democracia”, pp. 46 y 47.

al texto original son propios y resultan necesarios para construir trayectorias democráticas diferenciadas en la última sección del documento.

En términos metodológicos, el presente informe utiliza una combinación de las metodologías de prospectiva política desarrolladas por el proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del PNUD y el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM) de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA, que han sido aplicadas por ambos proyectos en casi toda la región para analizar tendencias y proyectar escenarios de los procesos políticos nacionales. Este primer ejercicio conjunto para desarrollar un marco conceptual y analítico regional utilizó el método de los ejes de Schwartz para resumir información contenida en papers expertos, análisis de opinión pública (encuestas y grupos focales) y entrevistas a actores y/o analistas expertos de América Latina. La amplia experiencia en estudios de casos a nivel nacional desarrollados en América Latina, constituyó un insumo principal para el análisis de los impactos políticos de la crisis y las respuestas dadas por los gobiernos.

Para alimentar el análisis, primero se encargaron seis papers a destacados expertos latinoamericanos: “El impacto de la crisis financiera global América Latina. Una mirada desde la economía” a Juan Carlos Moreno–Brid y Martín Puchet Anyul; “La democracia después de la crisis. Implicancias en la esfera pública” a Philip Oxhorn; “Crisis contenida y malestar no contencioso. Cuatro consideraciones sobre la crisis financiera en América del Sur” a César Rojas Ríos. “Crisis y regímenes políticos: tensiones institucionales” a Ignacio Marván Laborde; “Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina” a Osvaldo Iazzetta; “La gobernabilidad democrática en tiempos de crisis. Actores sociales y procesos de democratización en el contexto de recesión económica internacional” a Manuel Antonio Garretón y Claudia Gutiérrez Villegas.

Las implicancias de estos análisis para la construcción de trayectorias democráticas fueron discutidas en el seminario organizado con el apoyo de FLACSO/Argentina sobre “Los impactos políticos de la crisis económica internacional en América Latina”. Dichos estudios fueron complementados con “voces ciudadanas” y con “voces expertas”. Por un lado, se realizaron análisis periódicos de opinión pública a partir de las bases de datos de Latinobarómetro y de LAPOP, y se elaboró un paper experto sobre “el malestar ciudadano con la política. Marco conceptual y metodológico” por Antonio Aranibar y Daniel Moreno, así como un análisis de las dimensiones políticas de la desigualdad, a través del paper “Las dimensiones políticas de la persistencia de la desigualdad y sus impactos en la gobernabilidad”, elaborado por Juan Carlos Garzón y Alessandra Tassara. Por el otro, se realizaron dos consultas virtuales tipo delphi, con el apoyo de la red de oficinas del PNUD en 13 países de la región, en Septiembre y Diciembre de 2009 con cuestionarios cerrados que fueron respondidos por 260 expertos latinoamericanos de una muestra intencional de 520 expertos. Todo ese material fue procesado en talleres prospectivos conjuntos y en reuniones de análisis de coyuntura semestrales

realizados por los equipos de PAPEP y SAPEM con la participación de asesores políticos de las redes de conocimiento de ambos proyectos⁶.

El presente informe se estructura cuatro secciones. La primera sección presenta un breve balance –parcial y en construcción permanente– sobre *las dinámicas de la economía internacional* haciendo énfasis en indicadores clave para el crecimiento regional, y en aquellos dilemas de política económica que será necesario atender en un escenario probable de recesión de las economías desarrolladas. La segunda sección introduce el concepto de *brechas estructurales entre Estado y ciudadanía* para señalar que no sólo las economías latinoamericanas llegaban mejor preparadas para enfrentar los desafíos de la crisis económica internacional –como de forma acertada lo señaló la CEPAL en múltiples informes– sino que las democracias latinoamericanas son hoy menos vulnerables que hace diez años –aunque con matices subregionales y nacionales muy importantes en los cuales ahonda el presente informe. La tercera sección introduce el concepto de *capacidades para la política democrática* para argumentar que aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos de la recesión de 2009, fortalecieron una gestión política asentada en un triángulo compuesto por liderazgos políticos representativos con capacidad de construir horizontes compartidos; acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática; y en la implementación de políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los más sectores más vulnerables a los impactos de la crisis. Por último, la cuarta sección combina ambos conceptos para presentar un *esquema de vulnerabilidades democráticas diferenciadas* útil para guiar la toma de decisiones estratégicas de los actores del desarrollo.

6 Todos estos insumos analíticos serán publicados el primer trimestre de 2012 en un cuaderno de prospectiva política elaborado de forma conjunta por el PNUD y la OEA, y editado por Siglo XXI en Argentina.

La Crisis Económica, ¿asunto del pasado?

La crisis económica ha resultado esquivada para los analistas. La fragilidad de las señales de recuperación y el clima de incertidumbre que prevalecieron en la economía global a lo largo de 2010, se tornaron hacia fines de 2011, en riesgos abiertos de una segunda recesión. De tal modo, que las múltiples señales de “una crisis que ha quedado en el pasado” que ocuparon extensos titulares de prensa a nivel mundial a principios de 2010, son precisamente las que han quedado en el pasado en medio de una coyuntura global altamente frágil y volátil. Actualmente, esta se caracteriza por altas dosis de volatilidad financiera ante la desconfianza de los mercados y los inversionistas, y el aplazamiento de acciones decisivas de los gobiernos de la Unión Europea y los Estados Unidos para controlar el gasto y estabilizar la deuda pública.

En este contexto, recobran vigencia las advertencias de la CEPAL al indicar que “la crisis económica ha creado un nuevo ‘desorden’ internacional, en donde la situación económica sigue siendo muy inestable, con algunas burbujas que vuelven a explotar y turbulencias financieras que aparecen en diferentes lugares, tal como ha ocurrido en Grecia”.¹ Ante esta realidad, una lección preliminar que parece evidente es que el consumo y el gasto público no deben seguir siendo el motor de crecimiento de los países desarrollados, por lo tanto tampoco podría continuar vigente, el mismo patrón de desarrollo que provocó esta crisis. Imaginar un nuevo esquema de desarrollo que tenga en su centro la búsqueda de la igualdad, parece ser el reclamo inequívoco de las sociedades, que ahora también demandan acciones urgentes en relación al cambio climático y frente a una glo-

1 Da Conceição Tavares, María, “Los efectos de la crisis financiera internacional en América Latina y las lecciones del caso de Brasil”, Conferencia magistral dictada en la sede de la CEPAL (Santiago), 10 de mayo de 2010.

balización cuyos ritmos y beneficios fueron altamente desiguales. Por eso, en el plano económico, el reclamo se inclina a “crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado”.²

En este contexto, es necesario destacar que el documento que el lector tiene en sus manos otorga claves analíticas para pensar el estado de la vulnerabilidad –no de las economías– sino más bien de las democracias desde la óptica de los impactos principalmente sociopolíticos de la crisis económica internacional en América Latina, lo que no quiere decir que actualmente la región esté en crisis. Al contrario, según diversos indicadores tanto socioeconómicos como de desarrollo democrático es posible sugerir con la prudencia necesaria que, América Latina atraviesa por un buen momento aunque la ruta política que pudieran tomar las tensiones sociales debe ser mirada con atención³.

Mientras que los países desarrollados atraviesan un otoño económico marcado por tendencias pesimistas y de inseguridad –que sin las respuestas necesarias podría pasar a ser un fuerte invierno–, en América Latina el aire que se respira es primaveral, con tonos de optimismo, no siempre prudentes. Las economías de la región en su mayoría están pasando por un buen momento. El auge de los precios de las materias primas, los avances logrados en el manejo macroeconómico, la mayor liquidez y las menores tasas de interés han favorecido la situación económica de la región. La capacidad de resistir los embates de la crisis financiera que comenzó en 2008 y la recuperación en los años siguientes – más vigorosa que en otras regiones del mundo–, se ha traducido en un ánimo colectivo de confianza en las bases macroeconómicas sólidas que sostienen el crecimiento en la región y en el accionar de gobiernos que han aprendido de los errores del pasado. Sin duda, las medidas fiscales tomadas para contrarrestar los efectos de la crisis y la disponibilidad de recursos producto de un manejo responsable de las deudas proveyeron a la mayoría de los países de América Latina herramientas necesarias para protegerse del temporal.

El Secretario Iberoamericano, Enrique Iglesias identifica “cinco joyas” que atenuaron el impacto de la crisis en América Latina: una buena política macroeconómica, una economía abierta, un crecimiento económico para garantizar la distribución de la riqueza, acciones contra la pobreza y el papel activo de los gobiernos. Bajo esta perspectiva, los efectos de la crisis⁴ han dependido no sólo del mejor

2 Bárcena, Alicia, palabras inaugurales en la conferencia dictada por Aldo Ferrer, “Desarrollo y globalización: el enfoque de Prebisch en la actualidad”, Novena Cátedra Prebisch, sede de la CEPAL (Santiago), 22 de abril de 2010.

3 V. Rebeca Grynspan, in the Forum “The Global Financial Crisis: Implications for Latin America”, organized by the Woodrow Wilson International Center for Scholars and Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies, in Washington DC, February 5th, 2009.

4 Para un análisis más amplio sobre los efectos de la crisis en los países en desarrollo, sus canales de transmisión y las respuestas a nivel global, regional y nacional, v. Griffith-Jones, Stephany y

manejo macroeconómico de los países de la región, sino también de la capacidad de los gobiernos para activar sus instrumentos políticos de intervención pública, así como fijar prioridades estratégicas, impulsar su habilidad para implementar efectivamente sus decisiones y evidenciar su capacidad de aprendizaje de política pública. En este sentido, el impacto moderado de la crisis muestra un mejoramiento de las capacidades de gestión política, las cuales han sido claves para mitigar los efectos sociopolíticos de la misma. Como lo muestra Latinobarómetro 2009, en el conjunto de la región, la crisis no erosionó el apoyo a la democracia; por el contrario, la satisfacción con la democracia se incrementó en el año de la crisis.

De consolidarse escenarios de crecimiento económico positivos, América Latina –o al menos varios países de la región– estaría en una situación muy especial en su coyuntura histórica porque por primera vez sería posible avanzar de manera importante en términos de sostenibilidad democrática y expansión de la ciudadanía. Dar este salto cualitativo en términos de la articulación entre desarrollo y democracia, requiere generar transformaciones económicas profundas. Si bien es cierto que América Latina ha sabido responder a la crisis, también es cierto que mirado en perspectiva, las medidas tomadas ofrecen respuestas parciales y fragmentadas. Bajo esta marco, como lo advierte el Secretario Iberoamericano, Enrique Iglesias “Es el momento de la acción y no de la autocomplacencia”.⁵

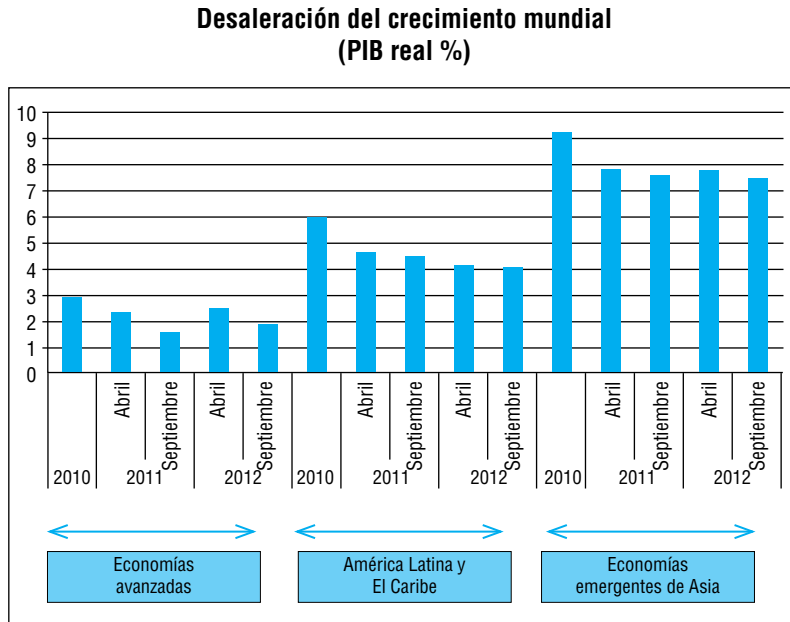
La baja productividad que caracteriza a la región continúa siendo una limitante y un problema, y como lo afirma el presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Enrique García, si bien las economías de la región hoy son sólidas, aún deben resolver los problemas estructurales que arrastran. Según la CAF, las tareas pendientes que no dan espera: (i) Lograr una mejor calidad en la educación y entrenamiento más adecuado de la fuerza laboral; (ii) Una menor informalidad, y el cumplimiento de las leyes laborales; (iii) Reducir la evasión fiscal y aumentar la carga impositiva y la base de los contribuyentes en la mayoría de los países; (iv) La creación de industrias de mayor valor agregado, y (v) Mejoras en la infraestructura que permitan la construcción de una cadena de valor en la región (el comercio intrarregional es bajo comparado con Asia y Europa). En suma, “América Latina necesita un crecimiento económico que sea alto, que no sea volátil y que sea de buena calidad. No basta crecer, el crecimiento de buena calidad significa que es eficiente y productivo para ser sostenible, pero, además, tiene que ser incluyente”.

Sin embargo, si el crecimiento económico regional en 2010 fue fuerte, lo que parece un dato es que para 2011 y 2012 lo será menos. El FMI, a la luz de una lectura de los nuevos riesgos en el segundo semestre del 2011, proyectó un escenario base que refleja una baja moderada en el crecimiento para América Latina y el Caribe. Las últimas proyecciones apuntan a un crecimiento del 4,5%

Ocampo, José Antonio, *The Financial Crisis and Its Impact on Developing Countries*, Poverty Reduction Discussion Paper, United Nations Development Program (UNDP), New York, January, 2009.

5 XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay 2011

en el 2011 y 4,0% en el 2012, por debajo de sus anteriores pronósticos publicados en abril.⁶



Fuente: FMI. Perspectivas de la Economía Mundial, Abril y Septiembre del 2011.

Y es que los países de América Latina enfrentan un contexto económico externo altamente frágil y volátil, cuyas turbulencias avanzan con fuerza aun que de manera desigual. La radiografía del momento económico actual comenzó a ser dibujada por el incremento de los precios de los alimentos, el terremoto de Japón, el alza en el precio internacional del petróleo, la polarización política de Estados Unidos que ha impedido trazar una trayectoria certera sobre la deuda y los trastornos financieros en la zona del Euro. La combinación de estos elementos, podría derivar en escenarios ciertamente menos optimistas si los líderes de la Unión Europea y el Banco Central Europeo no logran implementar las medidas necesarias y pierden el control de la crisis en la zona del Euro. También si la actividad económica en Estados Unidos, sufre nuevos golpes como resultado de la polarización política.

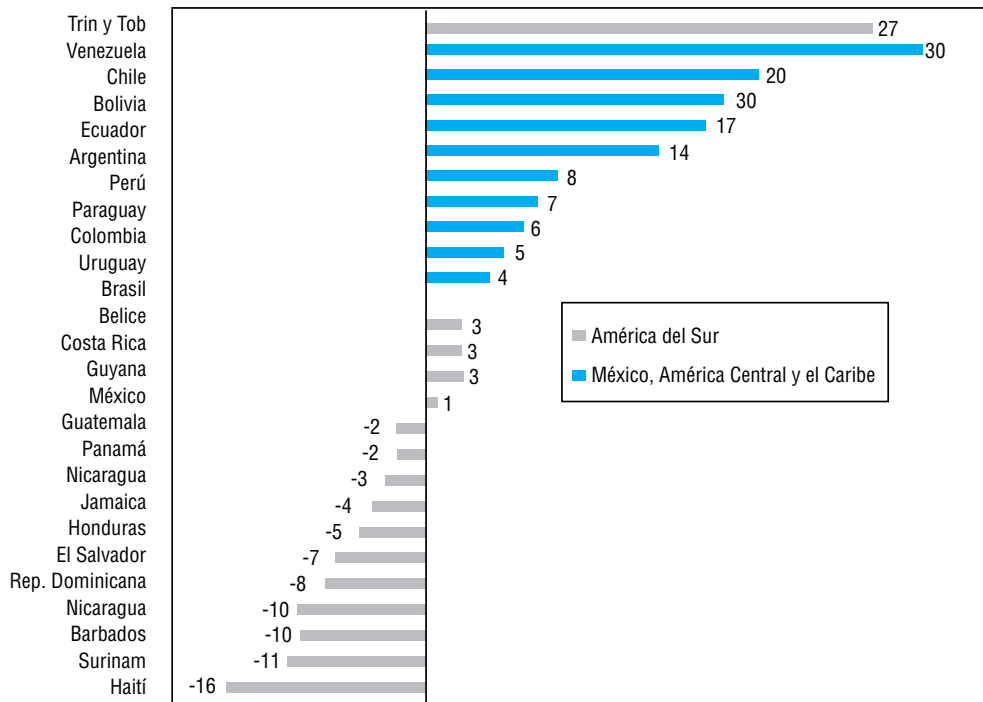
Por ello es necesario leer con cautela el optimismo actual. Las perturbaciones mundiales se han comenzado a sentir en la región en la segunda mitad del 2011, mediante la baja en los precios de las materias primas (energía y metales continúan históricamente altos), la volatilidad en los índices bursátiles, la reducción en las expectativas de crecimiento ante la desaceleración de las economías

6 Fondo Monetario Internacional, FMI. Perspectivas Económicas Mundiales, Septiembre 2011.

industrializadas y la atenuación de la apreciación de las monedas locales. Aunque lo más probable es que continúen las condiciones favorables de altos precios de materias primas y financiamiento externo pero con una menor intensidad debido al bajo crecimiento de las economías industrializadas, no se puede descartar un escenario de fuerte turbulencia financiera dónde se deterioren dichas condiciones favorables. De ahí que resulte fundamental, más allá de evaluar los márgenes de maniobra económica actuales con que cuentan los países de la región para hacer frente a nuevos procesos de crisis, comprender y explicitar las lecciones aprendidas que hicieron posible una gestión política exitosa del primer embate de la crisis económica en 2008-2009.

También es necesario matizar las señales de optimismo en la medida en que la recuperación se viene dando de manera desigual en la región. Detrás de estos resultados subyace una nueva tendencia en el desempeño de la economía mundial y en los patrones de inserción global de las economías latinoamericanas que se traduce en dos dinámicas diferenciadas en la región. Las economías industrializadas tradicionales (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) están creciendo lentamente, en contraste con las economías emergentes que muestran mayor dinamismo. Adicionalmente, la China mantiene una gigantesca demanda por materias primas, lo que influye sustancialmente en los precios internacionales de los metales y de la energía. Por ello, los países de América Latina que son exportadores netos de materias primas, destinados de forma creciente a los países emergentes, principalmente a China, están teniendo un mayor crecimiento apoyados en los altos precios, la mayor liquidez internacional y menores tasas de interés. En otra situación se encuentran los países de la región que son importadores netos de materias primas y que en su mayoría están más vinculados con las economías industrializadas (principalmente en términos de exportaciones, remesas e inversión directa extranjera). Bajo este marco, la vulnerabilidad de las economías de América Latina a las turbulencias que provienen del deterioro del contexto externo, es diferenciada y depende del camino de crecimiento trazado por cada país.

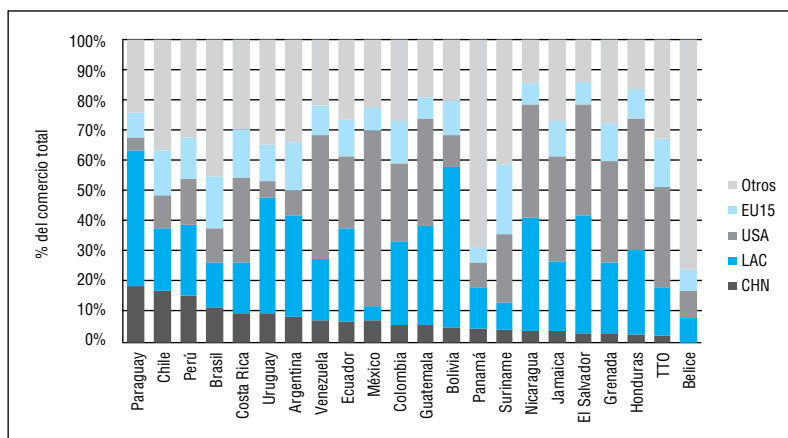
Exportaciones Netas de Commodities (% del PBI, 2003-06)



Fuente: BID.

De la misma forma, los desafíos económicos son altamente diferenciados. En los países importadores netos de materias primas, más vinculados con las economías industrializadas el desafío inmediato es lograr un mayor desarrollo en un contexto de bajo crecimiento y hacer frente a las restricciones presupuestarias. Rediseñar su estrategia de desarrollo mediante una mayor integración con los países emergentes así como involucrar al sector privado en la inversión en infraestructura y energía podría mejorar las perspectivas. En los países exportadores netos de materias primas el mediano plazo puede ser favorable si no se da el escenario de una nueva recesión. Sin embargo la pregunta es si América Latina podrá capitalizar su relación con China. Lograr que esta relación no solo se limite a exportar materias primas sino que pueda generar una dinámica económica que fomente una mayor productividad. Por ahora, la exportación de productos con valor agregado a la China es muy pequeña. Aunque se han dado mejoras tecnológicas en la minería y la agricultura, en general el grueso de las exportaciones de América Latina continúan siendo materias primas. Hasta ahora, la inversión extranjera directa de la China en América se concentra principalmente en transportes y materias primas, circunstancias estas que contribuyen escasamente a la acumulación de capital humano y a la mejora de la productividad.

Principales socios comerciales 2009



Fuente: WITS and World Bank World Development Indicators (WDI).

Por último, “superar la autocomplacencia” resulta indispensable en la medida en que la intervención pública fue un factor crítico para mitigar los impactos de la crisis económica de 2008-2009, por lo que los gobiernos de la región deben estar preparados para lidiar con situaciones potencialmente complejas en el mediano plazo. Esto adquiere aún más relevancia cuando se pone de manifiesto que la intervención pública latinoamericana frente a la crisis de 2008-2009 presentó una cierta tendencia “pro-cíclica”: reduciendo los impactos de la crisis en los países menos golpeados por ella, y agravándolos con su menor capacidad de respuesta en los países que presentaron impactos mayores –países importadores netos de materias primas con un mayor grado de articulación a los mercados de los desarrollados.

En efecto, como se profundiza en el presente documento, para los analistas de la región consultados en la red Delphi de PAPEP en aquellas regiones más afectadas por la crisis económica internacional, se percibieron gobiernos menos activos en su capacidad de respuesta, menos acertados en sus intervenciones y/o más débiles, y por tanto, menos eficaces en la implementación de las medidas anunciadas. Al contrario, en los países menos afectados por las dinámicas de la crisis económica internacional, fundamentalmente en el Cono Sur, los analistas resaltaron acciones enérgicas y bien orientadas por parte de gobiernos con niveles relativamente importantes de legitimidad pública.

Precisamente en un esfuerzo por superar la autocomplacencia frente a shocks externos potenciales que pongan en tensión a las democracias latinoamericanas es que el presente documento parte de las lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional de 2008-2009 para construir un mapa diferenciado de vulnerabilidad democrática y generar claves de navegación política. Bajo este marco, más que realizar un diagnóstico o una evaluación concluyente

sobre la crisis económica internacional y sus consecuencias sociopolíticas en América Latina, este documento se propone sugerir algunas claves analíticas que dan continuidad a los retos planteados en el Informe de La Democracia en América Latina, así como a los subsiguientes esfuerzos en materia de Estatalidad⁷ y de los nuevos desafíos expuestos en la Agenda para la construcción de la democracia de ciudadanía.⁸ A su vez constituye un esfuerzo para avanzar en la comprensión de los nexos políticos entre democracia y desarrollo que si bien tiene como punto de partida la crisis global, lleva el análisis a un contexto “post-crisis”.

Como se argumenta a lo largo del presente documento, la capacidad de practicar una política democrática ha sido un factor central para la gestión de los impactos de la crisis económica y la reducción de la incertidumbre. Cuando la política logra interpretar las demandas ciudadanas, orientar acuerdos de largo plazo entre sus elites e implementar políticas de Estado, es posible disminuir las brechas estructurales entre Estados y ciudadanos, fortaleciendo los niveles de resiliencia y disminuyendo los grados de vulnerabilidad de las democracias a shocks externos. Cuando los actores políticos cuentan con altos niveles de legitimidad pública y la disputa por el poder transita por un marco democrático, la efectividad de las políticas públicas de desarrollo asume un carácter sostenible en el tiempo. Lo anterior, teniendo como trasfondo tres ámbitos: los aspectos políticos del desarrollo,⁹ el entorno de capacidades políticas e institucionales, y el calentamiento o descomposición del espacio público-político.¹⁰ En cambio, cuando la política se desconecta de las preocupaciones ciudadanas, no logra orientar su acción hacia ciertos acuerdos básicos entre sus elites ni permite establecer relaciones institucionales con sus sociedades y sus actores, las brechas pueden estancarse o incluso ampliarse. En resumen: cuando la política pierde calidad y capacidad de conducción, los efectos sociales de las crisis económicas son más profundos y extendidos y, en términos políticos, las conquistas democráticas pueden sufrir retrocesos, a la vez que aumenta la vulnerabilidad de la gobernabilidad democrática.

7 Mariani, Rodolfo, (coord.), Democracia/Estado/Ciudadanía. *Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Serie Contribuciones para el Debate, Vol. II, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, Lima, 2007

8 *La Democracia de Ciudadanía. Una Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Organización de los Estados Americanos (OEA), Noviembre, 2009. www.democraciadeciudadania.org

9 Particularmente, el potencial de la política para el cambio social, los proyectos colectivos de futuro y las condiciones de consenso.

Revalorización integral de lo público y distribución de poder y capacidades (ciudadanía).

10 Agitación social, bloqueo de bienestar y frustración de expectativas. Agudización de la lucha por el poder en contextos de fragilidad institucional.

Las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía

Las democracias latinoamericanas han visto reducida su vulnerabilidad a *shocks* económicos externos en la última década. Frente al cuadro de la crisis de la deuda de los años ochenta –que definió el contexto y los márgenes de maniobra de la transición democrática en la región–, o incluso en relación a las crisis de gobernabilidad que vivieron varios países en la llamada “media década perdida”, entre 1998 y 2003, los impactos de la crisis financiera y económica internacional iniciada en 2008, han encontrado en América Latina no sólo economías mejor preparadas –como en su momento lo señalaron varios informes de la CEPAL– sino democracias menos vulnerables.

El manejo responsable de las principales variables macroeconómicas –como diferenciación principal del manejo de la crisis de la deuda en los años ochenta–, ha sido identificado como uno de los principales factores que contribuyeron a blindar a los países de la región de los efectos negativos de la crisis que comenzó en 2008 y que aún no ha llegado a su fin, con turbulencias que amenazan con una nueva recesión. Un menor énfasis se ha puesto en el papel que han tenido la mayor legitimidad de la democracia como sistema político y el respaldo de los ciudadanos a quienes le conducen; el terreno ganado por el Estado y el aumento de sus capacidades de acción pública e intervención económica; así como la puesta en marcha de esquemas de políticas sociales que han contribuido en la reducción de los índices de pobreza.

Este conjunto de avances puede ser conceptualizado a partir de la noción de *brechas estructurales entre Estado y ciudadanía*, entendidas como los pilares en los que se sustenta el *ejercicio democrático real*. Lo anterior, en una región caracterizada por una institucionalidad política con relativamente bajos niveles de legitimidad pública y el ejercicio aún poco institucionalizado de la política pública, atravesada por altas y persistentes desigualdades, que se traducen en déficits importantes en materia de ejercicio de derechos ciudadanos. Estos elementos, configuran una co-

munidad política frágil, condicionada por un proceso de toma de decisiones todavía fuertemente marcado por la acción de los poderes fácticos legales e ilegales.

En ese sentido, el concepto de *brechas estructurales entre Estado y ciudadanía* no refiere a un ideal democrático por alcanzar, sino a una construcción permanente que está en sintonía con las demandas y las expectativas de los ciudadanos. Sin duda, el estado de las brechas, la magnitud de las distancias, marcan puntos de partida distintos para los países de la región, siendo condicionantes para la gestión política de los gobiernos. Al mismo tiempo, el rumbo trazado desde la *política* ha contribuido a reducir o ampliar las brechas estructurales, y fortalecer o hacer más vulnerables a las democracias. Continúan siendo vigentes los planteamientos de Juan Linz (1978), formulados para interpretar las transiciones democráticas en América Latina, al considerar que las características estructurales de las sociedades, los conflictos concretos y los latentes, constituyen para los actores políticos y sociales, individuos e instituciones, una serie de oportunidades y limitaciones que pueden conducir a distintos desenlaces.

En este marco analítico, democracias consideradas de “menor intensidad” en términos de un ejercicio equilibrado, equitativo y sostenible de derechos, pueden ser altamente valoradas por sus ciudadanos en la medida en que se perciben progresos en el cierre de las brechas que separan las demandas ciudadanas del desempeño de las instituciones democráticas. Al contrario, democracias de “mayor intensidad” pueden ser cuestionadas por sus ciudadanos en la medida en que estas brechas empiezan a ensancharse.

A continuación, se argumenta que la menor vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas a *shocks* económicos externos se debe a avances sostenidos, aunque todavía insuficientes, en la reducción de tres brechas estructurales entre Estado y ciudadanía en la última década:

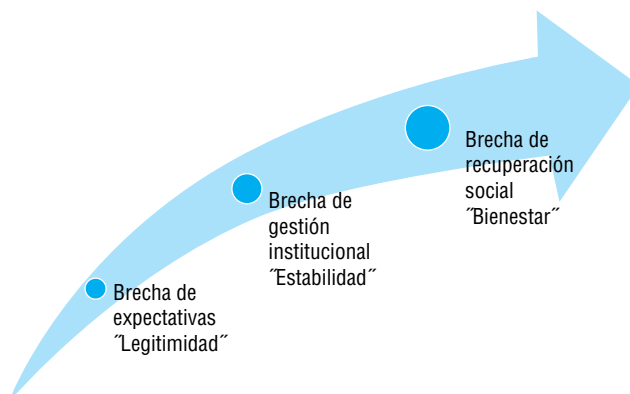
- *La brecha de expectativas ciudadanas (Brecha de Legitimidad)*: Entendida como la distancia entre la oferta de políticas públicas (el discurso oficial, lo que los políticos creen que es relevante y ofrecen a la población) y la demanda de políticas públicas (lo que es importante para la ciudadanía en términos de sus necesidades y aspiraciones). Esta brecha se reduce en la medida que los sistemas políticos y las instituciones democráticas establecen sintonía con los ciudadanos y sus demandas.
- *La brecha de gestión institucional (Brecha de Estatalidad)*: Entendida como el desfase entre la política pública diseñada y su resultado concreto una vez que ha sido aplicada. Esto es, la distancia entre la formulación de una política pública y el poder institucional del Estado para beneficiar realmente a la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el territorio nacional a través del sistema de estratificación social. Esta brecha se reduce en la medida en que el rol del Estado gana terreno, es más “popular” entre los ciudadanos y tiene las capacidades para ejecutar políticas públicas a favor de los sectores más vulnerables.

- *La brecha de recuperación de rezagos sociales (Brecha de Bienestar)*: El desfase entre el retorno del crecimiento económico y la aplicación de políticas públicas de bienestar, por un lado, y la recuperación de los indicadores sociales y de calidad de vida, por el otro. Esto es, la distancia entre la bonanza macroeconómica, a nivel país, y el bienestar microeconómico, a nivel familiar e individual. Esta brecha se reduce en la medida en que se aumenta la calidad del crecimiento económico y esta se traduce en mejoras a la calidad de vida o en oportunidades de progreso para la mayoría de los ciudadanos.

A partir del análisis de estas tres brechas, es posible afirmar que la democracia ha progresado en América Latina con una mayor sintonía entre las instituciones democráticas y los ciudadanos –o al menos entre los gobernantes y los gobernados; un mayor –aunque aún incipiente– desarrollo institucional en la mayoría de los países de la región; y una mayor capacidad de reducción de la pobreza –y en algunos casos también de la desigualdad– vinculada a la consolidación de nuevos esquemas de políticas sociales que benefician a amplios sectores de la sociedad en varios países.

Sin duda, este balance es diferenciado según los países y muestra matices importantes que refieren a avances en algunos campos y estancamientos o retrocesos en otros aspectos de la legitimidad institucional, la estatalidad y el bienestar social. Si en términos generales, la democracia en América Latina hoy es menos vulnerable y está mejor preparada para responder a las situaciones de crisis, no es menos cierto que persisten fragilidades estructurales que podrían propiciar el desencanto por parte de los ciudadanos, deteriorar el apoyo a las instituciones y erosionar los canales de intermediación entre el Estado y la sociedad. El papel del Estado, el reforzamiento de sus capacidades y la manera como se relaciona con el mercado, son cuestiones claves para promover un modelo de desarrollo que tenga al ciudadano y la posibilidad de alcanzar su proyecto de vida en el centro del sistema político.

Brechas estructurales entre Estado y ciudadanía



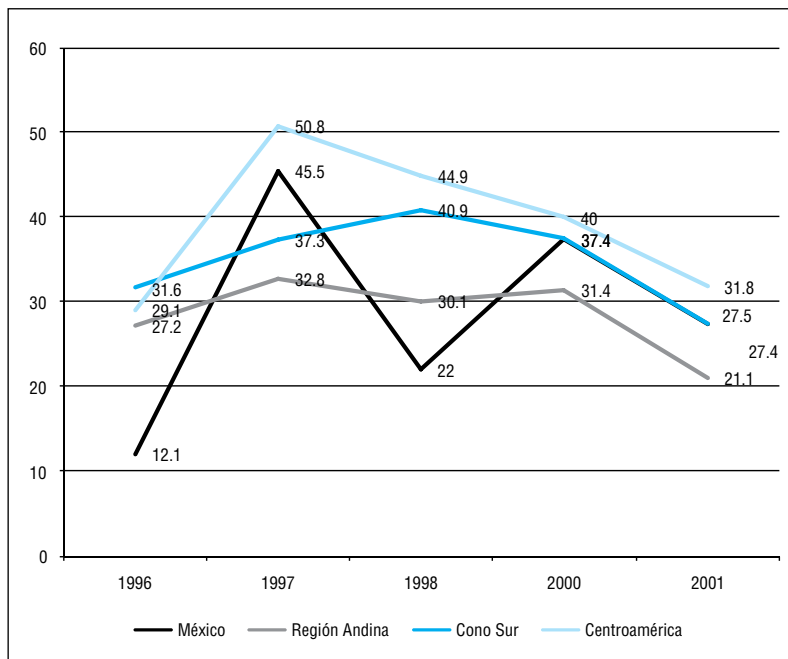
Fuente: elaboración propia.

1. La brecha de expectativas “legitimidad pública”

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por dos factores concurrentes en el ámbito internacional: la tercera ola de democratización y la implementación de políticas de ajuste estructural y liberalización económica. Juntos, los dos procesos se conocen como la *transición dual*. Bajo este marco, los ciudadanos creen en la democracia como forma de gobierno, pero sus resultados muchas veces son insatisfactorios. En este sentido, las democracias latinoamericanas parecen aseguradas en tanto forma de gobierno casi universal para la región, pero tienen su gobernabilidad potencialmente amenazada por una situación de insatisfacción ciudadana con sus resultados¹.

De hecho, el costo político de las reformas –que no dieron paso a un ciclo de crecimiento robusto con capacidad de reducción sostenida de la pobreza como se anunciaba– podía ser medido a principios de la década del 2000, a través de un sentimiento mayoritario de insatisfacción de la opinión pública que derivó en algunos casos en crisis de gobernabilidad con la deposición de un presidente electo pero impopular, pero no en un quiebre del sistema democrático.

Satisfacción con la democracia 1996-2001 por regiones

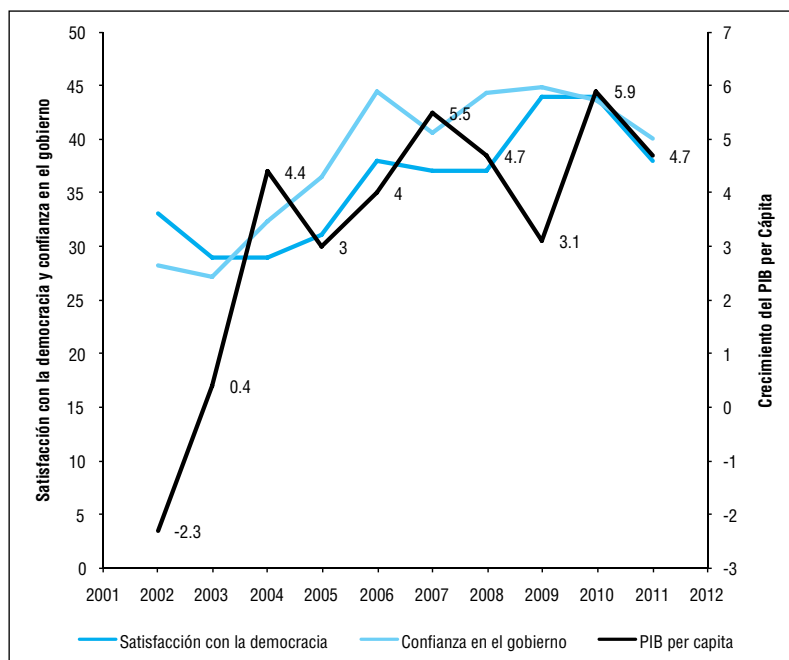


Fuente: Latinobarómetro 1996, 1997, 1998, 2000, 2001

1 Las tesis desplegadas en este apartado han sido desarrolladas in extenso en Moreno y Aranibar 2010.

Este sentimiento mayoritario de insatisfacción empezó claramente a revertirse hacia el 2003 (Ortuño y Loayza, 2008) y en los últimos años dio paso a un incremento sostenido en el apoyo y la satisfacción con la democracia. Precisamente por ello es importante explorar los factores que condicionaron una mirada crítica de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, al punto que estas se vieron tensionadas en extremo entre 1998 y 2003. Y que al contrario, en los años subsiguientes consolidaron una mirada positiva de los latinoamericanos hacia la institucionalidad democrática al punto de “blindarla” frente a la recesión económica de 2009.

Satisfacción con la democracia, confianza en el gobierno y crecimiento PIB per cápita 2002-2011



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2011

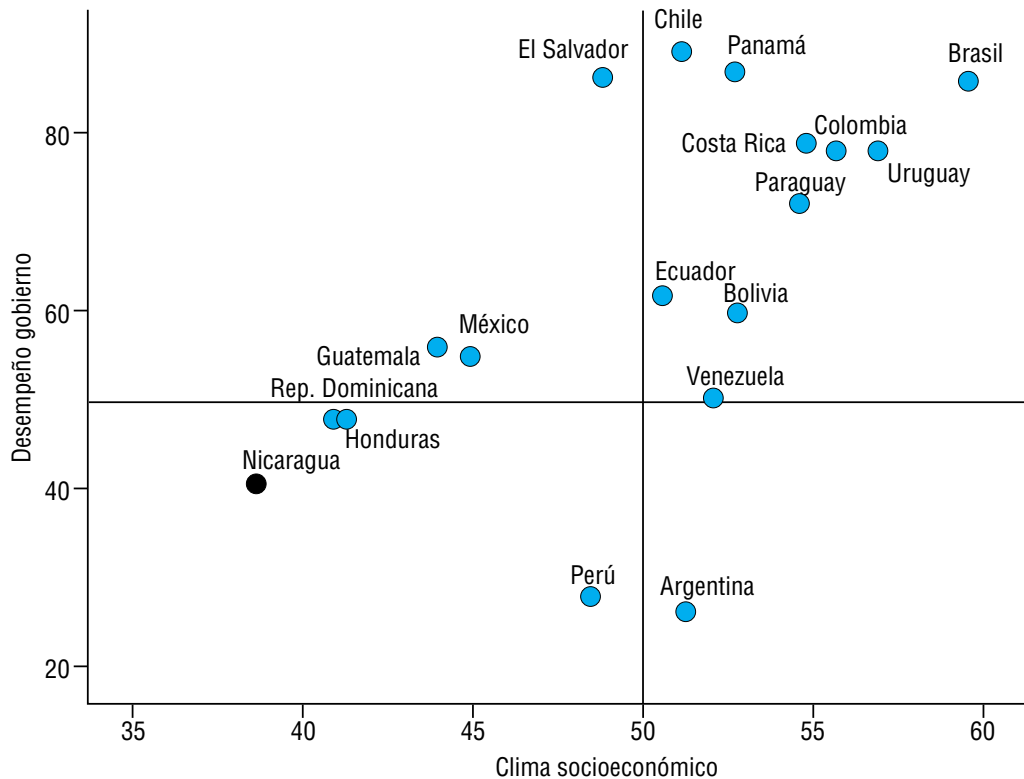
En esta tarea, el concepto de “malestar con la política” resulta esclarecedor. Algunos autores hablan del malestar con la política en relación a un grado bajo de satisfacción con la democracia y de sus instituciones (Zovatto, 2009). Esta idea hace referencia a una crisis de legitimidad del sistema político e implica desde ya una falencia estructural del régimen. La idea de malestar que aquí se desarrolla es otra: no es una muestra de una crisis de legitimidad del régimen sino una sensación de insatisfacción con el performance de las instituciones (Moreno y Aranibar, 2010). Se refiere a una insatisfacción profunda de los ciudadanos con la política y sus resultados en un país.

Esta insatisfacción tiene un carácter circunstancial y tiene posibilidades de solución a través del ejercicio mismo de la política, en el marco de los mecanismos institucionales disponibles para la gobernabilidad democrática. En otras palabras, si el régimen democrático está plenamente consolidado en la forma de pensar de las personas (como parece ser el caso en la mayoría de los países de América Latina), el “malestar con la política” no es igual al “malestar con la democracia”; la insatisfacción ciudadana que se detecta en algunos países de la región está mayormente enfocada en el rostro visible de las instituciones políticas, y no en el sistema político de manera estructural. Así, la gente puede sentirse insatisfecha bajo contextos institucionales óptimos si es que no son llenadas sus expectativas en relación al desempeño de estas instituciones (y al contrario, puede sentirse satisfecha bajo contextos institucionales subóptimos si sus expectativas resultan satisfechas).

Por último, esta insatisfacción puede tornarse persistente y difícil de superar. Cuando el malestar con la política se instala de manera durable en un determinado país, la legitimidad del régimen democrático puede sufrir en un mediano plazo, con consecuencias potenciales importantes para la gobernabilidad democrática. El razonamiento es que una sensación permanente de insatisfacción con el desempeño de las instituciones puede minar el convencimiento de los ciudadanos en que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para el país (Moreno y Aranibar, 2010). Y viceversa, una sensación permanente de satisfacción con el desempeño de las instituciones puede fortalecer la legitimidad pública de la democracia.

Esta relación muestra una sólida base empírica. De hecho, puede demostrarse que para los distintos países de América Latina a lo largo de la presente década, el “malestar con la política” está directamente relacionado con la aprobación del gobierno y la evaluación de la situación económica personal. De esta forma, cuando las personas opinan mayoritariamente que su situación económica personal es mala y que los gobernantes son parte del problema, se instala una sensación de malestar con la política que, de ser duradera, tiene impactos en la legitimidad del régimen democrático. Si por el contrario, la percepción mayoritaria es que la situación económica personal es buena y que la acción de los gobernantes tiende a consolidar esta situación, entonces se instala un sentimiento de “satisfacción con la política” que, de ser duradera, fortalece la legitimidad pública de las instituciones democráticas.

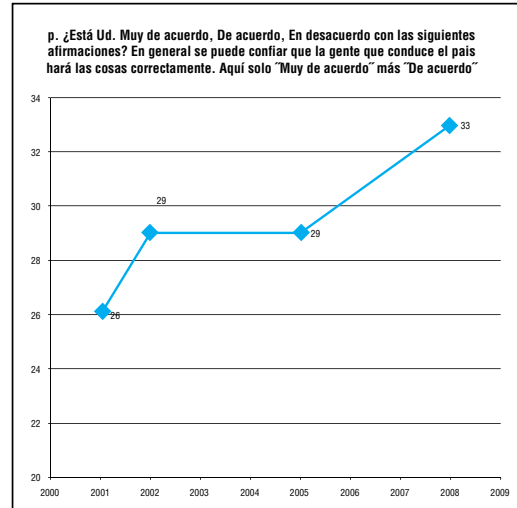
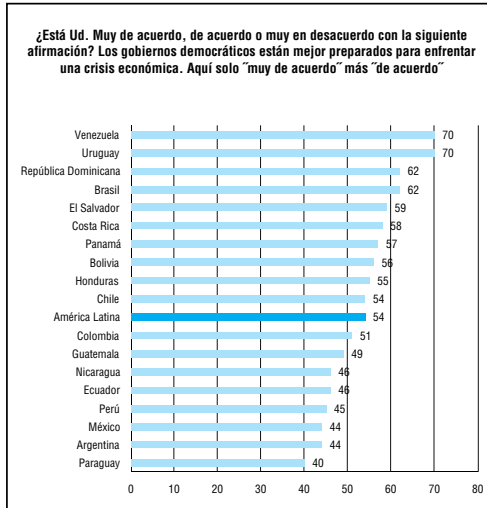
**Percepción de la economía y aprobación del gobierno
Latinoamericano 2009 - Indicador PAPEP**



Fuente: Moreno y Aranibar 2010. El malestar ciudadano con la política. PAPEP - Regional / PNUD

Durante el año 2009, que registró un cuadro de recesión económica en América Latina, once países de la región se encontraban en el cuadrante de “satisfacción con la política”, y la mayoría de ellos se encontraba allí de forma estable en los últimos cinco años. En este contexto, a pesar de que tenían un impacto importante en las economías nacionales, el 54% de los latinoamericanos expresaron su confianza en que las democracias de la región estaban mejor preparadas para enfrentar el *shock* externo propiciado por la recesión mundial. Adicionalmente, el 48% de los latinoamericanos aprobó la manera como los presidentes respondieron a la crisis. Ambos datos confirmaron la confianza creciente de que “...la gente que conduce al país hará las cosas correctamente” (del 26% de ciudadanos que afirmaban estar de acuerdo con esta afirmación en el 2001, se pasó al 47% en el 2008).

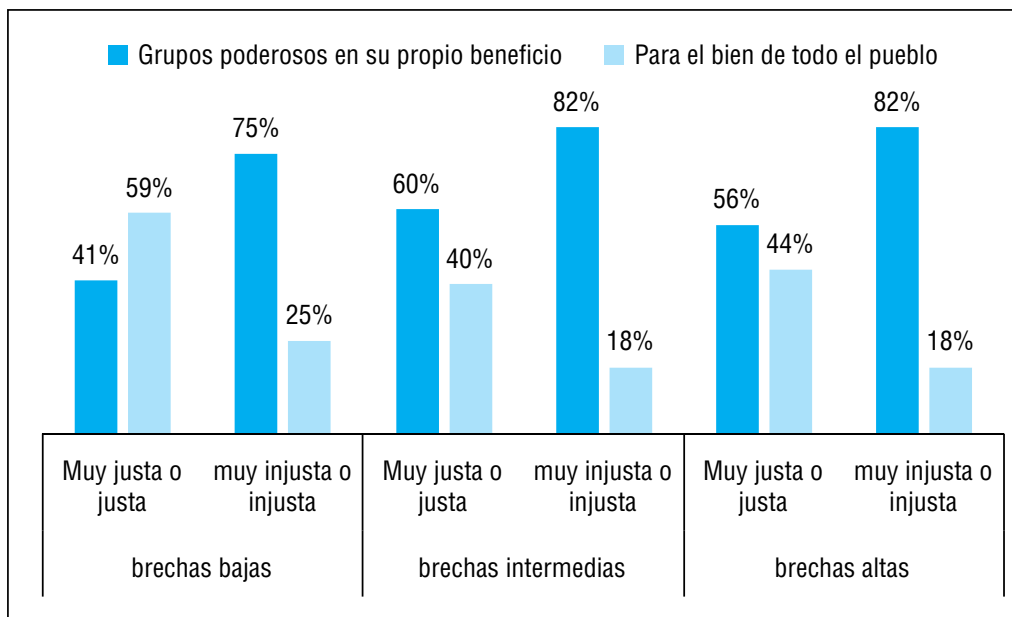
Los gobiernos democráticos están mejor preparados para enfrentar una crisis económica (2009) y la confianza en que la gente que conduce al país “hará las cosas correctamente”
Latinobarómetro 2009



Con intensidades y matices diferenciados entre los países, en América Latina los ciudadanos reforzaron la legitimidad pública del sistema político y otorgaron grados de confianza relativamente elevados a los gobernantes, en medio de un momento de turbulencias económicas que amenazaba con afectar su bienestar económico. Un dato notable es que en 2008 y 2009 el cierre de la brecha de legitimidad (tanto en apoyo y satisfacción con la democracia, como en la confianza en quienes conducen el sistema político) se dio en medio de la desaceleración de la economía y el decrecimiento del PIB per cápita en varios países, lo que demuestra que la relación de los ciudadanos con la democracia (el cierre de la brecha de legitimidad), trasciende una correlación mecánica con el crecimiento de la economía.

La mejoría registrada en la brecha de legitimidad pública a lo largo de la última década, ha estado marcada por la persistente percepción de injusticia e inequidad. Éste es un dato clave para evaluar el grado de legitimidad de las instituciones democráticas tanto la evolución de la percepción de inequidad y sobre todo la percepción de para quién se gobierna. Los resultados del Latinobarómetro 2011 constituyen una advertencia en este sentido: mientras que aumenta ligeramente la proporción de latinoamericanos que afirma que la distribución del ingreso es injusta (de 74% en 2010 al 76% en 2011), así como de aquellos que opinan que se gobierna para “grupos poderosos en su propio beneficio” (de 64% a 68%), disminuye la satisfacción con la democracia (de 44% a 38%), al igual que la confianza en los gobiernos (de 45% a 40%).

América Latina (18 países): opiniones sobre quienes están en el gobierno y para que gobiernan, según la justicia distributiva percibida y los países clasificados por la extensión de las brechas sociales, 2010 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2009.

Tal como argumenta la CEPAL (2009), los niveles de confianza de la población respecto de las instituciones políticas (Congreso y partidos), empeoran drásticamente en tanto se deterioran las percepciones de justicia en la distribución del ingreso. Esta situación se verificó en 1997, 2002 y 2007; en este último año, los porcentajes de personas que creen que su país está gobernado por unos cuantos poderosos para su propio beneficio, fueron mayores entre quienes opinan que la distribución del ingreso en su país era injusta o muy injusta. De hecho, es posible mostrar que el apoyo a la democracia ha sido mayor y menos volátil en aquellos países con menores brechas sociales.

2. La brecha de gestión institucional “estatalidad”²

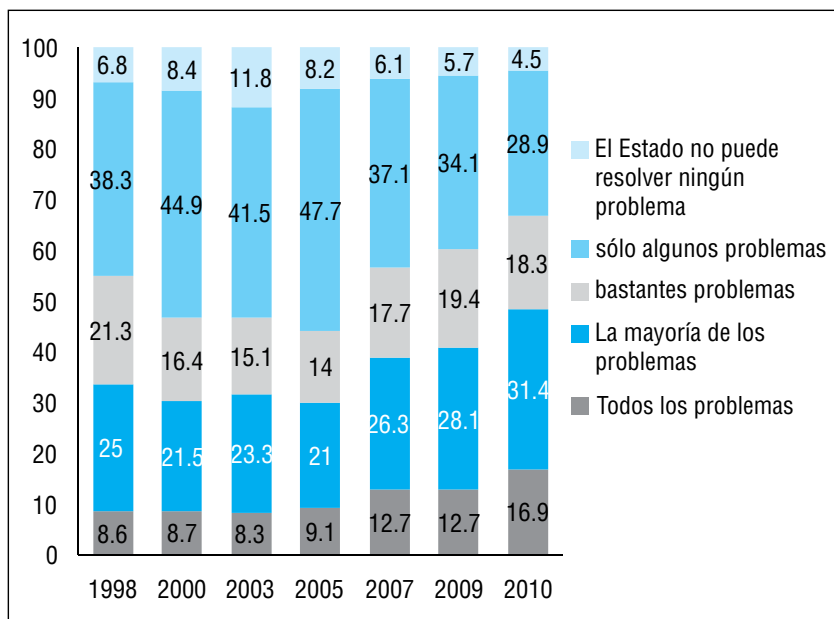
El cambio hacia una nueva pauta de desarrollo que otorga un rol más importante al Estado comenzó en distintos países de América Latina a fines de los años noventa,

2 Para un análisis conjunto PNUD-OEA sobre los retos de estatalidad en la región latinoamericana, v. *La Democracia de Ciudadanía. Una Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina*, op. cit., Noviembre, 2009. www.democraciadeciudadania.org.

en medio de cuestionamientos fuertes a las políticas económicas implementadas en el marco del proceso de estabilización y ajuste estructural que condicionó la transición democrática en América Latina. Este giro se consolidó con la llegada al poder por la vía democrática de distintos gobiernos de signo progresista, que reforzaron la capacidad de intervención del Estado en la economía, con medidas que empezaron a implementarse casi una década antes de que detonara la crisis financiera internacional de 2008 - 09 (Moreno y Puchet, 2009).

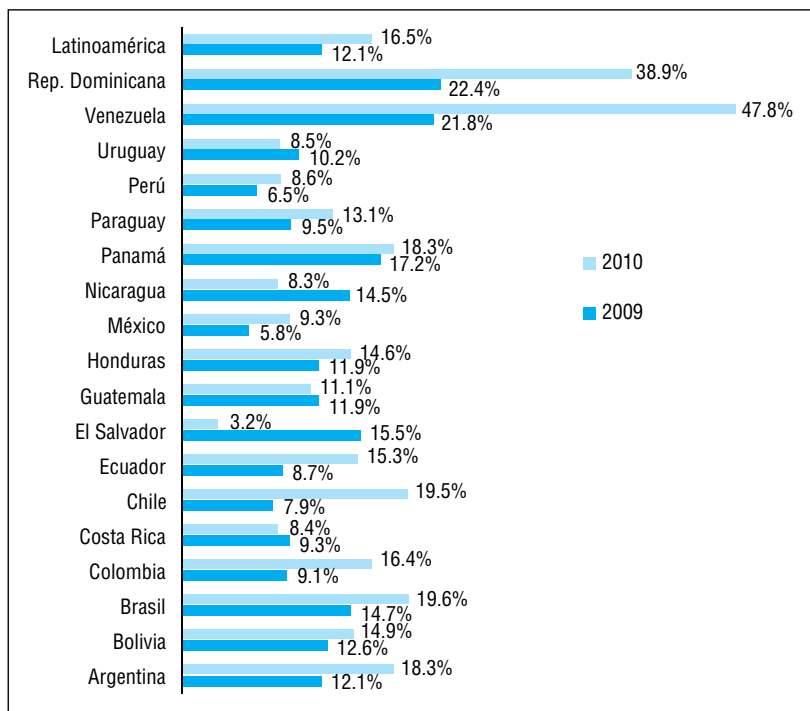
Desde entonces, en muchos países de la región los Estados han ganado márgenes de acción y son hoy percibidos por los ciudadanos como más fuertes y con mayor capacidad de responder a los problemas que más les preocupan. De hecho, el porcentaje de personas que opina que el Estado puede resolver al menos “algunos problemas” pasa de menos del 30% a inicios de la década al 50% en 2010, con lo que la percepción sobre la capacidad del Estado para gestionar las dificultades económicas características de ambos periodos es evidente. Más aún, es posible señalar que la intervención pública contribuyó a mejorar la imagen del Estado entre los ciudadanos, con el poder institucional de ejecutar políticas públicas en beneficio de la sociedad. Sin duda, el mapa regional muestra diferencias importantes de apreciación entre ciudadanos de distintos países.

Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello ¿Diría Ud que el Estado puede resolver todos los problemas, la mayoría de los problemas, bastantes problemas, sólo algunos problemas o el Estado no puede resolver ningún problema?



Fuente: Latinobarómetro 2009.

Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello ¿Diría Ud que el Estado puede resolver todos los problemas, la mayoría de los problemas, bastantes problemas, sólo algunos problemas o el Estado no puede resolver ningún problema? Aquí solo “todos los problemas”



Fuente: Latinobarómetro 2009 - 2010.

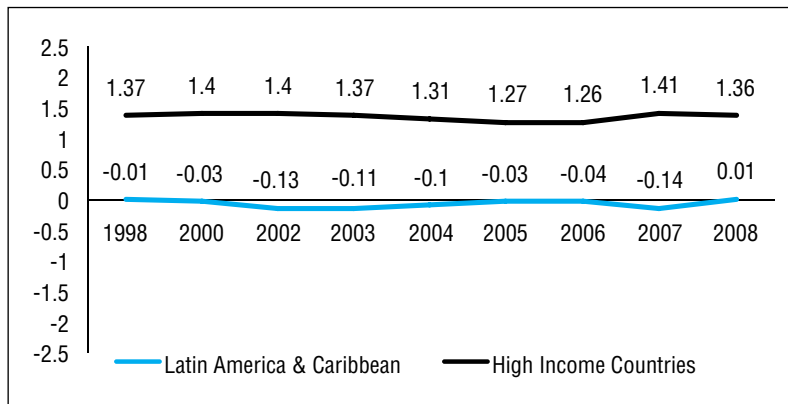
Por supuesto, es importante asumir con cautela el surgimiento de posturas pro Estado en el contexto de la crisis. Este tipo de percepciones no implican, necesariamente, que los Estados de la región se encuentren dotados de suficiente fortaleza y capacidad para afrontar la crisis; por el momento, la tendencia de revalorización del Estado, sólo indica que han sido abandonados los mapas conceptuales que justificaron su desmantelamiento en los años ochenta y noventa, pero no supone que la recuperación de capacidades estatales resulte suficiente, ni que se despliegue de manera homogénea en la región.

Si bien el contexto de la crisis global se convierte en un factor que legitima el “retorno del Estado”, nuevamente tenemos un mapa diferenciado: aunque se reconoce la importancia del rol de regulador público del mercado, no todos los Estados tienen las mismas capacidades, y cuando se les asigna más tareas como actores y conductores del proceso de desarrollo, se abren aún más las diferencias, o lo que denominamos la brecha entre el Estado deseado o imaginado y el Estado que realmente existe. De manera que, pese al buen ánimo político-intelectual, la prudencia del análisis político indica que en algunos casos la crisis ha debilitado

aún más a los Estados y, en otros, ha sido una ventana de oportunidad para fortalecer ciertas capacidades.

La capacidad burocrática de los Estados latinoamericanos continúa presentando limitaciones serias y en muchos casos permanece rezagada de las dinámicas del desarrollo. El ciclo virtuoso que antecedió a la crisis de 2008, no se habría traducido en mayor “efectividad gubernamental”. Siguiendo el indicador elaborado por el Banco Mundial, “*Government Effectiveness*”³ (que va de +2.5 a -2.5), únicamente Chile tiene un índice superior a 1, y sólo Uruguay, Costa Rica, Panamá y Brasil tienen un índice ligeramente positivo. Más aún, comparando la evolución de este indicador entre los años 2004 y 2008, se encuentra que el balance regional no ha variado sustancialmente (12 países de 17 continúan exhibiendo resultados negativos) aunque diez países registren un ligero ascenso y cuatro presenten una ligera caída (Ecuador, Bolivia, Honduras y Argentina).

Efectividad Gubernamental, según el World Bank Governance Index



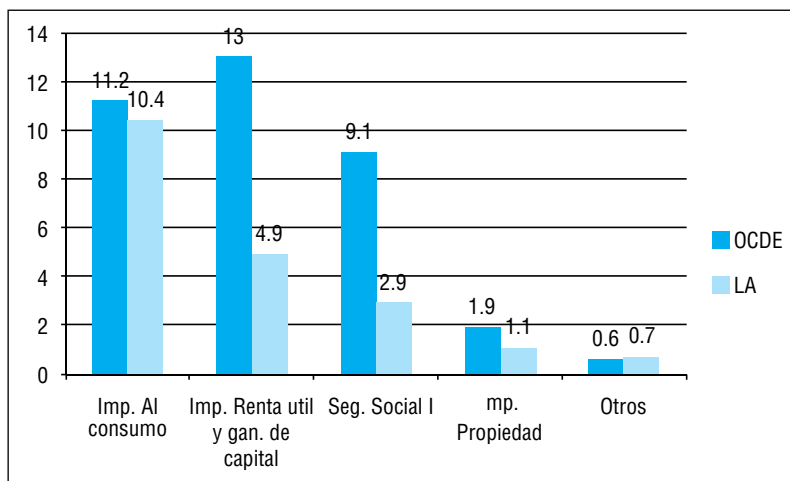
Banco Mundial 2009. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

De otro lado, entre las capacidades de primer orden que distinguen a un Estado –independientemente del régimen político que lo acompañe–, se encuentra la capacidad de captar recursos fiscales para enfrentar sus responsabilidades públicas. Esta es una de las condiciones que determina la existencia o ausencia de un Estado efectivo. En esta dimensión, los Estados Latinoamericanos continúan teniendo capacidades fiscales limitadas, con una de las cargas tributarias más bajas a nivel mundial, siendo los impuestos indirectos la principal fuente de ingresos. Los impuestos más progresivos como los gravámenes a la renta

3 El indicador intenta medir las percepciones en torno a la calidad de los servicios públicos; la calidad del servicio civil y el grado de independencia de éste respecto de presiones políticas; la calidad en materia de formulación e implementación de políticas públicas; y el grado de credibilidad del compromiso del gobierno con las políticas públicas anunciadas.

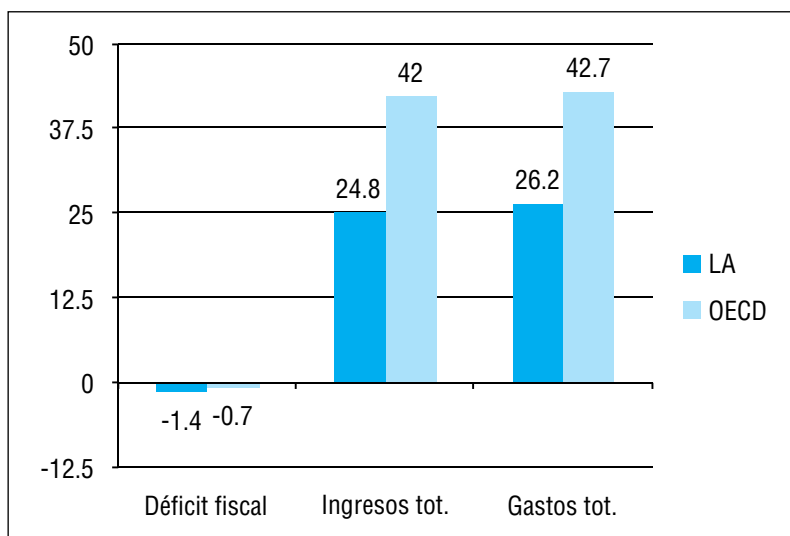
personal y a la propiedad son bajos, y los tratamientos preferenciales para los sectores acomodados (exenciones y deducciones) suelen ser altos. Adicionalmente, hay una alta dependencia del Estado de los ingresos provenientes de las exportaciones, especialmente de commodities, lo cual en algunos países puede afectar la estabilidad de las políticas sociales y someterlas al vaiven de las fluctuaciones externas.

Ingresos tributarios en LA y OCDE (porcentajes del PIB, 2005)



Fuente: OCDE 2008 Percepciones N°79

Tamaño promedio de los gobiernos (porcentajes del PIB 2000–2006)



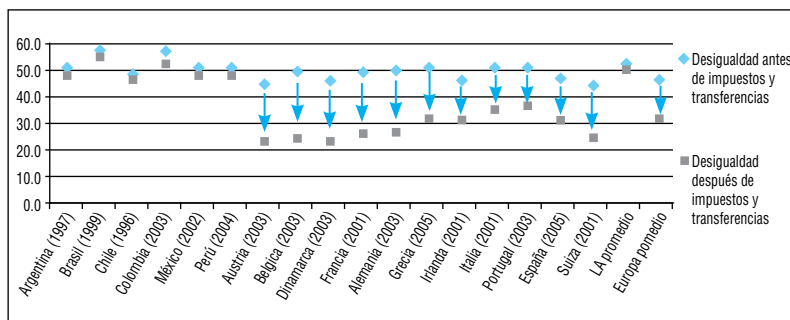
Fuente: OCDE 2008.

Un hecho a destacar es que el desarrollo de medidas transitorias que tuvieron como objetivo preservar la estabilidad macroeconómica durante los años 2009 y 2010, han dado lugar a procesos de ajustes, en un marco de restricciones de acceso al crédito externo. Desde esta perspectiva, si bien se mantiene la disponibilidad de recursos, los académicos y analistas de la región que hicieron parte de la Consulta realizada por el PAPEP perciben que la crisis económica genera presiones fiscales sobre los Estados, aumentando la posibilidad de recortes y medidas impopulares susceptibles de ser manejadas políticamente.

En algunos países, los recursos disponibles para blindar a las economías de las turbulencias provenientes del lento crecimiento o de una posible recesión no son los mismos que se tenían cuando se implementaron las medidas contracíclicas en 2008 –en algunos países las reservas internacionales se han contraído y el acceso al crédito resulta ahora más costoso. Varios países de la región continúan recuperándose de la crisis y de repetirse un *shock* similar al de 2008-09, podrían no tener la misma capacidad de respuesta. Más aún, dada la contracción de los recursos captados por la vía tributaria y el restringido acceso a los mercados de capitales internacionales, mantener el ritmo de gasto público supone un esfuerzo particular.

Tal como lo afirma la OCDE (2009), la mayoría de los gobiernos continúan teniendo dificultades para aumentar la recaudación; los impuestos sobre las rentas de los ciudadanos siguen generando pocos ingresos, en contraste con impuestos indirectos, mucho más regresivos. Esto se puede explicar, en buena medida, por el bajo nivel de ingresos personales y la desigual distribución de los mismos factores que se han visto profundizados en el marco de la crisis. Adicionalmente, es relevante destacar que América Latina es una de las regiones con mayores niveles de informalidad (en promedio 43.4%)⁴ y el nivel de evasión de impuestos es muy alto, especialmente en el impuesto a la renta (40-60%) (Sabianí y Jiménez, 2011).

Desigualdad en el ingreso y política redistributiva (coeficiente de GINI de mercado e ingresos disponibles)



Fuente: Euromanc (2008) países OCDE y Gañ (2008) LA.

4 CEPAL. Presentación de Juan Pablo Jimenez, Mayo de 2011.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad democrática continua estando condicionada a la capacidad de los gobiernos para superar restricciones de tipo estructural que condicionan no sólo bajos niveles de presión fiscal –y por tanto márgenes reducidos para la política pública– sino también una baja capacidad de integración social desde el Estado. Como señala el informe “Nuestra Democracia” (OEA-PNUD, 2009), después de impuestos y transferencias, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini apenas se reduce en un 5% mientras que en los países de la OCDE se reduce en un 32%⁵. La política fiscal es fundamental en la orientación de las finanzas públicas, en la decisión de ampliar o no el déficit fiscal, y en la de dedicar el gasto a diferentes objetivos de desarrollo que puedan hacer posible la concreción de los derechos exigibles a una democracia de ciudadanía. Como señala el citado informe, la tributación debe ser entendida como un mecanismo para equilibrar los poderes económicos y políticos en nuestras democracias.

Si bien hasta el momento no ha sido claro el impacto de la recesión en la estrategia global del desarrollo, ni en la transformación de las políticas públicas –más allá del anuncio generalizado y el establecimiento selectivo de paquetes anti crisis–, resulta fundamental monitorear las presiones que afectarán los equilibrios macroeconómicos básicos –en particular el déficit fiscal y corriente que definen los márgenes de respuesta del Estado a *shocks* externos–, y sobre todo la capacidad distributiva del Estado y las implicaciones que ello tendrá en la gobernabilidad democrática en el mediano plazo.

3. La brecha de recuperación social “bienestar”⁶

A lo largo de su historia, América Latina se ha caracterizado por una tensión de carácter pendular entre “impulsos y retrocesos”. Esta tendencia se vincula con diferentes periodos de crisis económica, en los cuales es posible observar una brecha entre ciclos de recuperación económica y trayectos de recuperación social.

En veinte crisis macroeconómicas en América Latina, ocurridas entre los años 1982 y 1995, aumentó el nivel de pobreza y, en los años posteriores, se mantuvo en niveles más elevados que antes del *shock* (Lustig, 2000). A finales de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, el descenso en el PIB per cápita estuvo acompañado por una mayor concentración del ingreso y un proceso de movilidad social descendente, que hizo que ciudadanos que formaban parte de la clase media, pasaran a engrosar los quintiles más bajos.

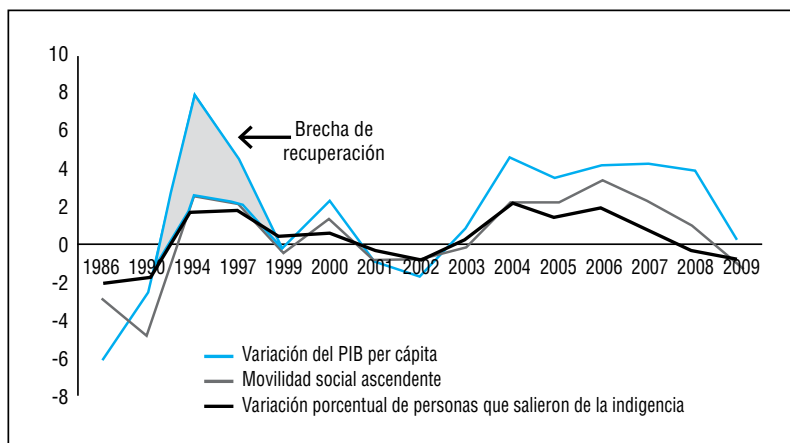
5 Sobre el tema fiscal, se sugiere revisar los planteamientos del documento conjunto PNUD-OEA *La Democracia de Ciudadanía. Una Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina*, Noviembre, 2009. www.democraciadeciudadania.org

6 Sobre las implicaciones sociales de la crisis global en un contexto de alta incertidumbre, v. *The Global Financial Crisis: Social Implications for Latin America and the Caribbean*, Crisis Update No. 2, Cluster for Poverty, Human Development and MDGs, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, February 10, 2009.

Al analizar el periodo de 1986 a 2003, se observa que la recuperación del PIB per cápita se ha dado de manera más acelerada que el proceso de movilidad ascendente y de disminución de la indigencia. La mayor diferencia de brechas entre el crecimiento económico y la recuperación social, se dio en la primera mitad de la década de los noventa, en el marco de la aplicación del modelo “neoliberal”: mientras que el PIB per cápita aumentó en una proporción cercana al 8% entre 1990 y 1994, la disminución de la pobreza apenas fue de 2,6% y de la indigencia del 1,7%.

Esta brecha tendió a acortarse a partir del año 2003, de forma coincidente con el proceso de salida de crisis, la consolidación de un nuevo ciclo de crecimiento económico en la región y el predominio de nuevas orientaciones políticas que pusieron énfasis en la generación de procesos de inclusión como meta fundamental del Estado. Bajo este marco, entre el año 2000 y el 2006, la concentración del ingreso se redujo en 12 de los 17 países; adicionalmente, en el mismo periodo la pobreza extrema se redujo en 6 de los 11 países, en los cuales se puede hacer un análisis comparado sólido (Lustig, 2009). Como se observa en el gráfico siguiente, el ciclo de crecimiento de la década del dos mil, fue más intenso, más estable y más prolongado que el que marcó el inicio de la década de los noventa. Y no sólo ello, su capacidad de reducción de la pobreza y de generación de procesos de movilidad social ascendente fueron también más pronunciados.

Brecha de recuperación en América Latina



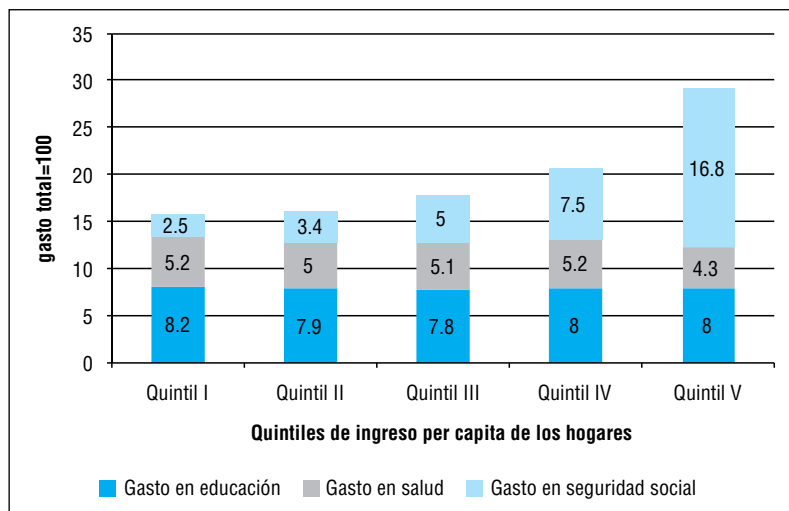
Elaboración propia.

Fuente: CEPAL. La movilidad social ascendente es calculada a partir de las variaciones del porcentaje de personas en situación de pobreza.

Una clave central para comprender este cambio en la calidad del crecimiento económico en la región tiene que ver con el amplio consenso de que el “chorreo” no es suficiente para generar procesos de inclusión social. En la última década, se pusieron en marcha políticas públicas activas que buscaron deliberadamente vincular el crecimiento económico a un mayor nivel de bienestar para la población,

con esfuerzos importantes para incrementar el gasto social y generar una distribución más equitativa del mismo focalizándolo en los sectores más vulnerables.

América Latina (promedio simple de 9 países): distribución y composición sectorial según estratos de ingreso percápita primario de los hogares (gasto social total =100, y porcentajes a/)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

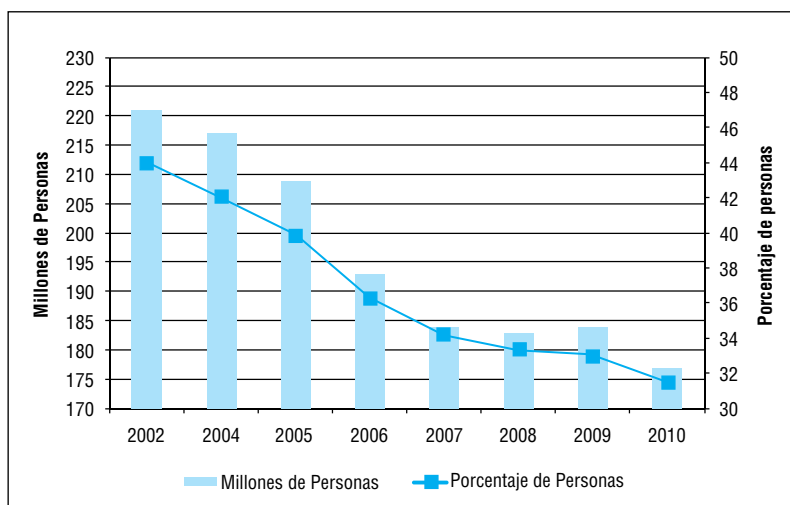
Si bien los resultados son alentadores, existe todavía un amplio margen de acción que puede ser explorado para mejorar la calidad del gasto social. Según la CEPAL, si bien el gasto social ha venido en aumento y con ello el nivel de recursos disponibles para los sectores más pobres especialmente en acceso a educación primaria y salud, la mayor proporción de los recursos es captada por los estratos de mayores ingresos, en la forma de seguridad y protección social. Estas políticas deben tener un explícito sesgo contra la desigualdad porque los resultados muestran que las amplias políticas sociales aplicadas en muchos países no han sido suficientes para hacerla descender sustancialmente.

Si este es un escenario deseable, lo cierto es que la volatilidad del contexto externo asociada a la fragilidad fiscal de los Estados podría poner en tela de juicio la sostenibilidad misma de las políticas sociales aplicadas en la última década. Preservarlas es un imperativo democrático en la región pues como era previsible, la breve recesión económica de 2009 tuvo un impacto negativo de 0,1% y 0,4% en los indicadores de pobreza e indigencia respectivamente. Así, después de un ciclo sostenido de reducción de la pobreza en el periodo 2002-2008, en 2009 se sumaron 3 millones de personas en situación de pobreza y otras 3 millones de personas en situación de indigencia (CEPAL, 2010).

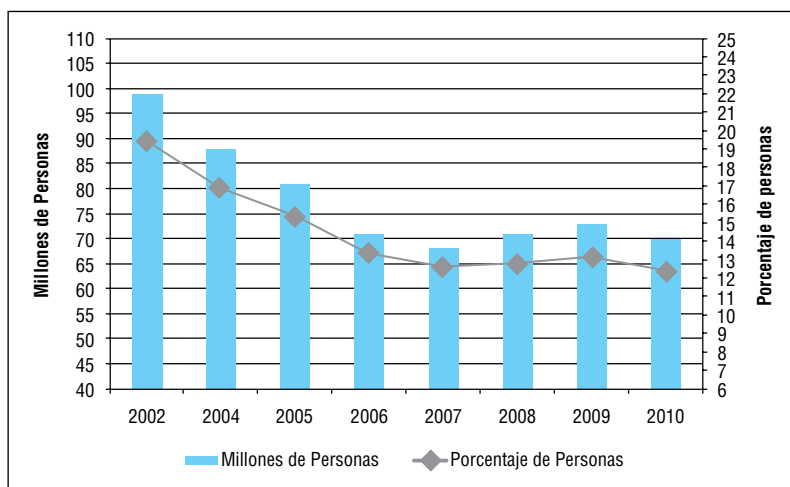
Por el momento, como lo señala la CEPAL, el incremento de los ingresos laborales y el aumento de las transferencias públicas hacia los sectores más

vulnerables le han permitido a América Latina tener los niveles más bajos de pobreza e indigencia de los últimos 20 años. Sin embargo, se mantiene la rigidez de las brechas productivas y la poca movilidad desde los sectores de baja productividad de grupos específicos. Adicionalmente, la CEPAL advierte que la tasa de indigencia podría aumentar, ya que el alza de los precios de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto de los ingresos para los hogares (CEPAL, 2011).

América Latina y el Caribe: Efecto de la crisis económica 2009 sobre la pobreza (en porcentajes y millones de personas)



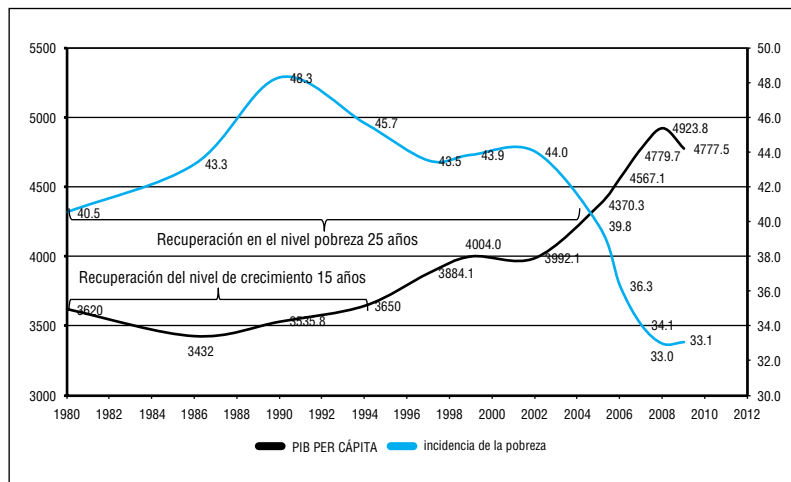
América Latina y el Caribe: Efecto de la crisis económica 2009 sobre la indigencia (en porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL Panorama Social 2010.

Un segundo embate de la crisis económica global podría afectar nuevamente estos indicadores. Y ello resulta más preocupante cuanto que, al analizar la experiencia histórica de América Latina, la CEPAL ha afirmado que las pérdidas ocasionadas por las crisis no son fácilmente recuperables en el nuevo ciclo, y la recuperación de los rezagos sociales pueden demandar el doble de tiempo. Así, mientras que la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes de que se diera la crisis de los ochenta tomó 14 años, debieron pasar 25 años para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis (Bárcena, 2009). Queda aún por comprobar que la mayor capacidad de reducción de pobreza del crecimiento económico de la última década, permita acortar los tiempos de una eventual recuperación post-crisis de los rezagos sociales.

Brecha de recuperación en América Latina



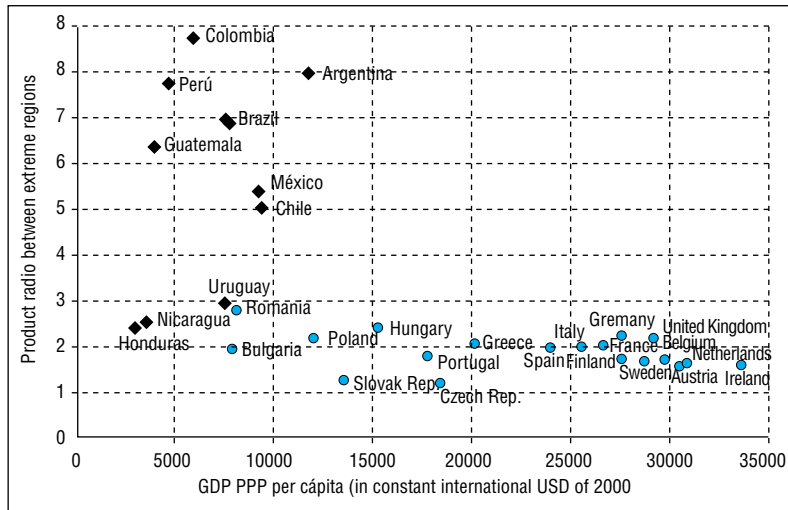
Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

La persistencia en la brecha de bienestar podría crear una tensión en las instituciones de la democracia, sobre todo en aquellos casos en los que se aprecia un deterioro objetivo de la calidad de vida, con percepciones negativas sobre la situación socio-económica y las oportunidades de progreso. Las tensiones políticas en este campo podrían provenir de dos dimensiones: i) La desigualdad en la distribución territorial de la riqueza; ii) La vulnerabilidad de las clases medias (Garzón y Tassara, 2011).

Una de las manifestaciones de la desigualdad es la disparidad territorial que se encuentra en las capacidades productivas, los recursos disponibles y los niveles de bienestar de los ciudadanos. En promedio, al interior de los países de América Latina el PIB per cápita del municipio más rico multiplica seis veces al PIB per cápita del más pobre (En los países de la OECD la distancia entre las zonas más

prosperas y las más rezagadas de crecimiento, se acorta a dos veces el valor del PIB per capita).

Desigualdad en la distribución territorial del ingreso



Fuente: GTZ CEPAL "Public Finance and Administrative Reform Studies Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean" State.

Bajo este marco, la reducción de la brecha de bienestar territorial, pasa por la descentralización del desarrollo (transfiriendo recursos de las regiones más ricas a las más pobres), así como por la gobernabilidad de los recursos naturales. Este último punto tiene que ver con la imposición de gravámenes a las industrias extractivas, la administración de los recursos por parte de las regiones y el gobierno central, así como por la incorporación de las demandas ciudadanas en el modelo de desarrollo.

Por otro lado, el ciclo virtuoso de la economía en la última década ha tenido como uno de sus principales activos el aumento de la clase media en todos los países de América Latina (a excepción de Argentina y Colombia) (Franco, Hopenhayn y León, 2011). Un aspecto a destacar es que la clase media latinoamericana no corresponde con el estereotipo clásico en términos de niveles educativos, seguridad laboral y protección social; por el contrario, tal y como lo señala la OECD (2011) ésta se encuentra expuesta a la informalidad laboral, a la escasa cobertura de salud, el estancamiento educativo y la baja movilidad social.

A estas condiciones de "inclusión precaria" se suman las enormes distancias que separan los bienes y servicios a los que pueden tener acceso estas nuevas clases medias y aquellos a los que tienen acceso los sectores acomodados – especialmente en lo que tiene que ver con la educación, la salud y la seguridad. Esta situación, se viene expresando en la región con tensiones en la política relacionadas con:

i) La movilización de sectores de la clase media que tienen como reclamo mayores beneficios y mejor calidad de los servicios públicos; ii) La emergencia de sociedades desconectadas, al margen de la regulación estatal que se oponen a la formalización (informalidad) y que no tienen mecanismos de intermediación para transmitir sus demandas; iii) Bajos niveles de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, acompañados por la exigencia de cambios en el sistema político (Garzón y Tassara, 2011).

En este sentido, es importante destacar que si bien los efectos políticos de la crisis económica de 2008, fueron contrarrestados por democracias con una mayor legitimidad pública y con mayor capacidad de respuesta institucional, la turbulencia actual de los mercados internacionales toma a la región en un momento de exigencia ciudadana sobre la necesidad de traducir las ventajas económicas en un mejoramiento de la calidad de vida. Ya no es suficiente con demostrar que los países pueden seguir creciendo; es imprescindible responder a las expectativas ciudadanas a través de políticas públicas concretas que acerquen y hagan parte de la *política*, a los distintos sectores que integran la sociedad (Garretón, 2009-2010)

Las capacidades para la política democrática

Varios países de América Latina han conocido un resurgir de la capacidad transformadora de la política en la última década. Desde orientaciones políticas diferenciadas –de reformismo práctico, de nacionalismo popular o de modernización conservadora– que se gestaron como respuesta a la crisis de la “media década perdida” y que recorrieron el espectro político en todos los países de la región, se buscó en mayor o menor medida y con mejores o peores resultados, incrementar la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas y las expectativas de los ciudadanos. Este proceso ha contribuido a ampliar la frontera de lo posible, especialmente en lo que refiere a la relación entre economía y política. Lo anterior, tanto en lo que se refiere al reconocimiento de la importancia de una gestión prudente de los equilibrios macroeconómicos básicos, y del rol de la inversión privada en el desarrollo, así como a la constatación de que ambos son insuficientes para que los beneficios del crecimiento económico generen efectos positivos en la vida cotidiana de la gente.

Lejos de darse en el vacío, estas respuestas políticas surgieron fundamentalmente asociadas a la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano. Ciudadanos más críticos de su realidad, más conscientes de sus derechos, con voluntad para participar y con capacidad para jugar un rol en el proceso de toma de decisiones políticas. Ciudadanos que confían en la significación de su propia experiencia vital para enriquecer el ejercicio democrático con nuevas preocupaciones de alcance global, y que al mismo tiempo son más propensos a organizarse, a movilizarse y a participar en la vida pública. La recuperación de la vocación transformadora de la política se ha dado en un contexto marcado por una alta conflictividad social y por la emergencia de actores fragmentados y heterogéneos, que desde distintas perspectivas demandan cambios en la democracia que produzcan mejoras sostenidas en su calidad de vida y en el ejercicio de sus derechos (PAPEP-UNIR, 2011).

Este proceso se ha dado igualmente en medio de reajustes importantes en la relación de América Latina con Estados Unidos, bajo el trasfondo de nuevas prioridades de la política exterior estadounidense, de la emergencia de nuevas potencias hemisféricas y globales y una inserción diferenciada de la economía latinoamericana –especialmente en el Cono Sur– tanto en términos de flujos comerciales como de inversiones externas. En los términos planteados por el Informe “La Democracia en América Latina” (PNUD, 2004) el proceso de revalorización de la política que se gestó en la región buscó generar respuestas –muchas veces insuficientes, inconsistentes o simplemente limitadas, pero importantes para ampliar los márgenes de autonomía– a tres procesos que todavía tienden a vaciarla de contenido: la pérdida de soberanía de los Estados frente a los poderes fácticos legales e ilegales, el desajuste marcado entre los tiempos de la política y los tiempos del mundo económico–financiero y un orden internacional que limita los grados de autonomía de las opciones nacionales (PNUD, 2004: 181).

En definitiva, la configuración de nuevas orientaciones políticas, la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano y las transformaciones en la inserción global de las economías latinoamericanas en la última década, han permitido márgenes de acción crecientes a la política, recuperando su papel constructor como ordenadora de las decisiones de la sociedad. Con grados variables, matices importantes y características propias según los procesos políticos nacionales, es posible señalar que en la última década han emergido nuevos liderazgos políticos con voluntad y decisión para actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir ciudadanía. También se ha generado una mayor apertura a la participación ciudadana y se han gestado espacios para la construcción de acuerdos políticos y sociales de distinto tipo, que si bien han hecho más complejos los procesos decisorios, los han dotado de mayor legitimidad y sostenibilidad. Finalmente, dentro de los márgenes planteados por la debilidad de las instituciones estatales, es posible señalar que se ha fortalecido la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas con impactos concretos en las tendencias de disminución de la pobreza, aunque el desafío de la igualdad todavía queda pendiente.

Este conjunto de avances puede ser conceptualizado a partir de la noción de *capacidades para la política democrática*, entendidas como los pilares en que se sustenta la *construcción del poder democrático real* necesario para hacer frente a los desafíos que supone la expansión de la ciudadanía en América Latina. Y para ello, hacer que “la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos, y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva” (PNUD, 2004: 182).

De nuevo, no se trata de dar cuenta de una noción ideal del ejercicio de la política. Se trata de aprehender dinámicas que se han dado en distintos procesos políticos, y que han contribuido a crear poder democrático, insertos en contextos nacionales específicos. Estos procesos han sido marcados por fragilidades

institucionales diversas, altos y persistentes niveles de desigualdad y violencia que condicionan la existencia de una comunidad política frágil, grados más o menos elevados de polarización política, agudos índices de conflictividad social, procesos de toma de decisión fuertemente influenciados por poderes fácticos legales e ilegales, y economías con dificultades serias para generar oportunidades económicas para todos los ciudadanos.

Bajo este marco, la revalorización de la política que ha vivido la región ha supuesto el fortalecimiento de las capacidades de gestión política de los actores del desarrollo, más no necesariamente el fortalecimiento de las *capacidades para la política democrática*. Las capacidades de gestión política pueden fortalecer las bases en las cuales se asienta la democracia en la medida en que generen bienes públicos, produzcan confianza –incluso en aquellos actores que están en desacuerdo con la implementación de determinadas políticas–, fortalezcan los canales de intermediación, creen vínculos directos con la ciudadanía, generen espacios de concertación que le den sostenibilidad a las políticas públicas y estén sometidas a la vigilancia de la sociedad y al sistema de contrapesos institucional. Pero también pueden erosionar las bases del sistema político, al hacer de la crisis un estilo de gobierno, fortaleciendo liderazgos con rasgos *delegacionistas*, en sistemas políticos en los que predomina la desconfianza y las tendencias confrontacionales, en los que el grado de autonomía de las instituciones democráticas cede terreno frente a poderes fácticos de distinto tipo, y con una burocracia estatal que moldea la política pública con una mirada puesta en el corto plazo y al calor de la correlación de fuerzas.

Si, en términos generales, el impacto de la primera ola de la crisis económica y financiera internacional en América Latina ha sido moderado, ello se debe no sólo a que las economías y las democracias latinoamericanas mostraban menos vulnerabilidades, sino también al papel central que jugaron las *capacidades para la política democrática*. En aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos sociopolíticos y económicos heredados de la recesión de 2009, estas capacidades se asentaron en:

- *Liderazgos políticos* representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad;
- *Acuerdos sociopolíticos* amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática;
- Implementación de *políticas públicas* centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables.

De esta forma, como se argumenta a continuación, la configuración de nuevas orientaciones políticas, la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano y las transformaciones en la inserción global de las economías latinoamericanas han

permitido márgenes de acción crecientes en la política y la recuperación de su papel constructivo como ordenadora de las decisiones de la sociedad en la última década. En ese contexto, las *capacidades para la política democrática* emergieron como factores de mediación entre la crisis global y su posible transferencia al ámbito político nacional, definiendo tratamientos y respuestas desde los actores nacionales a las tensiones derivadas de la desaceleración económica.

Capacidades para la política democrática



1. Liderazgos políticos representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad

Los liderazgos políticos, y muy especialmente las figuras presidenciales, han jugado un rol central en el proceso de revalorización de la política que conoció la región en la última década. Enfrentados a problemas específicos de cada realidad nacional, desde orientaciones políticas diferenciadas y con variaciones subregionales importantes, estos buscaron deliberadamente reposicionar lo “político” sobre lo “técnico”, al abandonar políticas que se tornaron inviables y mapas conceptuales que prescribían la intervención estatal en medio de crisis que afectaban a todas las esferas de la sociedad. Los liderazgos políticos que emergieron generaron vínculos directos con la ciudadanía, posicionando en el imaginario social la idea de que ahora se gobierna crecientemente pensando en la mayoría de la población—cuando no para los más pobres— y no en grupos poderosos. Y buscaron construir márgenes de maniobra para la autonomía de los distintos procesos nacionales respecto de distintos tipos de poderes fácticos, a partir de nuevos mecanismos de integración regional y de inserción global, y/o fortaleciendo mecanismos diversos de concentración de poder.

Como balance, en un contexto en que la institución presidencial suele tener poderes formales relativamente altos, parece posible señalar que el presidencialis-

mo se ha acentuado en el proceso de salida de crisis del 2000 y se ha confirmado en la gestión política de la recesión económica de 2009. La personalización de la política ha ido de la mano de un proceso creciente de equiparación del espacio público al espacio mediático y con el peso creciente de la opinión pública en la toma de decisiones políticas. No sólo muchos liderazgos políticos de la región se consolidaron combinando su legitimidad de origen –resultado de elecciones competitivas, limpias y transparentes– con altos niveles de aprobación ciudadana, sino que, como lo señala el informe “Nuestra Democracia” (OEA-PNUD, 2010) en algunos casos, acrecentaron sus márgenes de intervención en la medida en que recurrieron al ejercicio de facultades legislativas extraordinarias para gobernar.

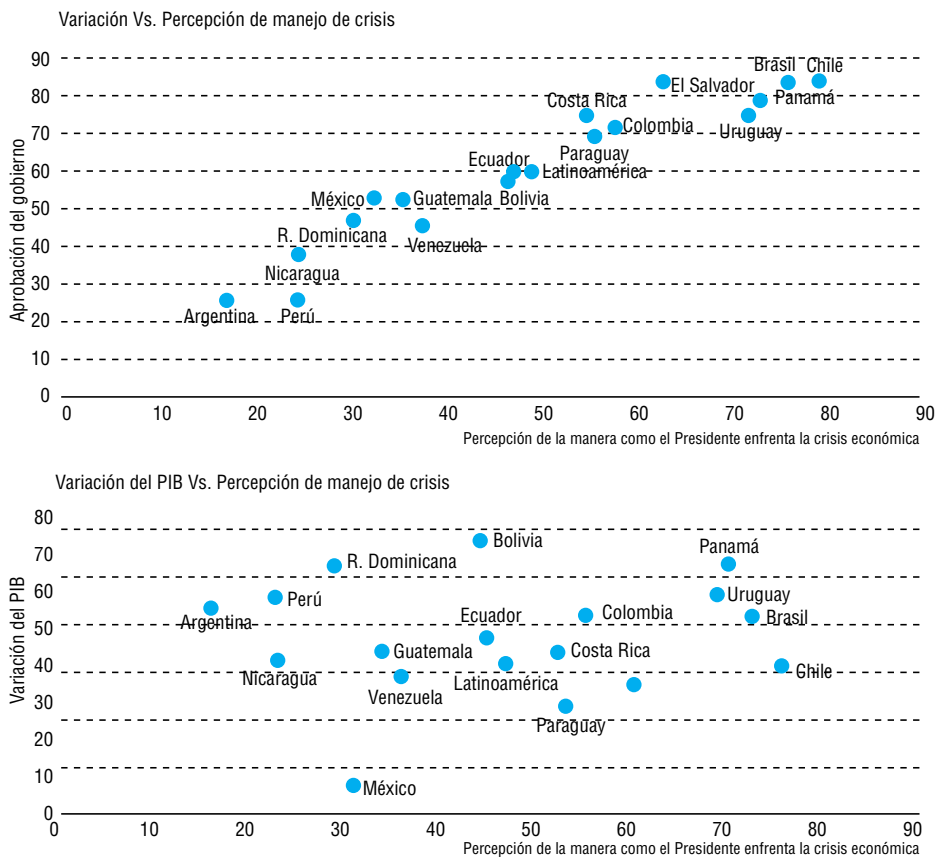
Centrando el análisis en la gestión política de la crisis económica de 2009, la importancia diferenciada de los liderazgos políticos en el manejo de la crisis, se evidencia al contrastar los niveles de aprobación presidencial, la percepción del manejo de la crisis y el comportamiento económico de los países. En los casos en que el blindaje del mandatario era robusto y se dio un manejo político eficaz, el liderazgo se afianzó, teniendo impactos positivos en los niveles de apoyo a la democracia y de confianza en los gobiernos. Por otro lado, la crisis fue una oportunidad para aquellos presidentes que lograron mitigar los efectos del *shock* externo, mediante la implementación eficiente de medidas contra cíclicas, para incrementar sus niveles de popularidad. Mientras tanto, en países con desempeño económico más frágil y liderazgos en proceso de deterioro, han emergido tensiones políticas que podrían implicar riesgos para la estabilidad político-institucional a mediano plazo.

		Nivel de blindaje político (Liderazgo político+Legitimidad)	
		Alto	Bajo
Desempeño económico	Manejo económico	Afianzamiento del liderazgo y alta legitimidad	Recuperación de liderazgo y la legitimidad
	Desempeño económico frágil	Amortiguación de los efectos políticos de la crisis	Reducción de los márgenes de gobernabilidad

Bajo este contexto, en buena parte de los países de América Latina, el índice de aprobación del presidente, guarda relación con la percepción ciudadana sobre la manera en que enfrentó la crisis económica y no necesariamente con el comportamiento económico del país. Adicionalmente, se encuentra una estrecha relación entre la percepción sobre el manejo de las crisis por parte de los gobernantes y los niveles de aprobación de la gestión de los mandatarios. Por el contrario, al contrastar la variación del PIB, con el manejo de la crisis, los datos aparecen de manera dispersa, como se puede observar en los siguientes gráficos.

Estos datos pueden leerse en dos sentidos: el manejo de la crisis repercutió positivamente en la aprobación de los mandatarios, o más bien la aprobación del mandatario tuvo un efecto de contagio en la percepción de los ciudadanos sobre cómo los presidentes manejaron la crisis. Este blindaje se produce cuando el mandatario tiene una alta legitimidad, e influye positivamente en la percepción sobre el manejo de la gestión gubernamental. El hecho de que las variaciones del PIB no guardan relación con la opinión sobre el manejo de la crisis, podría sugerir que el liderazgo como capacidad política, tiene un peso mayor que el desempeño económico, y de ahí la importancia de fortalecer esta capacidad.

Percepción de manejo de la crisis (2009)



* Fuente: Latinobarómetro 2009. Pregunta: ¿Y la manera como está enfrentado la crisis económica? Aquí sólo "Aprueba".

** Fuente: Latinobarómetro 2009. Aprobación de gobiernos ¿Usted aprueba o no la gestión que encabeza el Presidente (nombre)? Aquí sólo "Aprueba".

*** Fuente: CEPAL. América Latina y el Caribe. Producto interno bruto total, tasa de variación 2007-2010.

Los liderazgos tienen un papel central en transmitir a los ciudadanos qué es posible, trazando una trayectoria en la gestión política basada en las capacidades

institucionales y en las demandas ciudadanas, es decir la capacidad de crear compromisos creíbles. Desde esta perspectiva, siguiendo a Lindblom (1982: 9-21), los líderes tienen el poder de desinformar, pero también tienen el poder de inspirar el cambio. El carisma no es tan importante en este caso como la capacidad de influir en las creencias de los ciudadanos sobre la economía o la sociedad y, por lo tanto, para convencerles de aceptar políticas más preparadas para las circunstancias tal y como éstas han llegado a ser entendidas (Levi, 2006: 9-40). En medio de la crisis económica, la creatividad de la política retornó con fuerza y se potenció, aunque con trayectorias diferentes en los países de América Latina.

Sin embargo, un liderazgo fuerte ejercido en instituciones democráticas débiles puede acentuar tendencias delegacionistas, que como O'Donnell (1994: 55-69) advierte, se basan en la premisa de que quien gane una elección presidencial tendrá derecho a gobernar como considere apropiado, restringido sólo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación temporal de su periodo en funciones. Liderazgos que terminan debilitando otros mecanismos de intermediación, construyendo actores e instituciones políticas hechos a su medida –y que difícilmente los trascienden–, alimentando procesos restringidos y cerrados de toma de decisiones políticas, contraponiendo la necesidad de eficiencia y rapidez en la acción pública frente a la lentitud de los tiempos políticos y de los procesos burocráticos.

Desde esta perspectiva, la capacidad de liderazgo debe entenderse en el marco de un proceso dialéctico en el cual los desacuerdos se expresan a través de los canales institucionales, y quienes ejercen el poder basan sus decisiones en procesos abiertos y transparentes. Liderazgos políticos con visión de país y con capacidad de articular proyectos compartidos de sociedad comprendiendo los desafíos de la globalización; actores políticos que entienden la importancia de impulsar políticas de Estado y de fortalecer las instituciones democráticas y que son capaces de provocar transformaciones haciendo el diálogo y el consenso como mecanismos claves de la política (Vega, 2011).

Sin duda, dada su importancia e incidencia en los procesos políticos nacionales resulta fundamental profundizar en el estudio de las características que adquiere el ejercicio del liderazgo político en la región. Una primera aproximación a partir de entrevistas en profundidad a treinta líderes políticos y sociales de diez países de América Latina¹ permite señalar que un nuevo liderazgo está emergiendo con capacidad de innovación política y profundización del ejercicio democrático (PAPEP-PNUD, 2012). Entre las tendencias del nuevo liderazgo sobresalen:

1 Es parte integral de una publicación en curso “Voces latinoamericanas” del PAPEP-PNUD [2012].

1. Una valoración de los intercambios políticos entre líderes de diferentes posiciones ideológicas que incluso permiten el logro de consensos políticos sobre temas concretos.
2. Una cierta visión regional sobre un mundo multi-polar emergente, donde se destaca la necesidad de prácticas y políticas regionales, concertadas sobre algunos temas concretos para participar en la renovación de una nueva agenda global.
3. En este marco hay casi un consenso generalizado de reconocimiento de Brasil como un actor estratégico en estos procesos de cambio global.
4. Hay un consenso para enfrentar temas de desigualdad y desarrollo económico, empero no se precisan políticas concretas que vayan más allá de las políticas actuales de corte distribucionista y orientadas a la exportación de bienes primarios. Sólo algunos líderes jóvenes plantean vincular el desarrollo humano con la innovación tecnológica y el espacio público.
5. Si bien las visiones sobre el medio ambiente son limitadas y poco concretas, existe un grupo de líderes que empiezan a desarrollar y demandar un genuino pensamiento ecologista que plantee otro modelo de desarrollo centrado en la calidad de la vida.
6. Vale la pena destacar el desarrollo de una visión compleja y crítica sobre el papel de la mujer en la política y el desarrollo. Una suerte de pensamiento centrado en la “feminidad” que iría más allá del feminismo, parece cobrar fuerza en los líderes consultados.
7. Finalmente una suerte de valoración de los jóvenes como actores de la innovación productiva, organizacional, cultural y política, ligada a una cultura de la tecno sociabilidad les darían un lugar privilegiado en el nuevo proceso de cambios en curso en la región y el mundo.

De generalizarse varias de las tendencias encontradas en el estudio sería posible afirmar que una nueva politicidad, que busca un nuevo y complejo sentido político, estaría instalándose en la región.

2. Acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática

La institucionalidad democrática en América Latina logró capear el temporal que supuso el periodo prolongado de crisis entre 1998-2003, en buena medida gracias a la materialización de una serie de acuerdos políticos explícitos/implícitos, substantivos/procedimentales que permitieron superar las debilidades de las instituciones, e inclusive llenar vacíos constitucionales, para evitar quiebres

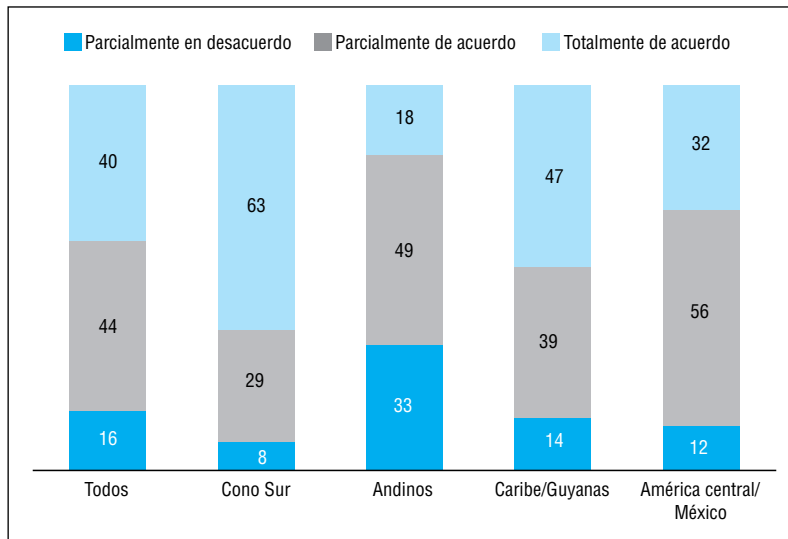
del orden democrático. Los esquemas de gobernabilidad post-crisis lograron generar nuevas opciones políticas², superar déficits de legitimidad institucional y generar un nuevo ciclo de estabilidad política. Lo anterior, en un contexto de polarización política creciente, toda vez que se había roto el consenso sobre el modelo de desarrollo y sobre el modelo de democracia imperante en la región desde mediados de los años ochenta.

En muchos casos, estos esquemas de gobernabilidad complementaron la emergencia de nuevos liderazgos con la formación de nuevas mayorías políticas que tendieron a facilitar las herramientas de gobernabilidad que la población estaba demandando (para acabar con la lógica tradicional del pacto político; para instalar agendas de cambio no sólo legítimas sino con capacidad transformadora; o simplemente para superar o zanjar las dinámicas de polarización). En otros casos, sistemas políticos resilientes dieron paso a procesos de alternancia política, que respondían a demandas de cambio que vencieron en las urnas, pero sustentados en acuerdos políticos básicos que garantizaban gobernabilidad. El saldo común, es que el sentimiento de cercanía de la población a las instituciones democráticas se incrementó pero en un contexto de tensiones institucionales crecientes, y con capacidades diferenciadas de respuesta a los desafíos de la expansión de ciudadanía.

Cuando el primer embate de la crisis financiera y económica internacional provocó una caída puntual –en algunos casos muy significativa y relativamente persistente– del producto en todos los países de la región, la casi totalidad de los analistas políticos consultados para este estudio coincidían en señalar que si bien las reglas de juego democráticas estaban prácticamente consolidadas, la dinámica política tendía a estar caracterizada por la inexistencia de una visión de futuro compartida y por el predominio de desacuerdos importantes entre los principales actores políticos aunque todavía regulados por las reglas de juego democráticas. Sólo en la región andina, se detectaban preocupaciones mayores sobre el fortalecimiento y la preservación de las instituciones y de los valores democráticos.

2 De modernización conservadora, de reformismo práctico y de nacionalismo popular, de acuerdo a las categorías generadas en PNUD (2008), “Una Brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad democrática en América Latina”.

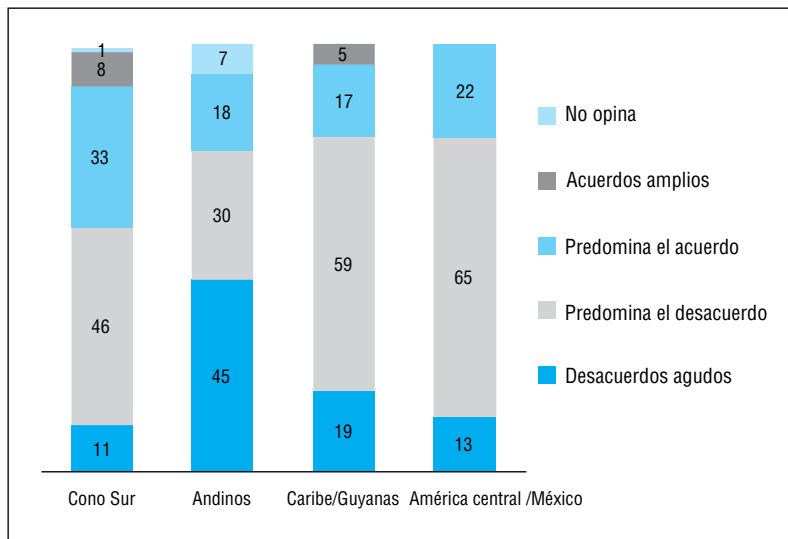
**Hasta qué punto está usted de acuerdo con la siguiente afirmación:
Para los principales actores políticos del país, la democracia
es la única opción (“the only game in town”).**



Fuente: Ronda de consultas PAPEP, diciembre de 2009 - enero de 2010.

Así, menos del 5% de los entrevistados a nivel regional, básicamente localizado en Brasil, señaló que en su país predominaban acuerdos amplios, y que el debate político se daba en torno a políticas específicas en el marco de una visión de futuro y unas reglas de juego compartidas. Un 25% adicional, también con una presencia significativamente mayor de analistas de países del Cono Sur, opinó que en su país predominaba el acuerdo a pesar de la existencia de actores políticos y/o sociales relativamente importantes que tendían a cuestionarlo. Al contrario, para el 50% de los analistas, la dinámica política en su país estaba marcada por el desacuerdo en la medida en que no existía una visión de futuro compartida, pero que los actores estratégicos sí tendían a compartir y respetar las mismas reglas de juego. Y para el 20% restante, básicamente localizado en los países de la región andina y en México, la situación política en 2009 se caracterizaba por el predominio de desacuerdos políticos agudos, en la medida en que los actores políticos estratégicos cuestionaban de forma recurrente las reglas de juego, haciendo poco predecible el proceso político.

P.12 Pensando en los grandes problemas y desafíos del país, ¿usted diría que entre las elites políticas del país predomina la tendencia hacia los acuerdos o hacia los desacuerdos?



Fuente: Ronda de consultas PAPEP, diciembre de 2009 - enero de 2010.

En el marco de la crisis económica internacional, la experiencia reciente demuestra situaciones muy diferenciadas en los países de la región. Tal como lo sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo en la medida que el sistema político facilite los acuerdos, el proceso de definición de políticas públicas será más cooperativo, las medidas y planes serán más efectivos, sostenibles y flexibles a los cambios en las condiciones económicas y sociales. Por el contrario, en ambientes donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar, las políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos) o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades de largo plazo (BID, 2010).

Bajo este marco, una cuestión a destacar es el lugar central que ocupa la relación del gobierno con el Poder Legislativo. Esta relación ha sido esencial en el manejo de la crisis, y se ha expresado mediante la construcción de acuerdos en torno a temas claves, como la aprobación del presupuesto y de los planes de salvataje. En los casos en que la crisis no ha surtido el efecto de cohesionar y alinear a las distintas bancadas (tanto del oficialismo como de la oposición) detrás de las medidas elegidas para enfrentar y contener sus impactos, la capacidad de gestión política del gobierno se ha visto reducida, contrayéndose su margen de accionar político. En los casos en que no se generaron acuerdos sobre el proceso de toma de decisiones y gestión gubernamental, los resultados fueron diferenciados, dependiendo del capital político y de las herramientas de gobernabilidad a disposición de los liderazgos políticos.

En aquellos países donde los gobernantes adoptaron medidas de manera unilateral, basándose en su blindaje y sin tomar en cuenta las demandas de la oposición político-partidaria, se exacerbó las tensiones políticas preexistentes y surgieron nuevos focos de conflicto. Si bien en estos casos las medidas anti-crisis fueron adoptadas de manera expedita, en la medida en que el oficialismo contaba con mayoría suficiente, el Ejecutivo asumió la totalidad del costo político de su manejo, lo que, en el mediano plazo, podría traducirse en dinámicas de erosión institucional. En otros países, los gobernantes no pudieron aprobar medidas anti-crisis suficientes para ampliar márgenes de maniobra fiscales en el corto plazo, ni revertir dinámicas de endeudamiento público potencialmente insostenibles en el mediano plazo. En estos casos, se logró aprobar medidas para evitar una caída en el abismo –crisis de liquidez o crisis financiera– pero los acuerdos no permitieron proyectar una salida sostenible y robusta a la crisis económica.

Por el contrario, en aquellos países donde el Ejecutivo logró llegar a acuerdos con la oposición en el Legislativo, respaldados por los sectores empresariales y sociales gracias a una estrategia de concertación y de negociación eficaz en la cual predominaron visiones de Estado, la aprobación de las medidas anti-crisis fue seguida de una implementación rápida, eficaz y sostenida.

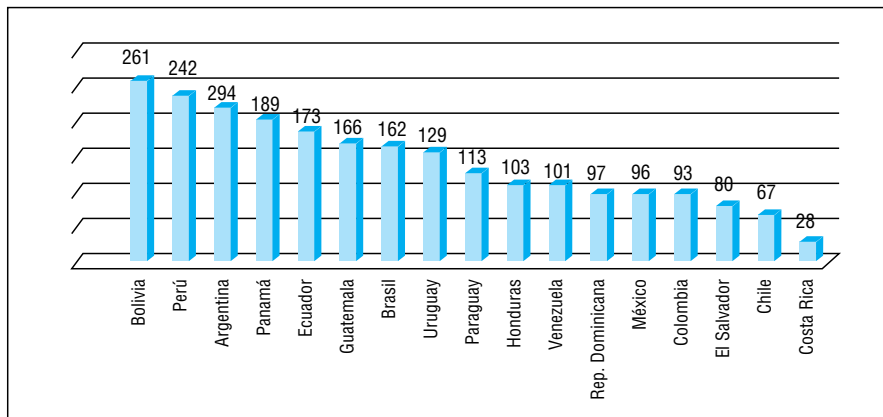
Es cierto que la construcción de acuerdos con los diversos grupos implicados, a través de una estrategia de negociación inclusiva, puede complicar o dilatar el proceso; no obstante, una actitud conciliadora estimula la corresponsabilidad entre los sectores oficialistas y opositores en torno al manejo de la crisis, lo que repercute positivamente en la legitimidad del Ejecutivo y en las capacidades de gestión institucional y política de la crisis. Asimismo, en un contexto de baja aprobación de los parlamentos, la imagen de la institucionalidad democrática se ve fortalecida gracias a una mayor visibilidad del rol legislativo. La capacidad del Gobierno para llegar a acuerdos, influye en el apoyo popular a las políticas públicas y, en ciertos casos, significa el principio de la reducción de la autonomía de los grupos de los poderes fácticos y el fortalecimiento de la estatalidad, en un marco democrático.

Sumada a la capacidad de liderazgo, el margen de maniobra de los gobiernos está delimitado por su capacidad para generar acuerdos dentro del mismo oficialismo, con la oposición y con los grupos de presión. Asimismo, la generación de espacios de diálogo, negociación y de acuerdos, y en términos generales, una reivindicación de la capacidad constructiva de la política, ha sido fundamental para gestionar de forma progresiva los elevados niveles de conflictividad social que caracterizan a la mayoría de los procesos políticos latinoamericanos.

De acuerdo al mapa latinoamericano de conflictos sociales elaborado en el Informe “Los conflictos sociales en América Latina” publicado por PAPEP/PNUD y la Fundación UNIR (2011) se observan tendencias comunes en el desarrollo de los conflictos a nivel regional, que prevalecen sobre dinámicas subregionales o vinculadas a los regímenes ideológicos-políticos. En términos cuantitativos,

Latinoamérica se confirma como una región con una conflictividad intensa. El análisis detectó entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, 2.305 conflictos (y 4724 episodios conflictivos). En términos generales, los países que registran el número más alto de conflictos son Bolivia, Perú y Argentina, con un total de conflictos superior a los 200. Los países menos conflictivos de la región son Costa Rica, Chile y El Salvador, con un promedio de 58 conflictos. Agrupando los países en base a tres *subregiones* –‘Región Andina’, ‘Cono Sur’ y ‘Centroamérica, República Dominicana y México’–, la primera destaca por tener la mayor cantidad de conflictos, le sigue el Cono Sur y, finalmente, Centroamérica, República Dominicana y México.

**Número de conflictos sociales registrados en la prensa
(Sept 2009-Sept 2010), por país**



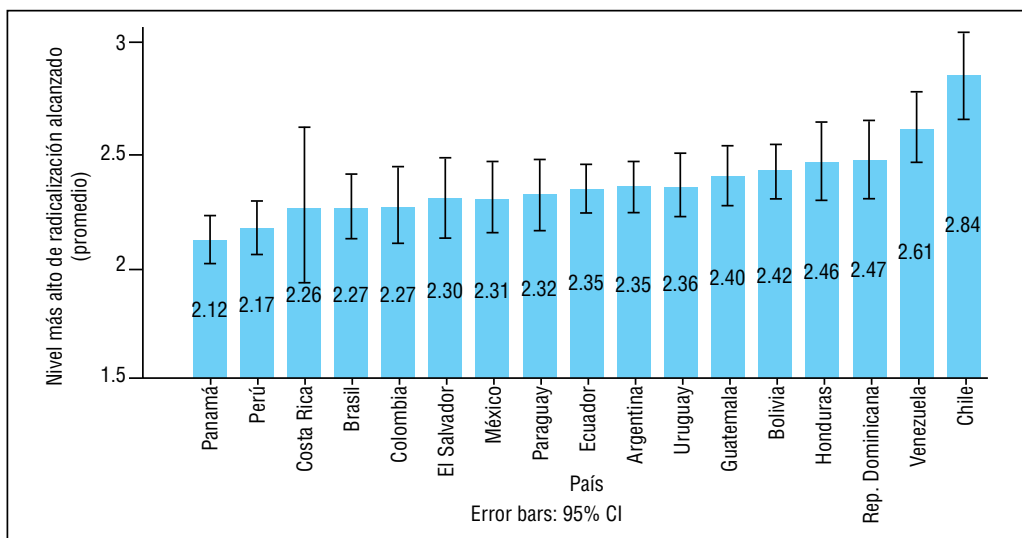
Fuente: Informe de “Conflictos sociales en América Latina” (2011), PAPEP-UNIR.

Una segunda variable imprescindible para describir la conflictividad en la región es el dato sobre niveles de radicalización de la acción colectiva. Estas dinámicas están relacionadas principalmente con un desfase crónico que afecta la región entre instituciones débiles y demandas sociales contundentes y, al mismo tiempo, con una cultura política de la acción colectiva que tiende en muchos casos a la radicalización. También son relevantes los casos de sociedades con poca cantidad de conflictos y con instituciones fuertes, donde, sin embargo, los niveles de radicalidad se mantienen altos.

En este sentido es importante considerar la presencia de una secular cultura política del conflicto sobre todo en algunos países. La capacidad de movilización de los actores sociales, los niveles de corporativismo, las relaciones entre Estado y sociedad civil, las tendencias autoritarias de las fuerzas de seguridad, son algunos elementos que explican la proliferación de conflictos en algunos contextos más que en otros y sus dinámicas de radicalización. En la región andina, por ejemplo, son todavía evidentes –más que en otras regiones– las herencias de la

estructura social colonial que ha dejado impresos en la sociedad elementos de discriminación que explican el malestar social y en consecuencia los altos niveles de conflictividad. Por otro lado, en países en los que se encuentran altos niveles de radicalización frente a bajos niveles de conflictividad, se observa la falta de marcos institucionales para procesar conflictos relativamente nuevos y una cultura de la represión instalada en las fuerzas de seguridad, que aumenta exponencialmente las posibilidades de escalamiento.

Nivel de radicalización de los conflictos sociales registrados en la prensa (Sept 2009-Sept 2010), por país



Fuente: Informe de "Conflictos sociales en América Latina" (2011), PAPEP-UNIR.

Mirando a los protagonistas de los conflictos sociales en América Latina queda en evidencia una doble caracterización que genera ciertas contradicciones: por un lado, el Estado sigue siendo el actor fuerte, referente de las demandas sociales y centralizador del malestar colectivo, lo cual confirma una tendencia histórica de la cultura política latinoamericana; por otro lado, la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo cual se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos. Ello permite levantar la hipótesis que se está frente a una situación donde predominan Estados con débil estatalidad y sociedades policéntricas.

Latinoamérica experimenta una notable fragmentación de sus conflictos asociada con una multiplicación de actores de distintos tipo. Nuevos y viejos actores individuales y colectivos interactúan en distintos planos y dimensiones sociales y culturales que el Estado y las instituciones tienen dificultades para procesar.

Estas dinámicas sociales hacen parte de los efectos colaterales de la globalización, como la depredación del medio ambiente o las guerras internacionales, que tienden a hacer pagar precios o consecuencias no esperadas ni deseadas al conjunto de las sociedades contemporáneas. Se estaría, en suma, evolucionando hacia sociedades donde la acción colectiva tiende a ser cada vez más poli-céntrica. Desde una perspectiva analítica del estudio, la situación ideal es aquella donde existen a la vez conflictos sociales y capacidades institucionales y constructivistas para procesarlos. Esa es la mejor manera que tienen para avanzar las sociedades democráticas; es la mejor forma también para crear condiciones innovadoras y sostenibles de desarrollo.

Uno de los hallazgos centrales del citado estudio concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de institucionalización, mayor cantidad de conflictos asociados con mayor radicalización. Empero, la racionalidad de los tres campos de conflictividad estudiados es distinta: i) las demandas y luchas por la reproducción social y por la calidad de vida son esencialmente prácticas; ii) los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado; iii) los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida (y en este sentido son conflictos estratégicos).

En este sentido, en América Latina parecen dibujarse cuatro tipos de relación Estado-sociedad-conflictos: i) Estados sólidos capaces de manejar importantes niveles de conflictividad social, a través de marcos institucionales definidos. ii) Conflictos importantes pero no intensos ni muy radicalizados, con medianas e irregulares capacidades para procesarlos; en este caso el tratamiento de los conflictos se define por una lógica negociadora “para-institucional”, es decir a través de mecanismos semi-formales de arbitraje y negociación; iii) Sociedades con una alta capacidad e intensa tradición de movilización y, por otro lado, una débil e ineficiente capacidad constructivista de procesar los conflictos en los marcos institucionales. El resultado son altos niveles de conflictividad social, tanto en términos de cantidad de eventos conflictivos como de su radicalidad. iv) Estados fuertes y sociedades con niveles relativamente bajos de acción colectiva y protesta social. En estos casos, hay pocos conflictos sociales, no tanto por la ausencia de necesidades y demandas, sino por la débil capacidad de movilización de los actores sociales.

En definitiva, aquí no se argumenta a favor o en contra de un tipo de sociedad determinada; se argumenta, sobre todo, por una forma política de convivir entre diferentes, que puedan construir metas compartidas sin negar el poder, ni el conflicto o la discrepancia en numerosos planos. La política, en este sentido, no sería un instrumento de negociación, sino un genuino ejercicio de comprensión de la memoria y de la libertad del otro.

3. Políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables

A diferencia de lo que ocurriera en los años ochenta, cuando las respuestas a la crisis de la deuda emergieron de círculos tecnocráticos vinculados a las instituciones financieras internacionales, las respuestas a la crisis de 2009 por parte de los gobiernos de la región mostraron que el eje de las decisiones económicas y políticas se ubicó en los propios países. Fue en el plano nacional y local donde emergieron las medidas como resultado de la interacción conflictiva entre distintos actores nacionales tomando como eje, en mayor o menor grado, objetivos de protección a sectores productivos y sociales más vulnerables. En ese sentido, parece posible señalar, como lo hace la CEPAL (2011) que, profundizando márgenes relativos de autonomía y de reivindicación de la acción política, la región ha asumido la tarea de construir su propio futuro³.

La capacidad de definición e implementación de distintos tipos de políticas públicas ha sido clave para procesar las demandas de los ciudadanos. Éstas estuvieron estrechamente ligadas a las decisiones políticas de los gobiernos, a los recursos fiscales disponibles y a las capacidades de gestión institucional que se lograron generar a lo largo de la década. En este sentido, si bien existieron capacidades muy diferenciadas según los países de la región, es posible señalar que, en términos generales, se lograron resultados en términos de impacto en la calidad de vida de los hogares latinoamericanos a pesar de limitaciones burocráticas estructurales más o menos pronunciadas según los países.

Esta aseveración se asienta en la constatación de que la agenda de políticas públicas que se consolidó en el periodo post-crisis del 2000 tendió a fortalecer al Estado como actor central del nuevo ciclo político, con grados de intervención acrecentados en la esfera económica, y con preocupaciones sociales mayores (que en el ciclo anterior habían quedado relegadas, primero por el imperativo del ajuste, luego por la necesidad de esperar los frutos del “chorreo” económico). A medida que mejoraba la situación económica y se incrementaban los márgenes de maniobra fiscal de los Estados, emergió una nueva agenda social, que si bien fue primero impulsada por gobiernos del reformismo práctico, luego se convirtieron en patrimonio de la mayoría de los gobiernos de la región, independientemente de su orientación política.

De esta forma, la mayoría de los países de la región apostaron abiertamente por implementar, consolidar y finalmente ampliar, mecanismos de transferencias directas condicionadas a hogares. Estos programas se han convertido en uno de

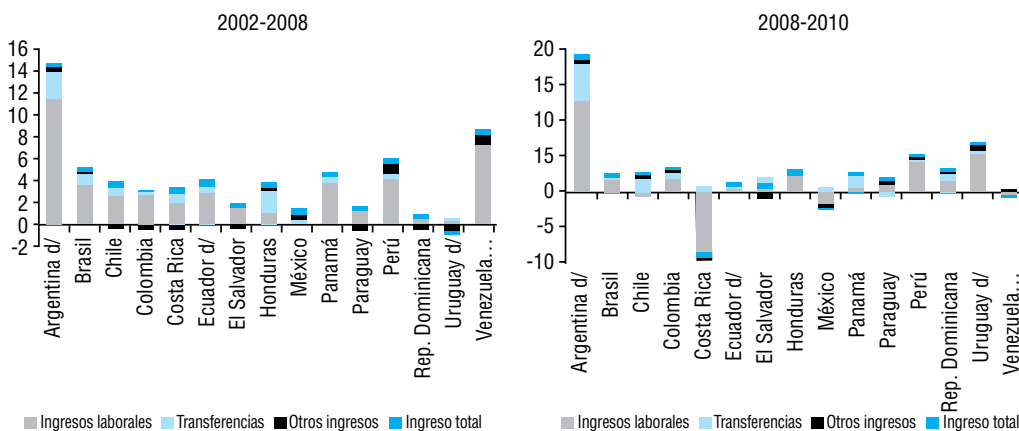
3 La CEPAL y la Secretaría General Iberoamericana enfatizan en la necesidad de construir visiones y estrategias de largo plazo, señalado que “durante mucho tiempo se postergó en los países de la región el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades”(CEPAL y Secretaría General Iberoamericana. 2011)

los principales instrumentos activos que tienen los gobiernos de la región para combatir la pobreza y se han consolidado como nuevos derechos adquiridos por los ciudadanos latinoamericanos. En la actualidad, según datos de la CEPAL, operan en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias, es decir alrededor de 113 millones de personas. Los programas de Brasil y México son los más grandes de la región con 11 y 5 millones de personas inscritas respectivamente. Este nuevo tipo de políticas sociales contribuyó en algo a que el crecimiento económico que conoció la región en los años 2000 tuviera mayor capacidad de reducción de pobreza e incluso –aunque en mucha menor medida– de desigualdad que en los años noventa (cf. brecha de recuperación de rezagos sociales).

Aun cuando el gasto social ha sido un instrumento clave en la disminución de la pobreza y del impacto de la crisis 2008-2009, las políticas sociales siguen siendo insuficientes y presentando vacíos en la protección social y el acceso al bienestar y la equidad, particularmente en los países que más lo necesitan. Más aún, todavía queda un largo camino por recorrer en la necesidad de articular las políticas económicas y las políticas sociales en la región para reducir de forma sostenida la desigualdad. En su informe 2011, la CEPAL vuelve a colocar el acento sobre la necesidad de mejorar la distribución primaria del ingreso y de velar por la calidad del crecimiento económico. Lo anterior en la medida en que se mantiene la rigidez de las brechas productivas y la poca movilidad de los sectores de baja productividad. Esto se ve reflejado en la distribución desigual de la fuerza laboral, donde el sector que genera la menor proporción del producto (sector informal) representa el 50% del empleo.

En conclusión, las políticas de transferencias condicionadas han contribuido a mejorar los indicadores sociales en la región, pero no llegan a alterar las condiciones estructurales en las cuales se asientan la pobreza y la desigualdad.

América Latina (15 países): Variación anual del ingreso total por persona y de cada fuente en los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2010 (en porcentaje)

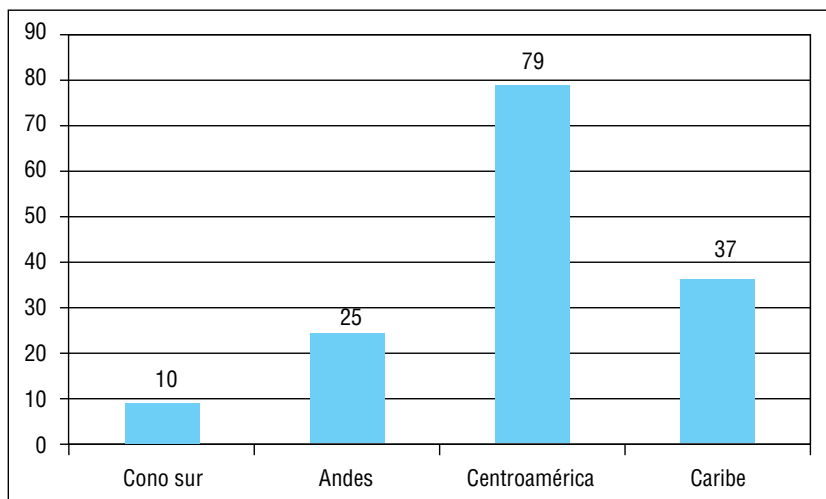


Fuente: elaboración y datos de la CEPAL. Panorama Social de América Latina 2011.

En relación a las políticas implementadas en los distintos países de la región para enfrentar los desafíos planteados por la crisis económica internacional, dos variables definieron capacidades de respuesta diferenciada desde los actores estatales. Por un lado, la capacidad fiscal de los Estados, determinada tanto por el tipo de agenda de política pública que se consolidó en el periodo post-crisis y el grado en que esta tendió a fortalecer de manera efectiva al Estado como actor central del nuevo ciclo político, como por la capacidad de los actores políticos, económicos y sociales para lograr avances concertados –o unilaterales– en la presión fiscal. Por el otro, una cierta tendencia a asemejar el “gobernar para la mayoría” con “gobernar en función de las encuestas”, más o menos pronunciada en distintos actores gubernamentales. Una cierta propensión a navegar sobre el rumbo que trazan los estudios de opinión, limita la gestión política a un camino de respuestas de corto plazo, provocando una confusión entre la acción pública y la política pública. Bajo este marco, los líderes políticos pueden ser más renuentes a tomar decisiones políticas consideradas impopulares, y en este sentido, menos propensos a construir nuevos imaginarios y proponer nuevas vías, una práctica que restringe la perspectiva de largo plazo y que limita la consolidación de políticas de Estado.

Por último, los resultados de la Ronda Delphi realizada a más de 250 analistas políticos latinoamericanos a fines de 2009, muestra diferencias subregionales importantes en cuanto hace a las capacidades nacionales de respuesta.

¿Cómo calificaría el impacto de la crisis económica internacional en el país hasta este momento? Aquí sólo “muy grave” y “grave”



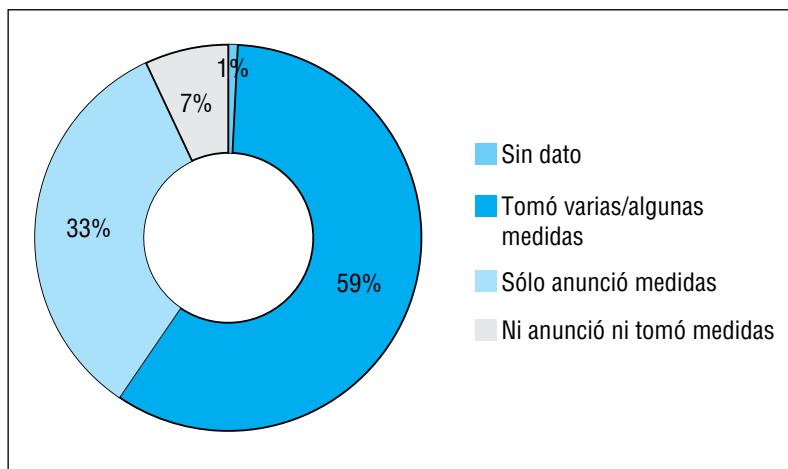
Fuente: Ronda de consulta PAPEP, septiembre de 2009.

Primero, en relación al impacto que tuvo la crisis económica internacional en los países. Si el 55% de los analistas consultados opinaba que el impacto era

“moderado”, y se circunscribía a las esferas económica y social sin llegar a tener impactos en la esfera política, el 80% de los analistas centroamericanos opinaba, por el contrario, que el impacto de la crisis en sus países era “grave” o “muy grave”, y que tenía el potencial de traducirse en tendencias de debilitamiento de las instituciones, radicalización de la protesta social y una mayor fragilidad de los partidos políticos.

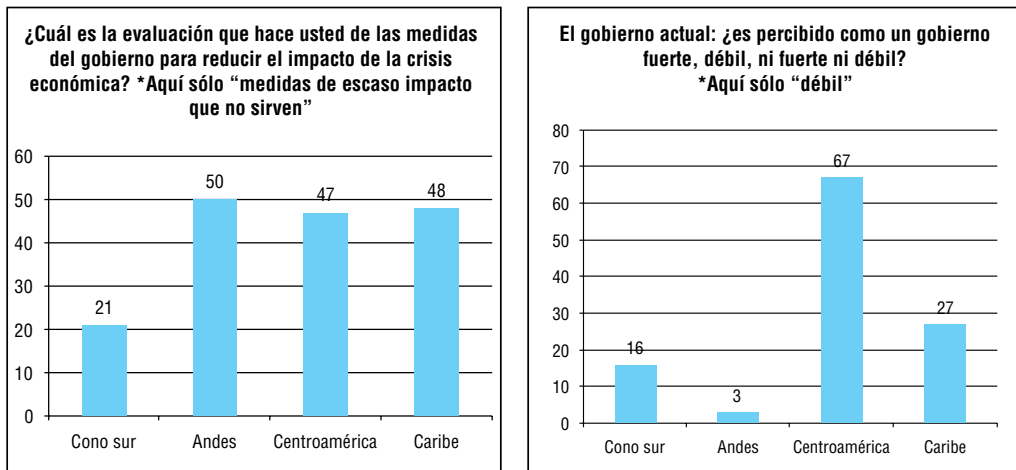
Segundo, en relación al nivel de importancia que le otorgaron los gobiernos a la necesidad de adoptar medidas concretas para encarar el desafío de enfrentar, prevenir o reducir los impactos de la crisis económica. Si bien, todos los analistas coincidieron en señalar que se trataba de un tema central de la agenda pública, sólo 60% señaló que hubo una capacidad de respuesta efectiva en la medida en que los discursos políticos se plasmaron en una o varias medidas concretas. Estas respuestas tendieron a concentrarse en los países del Cono Sur y en menor medida en el área andina. Para cuatro de cada diez consultados, este interés se quedó simplemente en el plano discursivo como anuncios de medidas que no se implementaron, esencialmente en diversos países de Centroamérica.

¿El gobierno ha tomado o anunciado medidas para enfrentar /prevenir o reducir los impactos de la crisis económica internacional?



Ronda de consultas PAPEP, septiembre 2009.

Finalmente, en relación a la pertinencia de las medidas adoptadas (esto es si se trata de medidas que ayudan, que perjudican o si tendrán escaso impacto) y a la capacidad de implementación de esas mismas medidas por los gobiernos de la región (esto es si se trata de gobiernos fuertes que controlan la situación y pueden tomar iniciativas, si se trata de gobiernos débiles con poca capacidad para tomar y sostener decisiones difíciles o si se trata de gobiernos ni fuertes ni débiles).



Fuente: Ronda de consultas PAPEP, septiembre 2009.

Una lectura transversal de los datos, permite configurar un panorama subregional altamente diferenciado. En los países del Cono Sur, los analistas consultados coincidieron en señalar que los impactos de la crisis económica internacional en sus países era “moderado”, que las medidas implementadas eran “razonables” impulsadas por gobiernos relativamente “fuertes” y respaldados si no por la “mayoría de los partidos”, al menos por el “partido de gobierno y sus aliados”. Los analistas del área andina, si bien compartían el diagnóstico sobre un impacto moderado de la crisis en sus países, tendían a poner en duda la efectividad de las medidas adoptadas y las percibían como diseñadas “sólo por el partido de gobierno”, pero no cuestionaban la capacidad de gobiernos “fuertes” para implementarlas. Los analistas de países caribeños, que tendían a calificar la situación de “grave”, situaban las medidas anti-crisis en el plano discursivo y como el hecho de “algunos políticos”, dudando por tanto de su efectividad. Finalmente, en los países centroamericanos, la preocupación por un impacto “grave” o “muy grave” en distintas esferas de la sociedad, se acompañaba de una visión moderadamente crítica sobre las medidas implementadas, tanto por su “escaso impacto”, como por el hecho de ser percibidas como iniciativas del “partido de gobierno” y su ejecución dependiente de gobiernos considerados “débiles”.

De esta forma, en algunos países parecieron combinarse no sólo mayores niveles de vulnerabilidad externa sino también menores capacidades de respuesta, mientras que en otros tendieron a combinarse menores niveles de vulnerabilidad externa con mayores capacidades de respuesta, definiendo caminos diferenciados para las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Corolario: identificando caminos diferenciados

El objetivo del presente informe es ofrecer claves de navegación política para líderes políticos, actores sociales y ciudadanos comprometidos, que son los que están definiendo y construyendo los caminos de la democracia en América Latina. Ello requiere a la vez de un horizonte normativo y de un aterrizaje concreto a las condiciones en las cuales se desenvuelve la práctica política y el ejercicio de la ciudadanía en la región. Por un lado, resulta imprescindible postular, reivindicar y trabajar por la construcción permanente y siempre inacabada de una democracia de ciudadanía en la región. Por el otro, es imperativo constatar que los desafíos de la expansión de ciudadanía se insertan en sociedades con estructuras de poder persistentemente concentradas, dinámicas económicas insuficientemente competitivas en el mercado internacional, instituciones estatales relativamente débiles y limitados grados de legitimidad, con serios problemas en términos de violencia y seguridad humana, exclusión social (desigualdad y pobreza) tanto en términos objetivos como subjetivos, niveles de participación ciudadana con restricciones y mecanismos incompletos de reconocimiento institucional de las identidades culturales.

En definitiva, se trata de aportar instrumentos de *análisis para la acción* que hagan de la política, no sólo el “arte de lo posible” sino el “*arte de lo mejor posible*”¹. A la luz de las lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis internacional de 2008-2009, el primer hallazgo del informe, es que las democracias latinoamericanas son hoy más resilientes a *shocks* externos que hace una década, cuando tuvieron que generar respuestas a crisis de gobernabilidad recurrentes, o más aún que hace tres décadas, cuando la transición democrática iba acompañada, casi inevitablemente, de los fantasmas del retorno al pasado.

1 PAPEP (2008), Cuaderno de Gobernabilidad Democrática.

Ello no quiere decir que las crisis de gobernabilidad o los quiebres democráticos hayan quedado definitivamente fuera del espectro de lo posible. De hecho, nuestra historia política deberá resolver de aquí en adelante, si el golpe de Estado en Honduras, y las condiciones en que se desarrolló, constituyen el último resabio de las pulsiones autoritarias de la cultura política latinoamericana o son el primer llamado de alerta de una serie de déficits democráticos que se pueden tornar crónicos e insostenibles. El punto que se quiere destacar es que, en términos generales, las instituciones democráticas tienen mayor capacidad para seguir proyectando una comunidad política nacional a futuro, a pesar de la existencia de acontecimientos desestabilizadores, como lo es un *shock* económico externo.

El segundo hallazgo es que existe un mapa diferenciado de resiliencia democrática en la región. Ese mapa se construye a partir de una mirada a *la evolución* de lo que el informe define como las *tres brechas estructurales entre Estado y ciudadanía* en los distintos países. La evolución de estas brechas define la capacidad creciente o decreciente que tienen las instituciones democráticas y los sistemas políticos para responder a las expectativas, demandas y necesidades de *sus* ciudadanos. Por tanto a menores brechas, menor será la vulnerabilidad de la institucionalidad democrática nacional. El razonamiento surge de múltiples análisis de grupos focales realizados en toda la región: los ciudadanos latinoamericanos demandan mejoras concretas en su calidad de vida, pero no lo hacen en el vacío. Lo hacen en relación a las condiciones de su propio entorno, en referencia a su propia experiencia vital y con un elevado grado de consciencia sobre las restricciones estructurales que enmarcan todo proceso de cambio, más aún cuando este debe hacer frente a situaciones de *shock* externo.

De ahí, el énfasis que pone este documento en aterrizar y vincular el concepto de legitimidad pública a una concepción real y cotidiana como lo es la “satisfacción con la política”, que explica el grado de cercanía o lejanía que perciben los ciudadanos en su relación con las instituciones; el concepto de estatalidad, ligado en términos pragmáticos al de “gestión institucional”, basado en capacidades indispensables del Estado realmente existente para generar respuestas a las demandas ciudadanas; y el concepto de bienestar vinculado a una noción más efectiva de “recuperación de rezagos sociales”, con condiciones mínimas y cambios incrementales del ejercicio ciudadano que los latinoamericanos le exigen a sus instituciones democráticas.

El tercer hallazgo, es que resulta fundamental reconocer que existen “pisos” diferenciados de construcción institucional, de ejercicio efectivo de derechos en la región y de brechas socioeconómicas en los distintos países de la región. Una mayor o menor resiliencia de las democracias tendrá impactos diferenciados según de qué piso se parta al abordar la gestión de *shocks* externos. Estos son claramente más altos en aquellos países con democracias asentadas en instituciones legítimas, efectivas y con capacidad de generar bienes públicos. Por

el contrario, son más bajos en democracias marcadas por eventos de bloqueo político-institucional – cuando no de crisis política, que pueden llegar a erosionar las bases del sistema político, incluso hasta llegar a su quiebre, cooptadas por intereses particulares. Esta distinción es importante pues las consecuencias de una menor resiliencia de las instituciones democráticas varían de acuerdo a como se configuran esos “pisos”². Y es pertinente, en la medida en que existen indicios para señalar que los mecanismos de transmisión de la crisis financiera y económica internacional que en juego en 2008-2009 tendieron a transmitirse con más fuerza a países con menores capacidades de respuesta y con menores pisos de construcción democrática, y viceversa, tendieron a ser más suaves en entornos con mayores capacidades de respuesta y con pisos más altos de construcción democrática.

El cuarto hallazgo del informe es que en la última década América Latina ha conocido un proceso de revalorización de la capacidad transformadora de la política, que ha generado mayores grados de autonomía y ha ampliado la frontera de lo posible en términos de construcción de proyectos nacionales. Desde orientaciones políticas diferenciadas –de reformismo práctico, de nacionalismo popular o de modernización conservadora– que se gestaron como respuesta a la crisis de la “media década perdida” y que recorrieron el espectro político en todos los países de la región, se buscó incrementar la capacidad de respuesta del sistema político tanto a las demandas y las expectativas de los ciudadanos como a las nuevas condiciones de la economía global. Esta nueva tendencia en el comportamiento político estuvo asociada a la emergencia de una ciudadanía más crítica y exigente, más consciente de sus derechos, con voluntad para participar de la vida pública y con capacidad para jugar un rol en el proceso de toma de decisiones políticas. Este proceso también supuso un proceso de polarización política creciente acompañada de nuevas tensiones para la institucionalidad democrática en la medida en que se rompió el consenso sobre el modelo de desarrollo y el modelo de democracia imperante en la región desde mediados de los años ochenta.

Finalmente, el informe concluye que, en medio de este proceso general de revalorización de la política, el ejercicio de capacidades para la política democrática ha sido un factor clave para explicar una gestión política exitosa de la crisis económica internacional de 2008-2009 –aunque con importantes diferencias

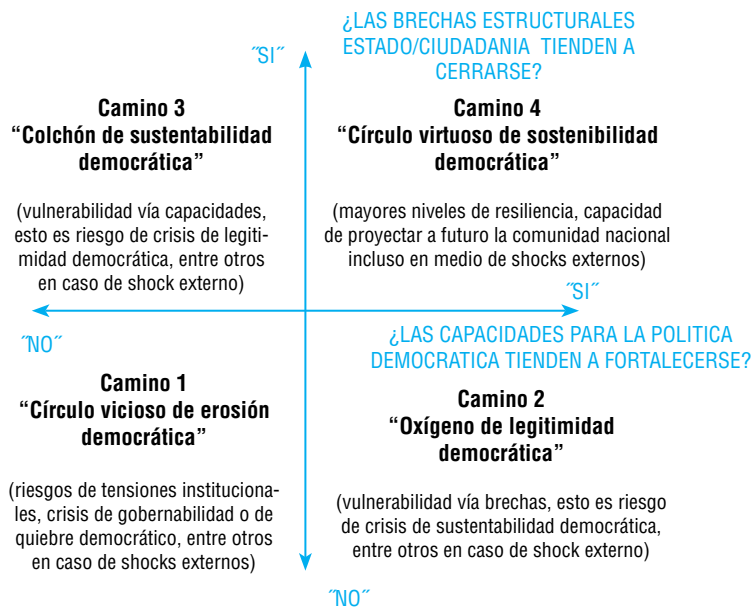
2 Un ejemplo interesante para graficar este punto se encuentra en el documento de Luis Eduardo Gonzalez (2008), “Crisis in Latin America since the End of the Cold War”. A partir de un análisis riguroso de las crisis de gobernabilidad registradas en América Latina entre 1992 y 2007, el autor define un marco conceptual que permite diferenciar a nueve democracias que se encontrarían en “zona de riesgo” de otras ocho que se encontrarían fuera de esa zona, para concluir que Honduras resultaba un caso atípico al no haberse registrado allí ninguna crisis política hasta 2007. Más allá de la importancia de esa clasificación, resulta importante destacar la pertinencia de distinguir conceptualmente entre pisos diferenciados de construcción democrática en la región.

entre países. Esto quiere decir que existe un cierto tipo ejercicio de la política que tiende a incrementar la capacidad de resiliencia de las instituciones democráticas. De nuevo, no se trata de dar cuenta de una noción ideal del ejercicio de la política, sino de aprehender dinámicas que se han dado en distintos procesos políticos, y que han contribuido a crear poder democrático para contribuir a la expansión de ciudadanía, insertos en contextos nacionales específicos marcados por fragilidades institucionales y déficits ciudadanos diversos.

En aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos sociopolíticos y económicos heredados de la recesión de 2009, estas capacidades se asentaron en: i) Liderazgos políticos representativos con capacidad de generar horizontes compartidos; ii) Acuerdos amplios en beneficio de los más vulnerables; iii) Implementación de políticas públicas centradas en los ciudadanos. De esta forma, las capacidades para la política democrática emergieron como factores de mediación entre la crisis global y su posible transferencia al ámbito político nacional, definiendo tratamientos y respuestas desde los actores nacionales a las tensiones derivadas de la desaceleración económica.

Bajo este marco, la revalorización de la política que conoció la región en la última década ha supuesto el fortalecimiento de las capacidades de gestión política de los actores del desarrollo, más no necesariamente el fortalecimiento de las capacidades para la política democrática. Las capacidades de gestión política pueden fortalecer las bases en las cuales se asienta la democracia generando un círculo virtuoso entre la acción de los actores y la disminución de brechas, pero también pueden erosionarlas cuando, por el contrario, se generan círculos viciosos. Esta es la idea central que permite generar un mapa de caminos diferenciados de la democracia en la región.

El esquema base surge de la interacción entre las dos variables que permiten explicar un mayor o menor grado de resiliencia/vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas a shocks externos. Por un lado, la variable de “brechas estructurales Estado/ciudadanía”. Por el otro, la variable de “capacidades para la política democrática”. De esta forma, el mapa conceptual presentado en el cuadro siguiente sugiere que cuando las brechas estructurales se incrementan y las capacidades políticas se erosionan, las democracias entran en caminos de erosión, y viceversa: la democracia encuentra caminos de sostenibilidad cuando las brechas se reducen y las capacidades políticas se fortalecen. Las situaciones intermedias refieren a desafíos distintos.



Fuente: elaboración propia.

Antes de pasar a la descripción de las cuatro trayectorias posibles, en medio de posibilidades importantes de la ocurrencia de un nuevo shock externo, es preciso señalar:

- i) Que más que trayectorias estancas y rígidas se trata de trayectorias dinámicas y flexibles. En el mediano, e incluso en el corto plazo, un país puede transitar de una a otra según se produzcan cambios significativos en la coyuntura política analizada. En ese sentido, resultará necesario aterrizar al debate político nacional, las definiciones de "brechas estructurales Estado/ciudadanía" y de "capacidades para la política democrática" a contextos nacionales específicos. De esta forma, el marco conceptual resultará útil en la medida en que contribuya a generar lenguajes comunes y conceptos compartidos para el debate político.
- ii) Que en la medida en que se busca explicitar claves para la navegación política en tiempos de alta incertidumbre en relación a la evolución de la economía global, la construcción del marco conceptual y la descripción de las trayectorias posibles hace especial énfasis en generar una suerte de análisis cualitativo de "stress", en términos de resiliencia/vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas frente a shocks económicos externos que puedan sufrir los países de la región en el corto y mediano plazo.
- iii) Que el presente marco conceptual permite realizar balances comparativos a nivel regional en la medida en que se tenga cuidado de integrar una tercera variable en el análisis que explique "pisos" diferenciados de ejercicio democrático (como una variable proxy bien se podría utilizar la variable de

“brechas socioeconómicas” trabajada por la CEPAL). No es lo mismo que democracias “más institucionalizadas” transiten temporalmente por sendas de erosión democrática que lo hagan democracias “más frágiles”. En el primer caso las dificultades institucionales podrían remitir a riesgos asociados con una crisis de crecimiento, en el segundo podrían remitir a riesgos de quiebre democrático.

- iv) Que en la medida en que las dos variables utilizadas no son del todo independientes, la interacción entre ambas genera “círculos virtuosos” y “círculos viciosos”. Ello se deriva de la constatación de que uno de los factores centrales que impulsó el cierre de la “brechas estructurales” en América Latina fue el proceso de revalorización de la política que se dio en la última década. En ese sentido, lo que describen los escenarios intermedios son desequilibrios que presentan tanto riesgos como oportunidades dependiendo tanto del “punto de partida” como del impacto de los shocks económicos.

De forma creciente, en las últimas décadas se han ido perfilando caminos diferenciados de la democracia en la región. El grado de heterogeneidad creciente de los procesos de desarrollo y de los procesos democráticos nacionales hace cada vez más difícil hablar de América Latina como unidad. Este proceso puede acentuarse aún más en el mediano plazo en la medida en que se consoliden escenarios fuertemente negativos en el contexto externo. O puede generarse una oportunidad en la medida en que las potencias regionales y aquellos países que logren dar saltos cualitativos en términos de la articulación entre democracia y desarrollo sirvan de ancla para evitar que procesos nacionales más complejos deriven en nuevos esquemas de quiebres democráticos y de ejercicios de ciudadanía de baja intensidad.

El presente informe sugiere que las preguntas importantes a las cuales deben responder los actores del desarrollo en la región tienen que ver: i) con la capacidad de respuesta de los Estados y los sistemas políticos a las expectativas, demandas y necesidades de los ciudadanos; y ii) con las condiciones necesarias para crear poder democrático para ampliar esa capacidad de respuesta impulsando transformaciones sociales que fortalezcan la institucionalidad democrática. De la forma en que ellos respondan a estas preguntas, y dependiendo de la evolución del contexto externo, surgen cuatro caminos posibles, que generan realidades nacionales potencialmente muy divergentes (especialmente entre el primero y el último).

En contextos nacionales donde las brechas estructurales se mantengan en el tiempo o tiendan a ampliarse, y donde se presenten capacidades políticas débiles o erosionadas, se pueden generar “círculos viciosos de erosión democrática” (Camino 1). Bajo la influencia de shocks externos, se produciría un entorno de elevada vulnerabilidad que podría implicar serios riesgos de crisis de gobernabilidad e incluso de quiebres democráticos, especialmente en democracias con una construcción institucional más frágil, menores niveles de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas.

Al contrario, allí donde las brechas estructurales tiendan a disminuir y se fortalezca la política democrática, se pueden consolidar “círculos virtuosos de sostenibilidad democrática” (Camino 4). Combinadas producirían un entorno favorable a la expansión de ciudadanía, especialmente en aquellas democracias con construcciones institucionales más sólidas, con pisos más altos de ejercicio ciudadano y donde las brechas socioeconómicas sean menores. Estas democracias serían más resilientes, en el sentido de ser capaces de seguir proyectando una comunidad política nacional a futuro, a pesar de la existencia de acontecimientos potencialmente desestabilizadores como shocks económicos fuertes y persistentes.

Las situaciones intermedias refieren a desafíos distintos. Por un lado, contextos en que las brechas estructurales tenderían a disminuir pero en medio de tensiones políticas e institucionales crecientes por el deterioro de las capacidades políticas de los actores. Sometidas a shocks externos, estas democracias podrían ver bloqueados los mecanismos de inclusión que estaban promoviendo y podrían sufrir déficits importantes de legitimidad democrática, especialmente en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Al contrario si para entonces han logrado generar un “colchón de sustentabilidad democrática” (Camino 3) podrían ser más resilientes a la crisis.

Por el otro, contextos en que capacidades políticas acrecentadas buscarían generar márgenes de autonomía para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática, pero en medio de brechas estructurales duras. Las brechas Estado/ciudadanía se mantienen inalterables o se amplían por dinámicas de erosión institucional relacionadas con fenómenos de larga data como la desigualdad y/o la violencia. Bajo la influencia de shocks externos, podrían producirse situaciones de crisis de sustentabilidad democrática, en la medida en que los actores de la democracia no tienen pisos mínimos para actuar, sobre todo en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Si los impactos del shock externo no son tan fuertes, y las capacidades políticas de los actores son muy elevadas, podría generarse algo de “oxígeno de legitimidad democrática” (Camino 2) como un medio para “blindar” el proceso democrático.

En definitiva, el mensaje central del informe sugiere que la gestión política de las brechas es fundamental para reducir las vulnerabilidades estructurales de las democracias. Fortalecer el vínculo entre democracia y desarrollo requiere ampliar la calidad y capacidad de la política democrática.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo
2010 ¿El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?
- BÁRCENA, Alicia
2009 “En búsqueda de Soluciones a las Crisis Financiera: Medidas Adoptadas y Futuros Desafíos”. Palabras en la Cátedra de las Américas (OEA). Washington. 5 de octubre.
- CALDERÓN, Fernando (coord.); Fontana, Lorenza; Nava, Isabel; Pacheco, Huascar.
2011 *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz: PAPEP/Fundación UNIR Bolivia, 2011/Plural
- CALDERON, Fernando comp.
2012 “Voces Latinoamericanas”, PAPEP-PNUD
CEPAL
2010 *Panorama Social de América Latina*.
-
- 2011 *Panorama Social de América Latina*.
CEPAL y Secretaría General Iberoamericana
- 2011 Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el Desarrollo.
- FRANCO, Rolando; Hopenhayn, Martín, y León, Arturo.
2011 “Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día”. Revista CEPAL N° 103, abril.
- Fondo Monetario Internacional
2011 Perspectivas Económicas Mundiales, septiembre.
- GARRETÓN, Manuel Antonio
2009-2010 “Actores sociales y procesos de democratización en América Latina en el contexto de la crisis económica internacional” PAPEP-PNUD.

- GARZÓN Juan Carlos, Tassara Alessandra
2011 “Las dimensiones políticas de la persistencia de la desigualdad y sus impactos en la gobernabilidad”. OEA, Washington DC: Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. Secretaría de Asuntos Políticos.
- GARRETÓN, Manuel Antonio; Gutiérrez Villegas, Claudia
[2012] “La gobernabilidad democrática en tiempos de crisis. Actores sociales y procesos de democratización en el contexto de recesión económica internacional”
- GÓMEZ-SABAINI, Juan Carlos Jiménez, Juan Pablo
2011 Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina. CAF, Documentos de Trabajo, Agosto.
- GTZ CEPAL
2010 “Public Finance and Administrative Reform Studies Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean” *State and Democracy*. Eschborn.
- IAZAETTA, Osvaldo
[2012] “Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina” PAPEP - PNUD
- LEVI, Margaret
2006 “Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno”. En Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14, abril, pp. 9-40
- LINDBLOM, Charles
1986 “Another State of Mind”, *American Political Science Review*, 76 (1): 9-21
- LINZ, Juan
1978 *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins, University Press.
- LUSTIG, Nora
2000 *Las crisis y la incidencia de la pobreza: macroeconomía socialmente responsable*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo., <http://www.iadb.org/sds/doc/pov-108S.pdf>.
- LUSTIG, Nora
2009 “Hacia un marco para entender la política de reducción de la pobreza y la desigualdad”. En Arnson, Cynthia; Jara, José & Escobar, Natalia: *Pobreza, desigualdad y la “Nueva izquierda” en América Latina*. Washington: Woodrow Wilson Center Update of the Americas.
- MARIANI, Rodolfo, coord.
2007 *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina, Serie Contribuciones para el Debate, Vol. II*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, Lima.
- MARVÁN Laborde, Ignacio
[2012] “Crisis y regímenes políticos: tensiones institucionales”

- MORENO, Daniel y Aranibar, Antonio
[2012] *El malestar ciudadano con la política*. Observatorio Regional de la Gobernabilidad Democrática. PAPEP - Regional / PNUD
- MORENO-BRID, Juan Carlos, Puchet Anyul, Martín
[2012] “El impacto de la crisis financiera global en América Latina. Una mirada desde la economía.” PAPEP- PNUD
- O'DONNELL Guillermo
1994 “Democracia delegativa”. *Journal of Democracy*, Vol. 5, No1, Enero 1994: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press
- OECD
2010 *Perspectivas Económicas de América Latina 2011*. noviembre.
-
- 2011 “Consolidate policy advances to create a Latin American decade” http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_33731_46982_986_1_1_1_1,00.html
- OXHORN, Philip
[2012] “La democracia después de la crisis. Implicancias en la esfera pública”
- OXHORN, Philip
2009 “La democracia después de la crisis, Implicancias en la esfera pública” PAPEP- PNUD.
- ORTUÑO, Armando y Loayza, Natalia
2008 “Crisis y democracia en América Latina. Un análisis del Latino-barómetro” Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y observatorio regional. Buenos Aires. PAPEP PNUD. Siglo XXI Editores.
- PAPEP
2009 Ronda de consultas Delphi a intelectuales de Latinoamérica.
- PAPEP-UNIR
2011 “Los conflictos sociales en América Latina”.
PNUD
2004 *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD/Alfaguara.
- PNUD-OEA
2009 *La Democracia de Ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, noviembre. ww.democraciadeciudadania.org.
-
- 2010 *Nuestra democracia*
- ROJAS RÍOS, César
[2012] “Crisis contenida y malestar no contencioso. Cuatro consideraciones sobre la crisis financiera en América del Sur”, PAPEP - PNUD.

VEGA, Juan Enrique

2011 “Liderazgo político para la reducción de la desigualdad”.

ZOVATTO, Daniel

2009 Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2002. Ediciones Universidad de Salamanca.