

Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina

Síntesis de los debates
del Seminario Internacional
“Democracia, Estado y Ciudadanía
en América Latina”



Introducción

¿Qué tipo de Estado se requiere para fortalecer la democracia y construir ciudadanía en los países de América Latina? Con el fin de debatir sobre las respuestas a esta y otras preguntas, y la relación entre el Estado, la democracia, la ciudadanía y la economía en la región, el 15 de octubre de 2008 se llevó a cabo el Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina”, convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea, El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Fundación Este País.

Los debates del Seminario Internacional tuvieron como punto de partida las reflexiones de diversos autores contenidas en el libro *Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, publicado por el PNUD y la Unión Europea, y presentado en el marco del Seminario Internacional, dando así continuidad a las discusiones iniciadas con la publicación del *Informe sobre la Democracia en América Latina*, en 2004.

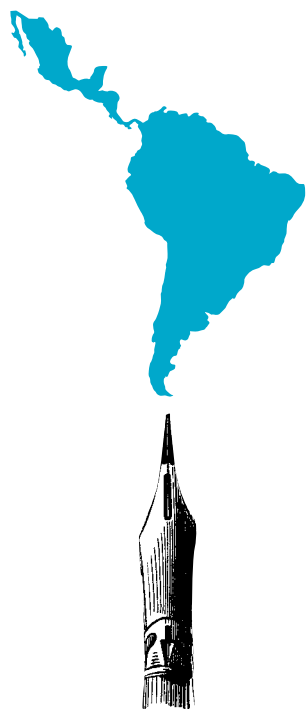
Las discusiones del Seminario Internacional, en las cuales participaron académicos y especialistas nacionales e internacionales, líderes políticos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales, se estructuraron en tres módulos temáticos:

1. Estado y democracia: ¿Cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia de ciudadanía? En este módulo se abordó la singularidad de los vínculos entre el Estado y la democracia de ciudadanía en las democracias latinoamericanas.
2. Construcción de ciudadanía y Estado: ¿Hacia una redefinición de la relación

del Estado y la ciudadanía? Como parte de este módulo se reflexionó sobre las instituciones estatales, su calidad, funcionamiento y relación con los ciudadanos y sus organizaciones, en el contexto de desigualdad y diversidad sociocultural.

3. Estado y economía: ¿Más Estado o más economía de mercado para democracias que aseguren ciudadanía? Los debates de este módulo se enfocaron en analizar el papel que deben jugar el Estado y el mercado para sostener y promover una economía capaz de apuntalar un proceso de desarrollo socialmente incluyente.

Tomando en cuenta los ejes temáticos en los que fue organizado el debate durante el Seminario Internacional, en este documento se presenta una síntesis de las exposiciones presentadas en el encuentro, con el fin de continuar y ampliar las discusiones sobre el tipo de Estado que requieren los países de América Latina para profundizar en los avances de la democracia, enfrentar los desafíos económicos actuales y hacer efectiva una ciudadanía de alta intensidad.



Apertura del Seminario Internacional

Superar la crisis por la vía democrática

MAGDY MARTÍNEZ-SOLIMÁN, *Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México*

La democracia se ha erigido en la forma institucional mejor equipada para corregir la desigualdad y combatir la exclusión. Pero muchos se preguntan si los mecanismos institucionales y liderazgos actuales estarán a la altura de los desafíos del momento.

La crisis financiera de 2008 ha traído consecuencias sobre la concepción del Estado. En la década de 1970 Willy Brandt afirmó que sólo los ricos podían permitirse un Estado pobre; con la crisis actual, ni los ricos, ni *Wall Street*, se lo pueden permitir. Quienes proclamaron que la nacionalización y el déficit público eran herejías, que el Estado debía desregular y que la política pública tenía que limitarse al mínimo gasto, han sido protagonistas de la mayor oleada de nacionalizaciones de la historia, la mayor inyección de dinero público en la economía desde el Plan Marshall y quizá el inicio de una nueva estrategia de *New Deal*, basada en la recuperación del empleo mediante el impulso a la obra pública. Los Estados necesitarán de mayor espacio fiscal para financiar estas magnas intervenciones y para ello tendrán que debatir, convencer y pactar, tres actividades profundamente vinculadas con las reglas e instituciones de la democracia.

Las democracias en América Latina y la transición en México han demostrado que es posible generar crecimiento sostenido y una reducción constante de la pobreza. Estas conquistas están en riesgo. Se debe

Superar la crisis actual dentro de cauces institucionales es, posiblemente, la mejor defensa del sistema democrático

analizar si los mecanismos democráticos actuales podrán darle salida a la crisis mediante soluciones debatidas, convincentes y pactadas; una de esas soluciones quizá sea la construcción de un nuevo pacto fiscal.

Superar la crisis actual dentro de cauces institucionales es, posiblemente, la mejor defensa del sistema democrático: es necesario encontrar soluciones a la crisis dentro de la democracia y que la crisis no debilite a la democracia.

Hacia la construcción de un Estado de ciudadanía

REBECA GRYNSPAN, *Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

En los países de América Latina existe un consenso generalizado por vivir en democracia. En los últimos cinco años se han observado en la región niveles positivos de crecimiento y gobiernos con preocupaciones sociales y bases electorales populares. Los avances en el combate a la pobreza y la desigualdad, aunque significativos, son modestos y sufrirán alguna regresión en el panorama económico que se avecina. Para enfrentar estos retos es preciso analizar la olvidada relación entre las democracias y sus Estados, y entre economía y democracia. Los recientes rescates financieros por parte de los Estados en muchos países del mundo han zanjado la falsa dicotomía entre Estado y mercado, pero no así la relación más profunda entre democracia, Estado y economía.

En décadas anteriores, parecía aceptarse en América Latina que la democracia se había conquistado en la medida en que existían procesos electorales competitivos y recurrentes. Pero la democracia supone un conjunto de derechos y obligaciones mucho más amplio que el puesto en juego en una elección, y que forman parte de la médula de la ciudadanía.

En el proceso de construcción de un Estado de ciudadanía, desafío de la política democrática en América Latina, se deben discutir, entre otros, los siguientes asuntos:

- La frágil efectividad de la Ley
- Las reformas constitucionales que han tenido lugar con diferentes objetivos políticos
- La polarización creciente y la exclusión económica y social
- La capacidad fiscal de los Estados y las medidas necesarias para construir un pacto fiscal

Referirse a una ciudadanía que incorpore los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales pone en la discusión central el tipo de Estado que está detrás de esa ciudadanía y el tipo de instituciones que se requieren para expandir, consagrar y garantizar esos derechos y hacer efectivamente universal la legalidad.

Los recientes rescates financieros por parte de los Estados en muchos países del mundo han zanjado la falsa dicotomía entre Estado y mercado

La importancia de la cohesión social para el Estado democrático

MENDEL GOLDSTEIN, *Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en México*

4

La atención a los principios de libertad, democracia, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es condición imprescindible de la paz, la estabilidad y la prosperidad en cualquier sociedad. Los principios mencionados y los esfuerzos por el desarrollo están entre los objetivos de política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (UE)

En los Estados democráticos la cohesión social es un tema fundamental y para la UE es una prioridad en sus relaciones con América Latina. Como consecuencia, este tema figura como uno de los ejes principales de la cooperación de la UE con los países de la región.

Como lo ha afirmado Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, para tener éxito en el camino de la cohesión social y la consolidación democrática en América Latina es preciso responder las siguientes preguntas: ¿Qué Estado y qué instituciones requiere una democracia que se apoye en la construcción de condiciones crecientes de equidad?, ¿qué papel tiene el Estado en la lucha contra la desigualdad?, ¿qué instituciones y capacidades políticas exige el desempeño de ese papel?, ¿cómo establecer relaciones sanas entre democracia y mercado, que habiliten el crecimiento económico, permitan expandir la ciudadanía y mejoren su estatuto? En síntesis, ¿qué Estado necesita América Latina para tener más mercado, más democracia y mayor cohesión social?

Los desafíos de pensar al Estado

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME, *Coordinador General Académico de El Colegio de México*

Si bien es cierto que en casi todos los países de América Latina existen elecciones razonablemente competitivas, esos regímenes conviven y suelen apoyarse en Estados de baja eficacia, efectividad y credibilidad. Las deficiencias de los Estados latinoamericanos en cuanto a su capacidad y legitimidad tienen efectos negativos o nulos en el desarrollo de la ciudadanía plena, en la inclusión social y en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La reflexión sobre el Estado en América Latina es esencial. La idea central es cómo utilizar toda la potencialidad de la vida democrática para imponer un

La crisis financiera y económica actual y los nuevos retos en términos de regulación hacen que la reflexión sobre el Estado sea aún más pertinente

principio de orden en distintas áreas de la actividad política, económica y social. Este principio alude a la capacidad del Estado para regular la vida pública e incrementar la calidad de la vida democrática. La crisis financiera y económica actual y los nuevos retos en términos de regulación hacen que la reflexión sobre el Estado sea aún más pertinente.

Pensar al Estado y su relación con la democracia y la economía implica enfrentar dos desafíos. El primer reto es el de la sustancia: evitar la inclinación del debate actual de recurrir, de nuevo, al Estado como ente y concepto, todopoderoso pero vacío, capaz de solucionar de forma mágica los problemas políticos, económicos y sociales. El segundo reto es el de la imaginación y la innovación. Si se trata de traer de vuelta al Estado es importante evitar la nostalgia del pasado y pensar en soluciones y acciones estatales imaginativas.



Estado y democracia:

¿Cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia de ciudadanía?¹

Sin Estado no hay democracia

GUILLERMO O'DONNELL, *Profesor de la Universidad de Notre Dame y del Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina*

Al principios del siglo XX, las principales corrientes de la ciencia política concebían la democracia como un asunto de régimen político, ponían en el centro de la discusión a la ciudadanía política y al elector como el actor principal. Se dejaron de lado las dimensiones de la ciudadanía social, civil y cultural, y al Estado. Ante esta concepción se plantearon dos visiones: quienes afirmaban que no se debía exigir más a la democracia de lo que ésta podía ofrecer, en términos de libertades políticas y elecciones libres y competitivas, y quienes argumentaban que la democracia sólo era la máscara de una dominación social cada vez más cruel y sofisticada.

Frente a esta polarización surgió una concepción diferente de la democracia, sustentada en una visión integral del ser humano, que ejerce una serie de ciudadanía y no sólo la política. En esta visión, el Estado está ligado al régimen democrático al menos por tres razones: primera, el Estado es la entidad que delimita territorialmente la ciudadanía electoral; segunda, comprende el sistema legal que sanciona las libertades sin las cuales el régimen democrático no existiría, y tercera, el Estado se manifiesta en la estructura burocrática que le da continuidad y certidumbre a los procesos políticos. Sin estos compo-

1. Este módulo fue moderado por **RODOLFO MARIANI**, Coordinador del libro *Contribuciones al debate, Volumen II, Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*.

entes, propios del Estado, no existiría un régimen democrático, es decir, sin Estado no hay democracia.

En la actualidad, ante visiones contrapuestas sobre el Estado, que lo consideran la fuente de todos los males o hacen una reivindicación nostálgica de él, se debe recuperar una visión crítica que reconozca que el Estado es un ente complejo, fragmentado y diverso, sujeto a procesos permanentes de construcción, reconstrucción y destrucción. Es necesario reformular un concepto de Estado que sea una guía intelectual y una palanca útil para hacer políticas efectivas.

Se debe recuperar una visión crítica que reconozca que el Estado es un ente complejo, fragmentado y diverso, sujeto a procesos permanentes de construcción, reconstrucción y destrucción

Cultura de la legalidad para afianzar la democracia

SOLEDAD LOAEZA, *Profesora e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México*

La relación entre Estado y democracia no ha sido suficientemente pensada y discutida. En América Latina se pensó durante casi tres décadas que la idea de democracia procedimental, referida exclusivamente a los derechos políticos básicos y al régimen político, era suficiente. Sin embargo, la democracia no se agota en el régimen político, de la misma manera que el Estado democrático no es lo mismo que el régimen democrático.

En la actualidad, uno de los obstáculos fundamentales para el afianzamiento de la democracia, sobre todo en México, es la debilidad del Estado de Derecho y en particular la carencia de una cultura de la legalidad. A este respecto, es necesario analizar por qué no funciona el sistema legal y considerar que la falta de un sistema jurídico funcional no está relacionada, necesariamente, con insuficiencias en el aparato coercitivo, sino con la carencia de una cultura de la legalidad. Por ello, un reto fundamental es analizar cómo desarrollar esa cultura.

Ante el desmantelamiento del Estado producido por las reformas liberalizadoras impulsadas en América Latina en las últimas décadas, frente a la incapacidad

del Estado para enfrentar el desafío del crimen organizado y las presiones de los intereses particulares e ilegales en la toma de decisiones públicas, el reto actual en América Latina es reconstruir el Estado y la senda para hacerlo es por medio del sistema legal.

La debilidad del Estado de Derecho y en particular la carencia de una cultura de la legalidad es uno de los obstáculos fundamentales para el afianzamiento de la democracia

Dilemas, causas y efectos de los Estados no democráticos

GABRIEL NEGRETTO, *Profesor asociado de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE*

6

¿Cuáles son los obstáculos para la creación de un Estado democrático? ¿Qué estrategias se requieren para removerlos? Existen dos factores que provocan el surgimiento de Estados no democráticos. El primer factor es la pobreza y la desigualdad, principal causa de un Estado débil y permeable, capturado por intereses y grupos privilegiados y sesgado en la aplicación de la ley a favor de esos intereses y grupos. El segundo factor es la existencia de congresos clientelares y partidos débiles en el contexto de crisis económicas. En tiempos de crisis, los congresos con poco o nulo interés en la promoción de políticas públicas generan concentración del poder en el Ejecutivo y en las burocracias y, por tanto, discrecionalidad en el diseño y aplicación de las políticas públicas, lo que incrementa la posibilidad de captura del Estado.

El principal efecto de un Estado débil y no democrático es la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Esta falta de confianza ha provocado reacciones ciudadanas que, a diferencia de los movimientos por los derechos humanos que han fortalecido las instituciones estatales, promueven reformas institucionales que agravan la debilidad del Estado. La crisis de confianza en el Estado también ha conducido a re-

El principal efecto de un Estado débil y no democrático es la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones

formas constitucionales que delegan el poder en líderes políticos que explotan la crisis de representación y adquieren una mayor personalización del poder.

Frente a este panorama las preguntas fundamentales que se deben responder para construir un Estado de y para los ciudadanos son dos: ¿Cómo reformar al Estado si quienes tienen el poder para hacerlo son los que tienen el menor interés en hacerlo? ¿Cómo reformar al Estado si sus deficiencias llevan a los ciudadanos a proponer o aceptar reformas institucionales que agravan los problemas de un Estado ineficiente y potencialmente antidemocrático?

Por un pesimismo sin complicidades

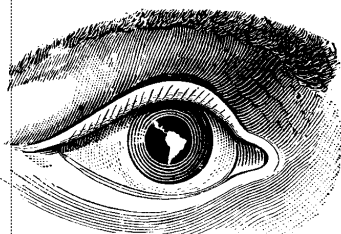
ARTURO NÚÑEZ, *Senador de la República*

Desde 1959, en su estudio pionero, *El hombre político*, Seymour Lipset indagaba sobre las condiciones sociales necesarias para el orden democrático. Advertía desde entonces que la estabilidad de la democracia dependía del desarrollo económico y de la legitimidad del sistema político. A este respecto, el informe *La Democracia en América Latina*, publicado por el PNUD en 2004, rescata la pregunta clave: ¿cuánta desigualdad soporta la democracia?

En esta discusión, conviene recordar el impacto que han tenido los programas de ajuste y el neoliberalismo en México y el resto de América Latina. Si es cierto, como señalaba Albert Hirschmann, que el populismo y el socialismo real suponían que la economía era elástica a las necesidades y caprichos de la política, el neoliberalismo ha supuesto lo contrario, que la política es elástica a las exigencias y caprichos del modelo económico.

Casi tres décadas de neoliberalismo en México han dejado un saldo negativo: desindustrialización, desempleo, falta de cobertura de educación de calidad, desigualdad, pobreza, marginación, migración y delincuencia. Si la oferta educativa es limitada y sólo unos cuantos tienen acceso a ella, si el mercado de trabajo no ofrece oportunidades a quienes estén en edad laboral, las personas se ven forzadas a recurrir a la economía informal, la migración indocumentada, o pueden desembocar en el delito.

Ante este panorama, existe pesimismo sobre el Estado y la democracia porque el diagnóstico de la realidad



no permite ser optimista. Pero recordemos a Octavio Paz, quien afirmó: “ya los trágicos griegos nos demostraron que la fatalidad tiene necesariamente como cómplice a la voluntad humana, no seamos cómplices de la fatalidad”.

SESIÓN DE DEBATE

Élites y ciudadanía activa, claves para el cambio político

En la sesión de debate de este módulo se plantearon un conjunto de preocupaciones sobre la relación entre el Estado y la democracia. Entre ellas, destacó el papel de las élites, la clase política y la ciudadanía en el cambio político, el fortalecimiento y la democratización del Estado.

A este respecto, los participantes señalaron la relevancia de estudiar la calidad y consistencia de la cultura política de las élites latinoamericanas para instrumentar los cambios necesarios para el afianzamiento del Estado democrático, particularmente de los encargados de operar y ejecutar las decisiones políticas. En este sentido, además de la necesidad de reconstruir al Estado en América Latina, qué tanto se requiere reconstruir también a la clase política, ¿cómo impulsar el cambio en la clase política?

Por otro lado, para robustecer al Estado, es fundamental atender el papel de la ciudadanía y su relación con las instituciones estatales, y al hacerlo es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿cómo vigorizar la relación entre Estado y ciudadanía ante el desmantelamiento de los aparatos productivos en muchos países de América Latina, debido a los procesos de integración mundial y el sometimiento del Estado a poderes fácticos?

En relación con el papel de los ciudadanos en el fortalecimiento del Estado, se recordó que si se analizan los movimientos sociales exitosos, en el sentido de haber conseguido una gama amplia de los derechos reclamados, estos han tenido como característica haber contribuido a inscribir los derechos exigidos en la legalidad del Estado. Esto demuestra la plasticidad del Estado y por qué es un elemento indispensable de la democracia. De esta manera, para evitar la captura y el sometimiento del Estado se requiere de una ciudadanía presente y activa.

Los movimientos sociales exitosos han tenido como característica haber contribuido a inscribir los derechos exigidos en la legalidad del Estado

IVÁN LAZCANO MATEO LEJARZA BERTHA LERNER SOLEDAD LOAEZA ALEJANDRO LÓPEZ MAURICIO LÓPEZ MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ PALOMA LÓPEZ GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL NICOLÁS LOZA LINDA MAGUIRE RODOLFO MARIANI

Construcción de ciudadanía y Estado:

¿Hacia una redefinición de las relaciones del Estado y la ciudadanía?²

Construcción de ciudadanía en un Estado diverso

FEDERICO VÁZQUEZ CALERO, *Encargado de Diálogo Político e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en México*

En las transiciones de Estados autoritarios a Estados democráticos se presentan dos ejes en el espacio público, uno es el no estatal y el otro es el antiestatal. En este último, la crítica a lo estatal ha provocado la incapacidad de articular la diversidad en sus diferentes manifestaciones.

En el tránsito entre lo público antiestatal y lo público no estatal, se pensó a la ciudadanía como expresión de lo público, pero sin necesidad del Estado como soporte institucional o político, lo cual provocó, en algunos casos, la disolución de lo público estatal y en consecuencia un deterioro profundo de la calidad de la sociabilidad. Esta es una de las razones por la cual la construcción de ciudadanía en la región de América Latina no ha logrado articular la complejidad de la diversidad.

En la década de 1980, el desplazamiento de lo público estatal a lo público social o cívico, cancelado en los Estados autoritarios, trajo consigo una exaltación de las diversidades, pero no hubo capacidad de articular un proyecto común en las sociedades. Por ello, la diversidad se ha convertido, desde ese momento, en un problema para la construcción de ciudadanía. En aquel entonces, a la sociedad civil se le consideraba un lugar de la vida en común y se pensaba que era el espacio de lo público fuera del Estado. En ese contexto, la diversidad se vuelve

2. Este módulo fue moderado por GABRIELA SÁNCHEZ, Profesora e investigadora del Instituto Mora.

un problema político, pues no es tan sencilla la construcción de ciudadanía sólo a partir de la sociedad civil. A pesar de que actualmente existe un mayor activismo en la sociedad civil, esto no se logra traducir en una institucionalización de la esfera pública democrática, un tema fundamental para la construcción de ciudadanía y de un nuevo cruce entre Estado y sociedad.

Reconocer las diferencias para construir ciudadanía

FRANCISCO COS MONTIEL, *Investigador del Centro de Estudios y Programas Interamericanos del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM*

Existe una tendencia a hablar de los ciudadanos en términos abstractos y generalizados, haciendo invisibles las diferencias entre ellos. En las discusiones sobre democracia, Estado, ciudadanía y derechos es central reconocer las diferencias entre hombres y mujeres.

Al analizar el tema de la ciudadanía y la democracia, en la búsqueda por lograr que las personas puedan optar por diferentes formas de ser y hacer, se han dejado de lado los desafíos de la lucha por la igualdad humana, no sólo entre hombres y mujeres, sino entre diferentes grupos sociales. Actualmente, en el ámbito de la política social democrática el problema de la desigualdad ha sido reemplazado por el problema de la pobreza. Esto ha provocado un alejamiento de la lucha por la igualdad de los derechos básicos; es decir, en América Latina faltan políticas encaminadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres o entre grupos étnicos.

Uno de los retos de la democracia en América Latina es precisamente rescatar a la ciudadanía de dos trampas en las que parece haber caído: en primer lugar, el sufragio y la transición democrática no han tenido los efectos esperados; y en segundo lugar, en la búsqueda de superar la desigualdad económica no se ha cerrado la brecha entre los que ejercen plenamente su ciudadanía y los que no la ejercen.

Para construir ciudadanía en América Latina es necesario poner atención a la dimensión de género, las jerarquías de clase, las diferencias de poder, la dimensión étnica y a las desigualdades asociadas con estas diferencias. El Estado es un actor central para superar estas desigualdades.

En las discusiones sobre democracia, Estado, ciudadanía y derechos es central reconocer las diferencias entre hombres y mujeres

El ciudadano como sujeto social, eje del Estado democrático

BEATRIZ PAREDES, *Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional*

En América Latina, con excepción de algunos países de Centroamérica, los países no han tenido una baja estatalidad, más bien se han caracterizado por una fuerte estatalidad no democrática. Los Estados no democráticos de la región han enfatizado la demanda de derechos y cumplimiento de deberes de los individuos como recurso para la construcción de ciudadanía, en lugar del conocimiento y ejercicio de los deberes y obligaciones por parte de los individuos como sujetos sociales, es decir, como parte de una colectividad. Esta tendencia a fomentar la individualización ha servido como base para el desarrollo de “democracias mercadotécnicas” que surgen en transiciones fallidas, como en el caso de México.

Es indispensable reconocer que las instituciones de la democracia electoral resultan insuficientes si no se genera una cultura democrática que reconozca las diferencias sociales

La densidad ciudadana, en el sentido del ciudadano como sujeto social que interactúa con una colectividad y que conoce sus derechos y sus deberes, se cruza con la tradición clientelar de muchos de los países de América Latina. El clientelismo se ha apoderado históricamente de las estrategias políticas de los partidos y del gobierno, corrompiendo con ello la posibilidad de un crecimiento ciudadano, lo que ocasiona el deterioro de la acción pública y la despolitización de la población.

En América Latina el desafío es ubicar el paradigma democrático en su verdadera dimensión. Es indispensable reconocer que las instituciones de la democracia electoral resultan insuficientes si no se genera una cultura democrática que reconozca las diferencias sociales, las luchas de clase que aún existen y que no se ignoren los niveles de marginalidad que persisten en los países de la región.

Hacia una ciudadanía incluyente

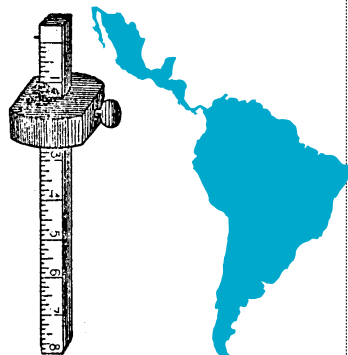
MARTA LAMAS, Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM

En la construcción de ciudadanía, el reto central al que se enfrenta la sociedad mexicana es la carencia de recursos del Estado para las organizaciones ciudadanas que están construyendo ciudadanía. Para fomentar la participación ciudadana es necesario que exista un esquema de financiamiento público a estas organizaciones. Asimismo, para que una sociedad esté en condiciones de tener un debate real sobre la democracia y promover la participación ciudadana es necesario contar con espacios públicos de debate y deliberación.

Uno de los asuntos clave en materia de diversidad es analizar el impacto que tiene el trabajo al interior de los hogares en la igualdad de oportunidades, en términos del acceso al mercado laboral y en la participación política de las mujeres. Es fundamental que el trabajo sea “neutro” en términos de género, es decir, que no existan actividades laborales consideradas “masculinas” o “femeninas”, especialmente en lo que se refiere al cuidado humano. Esto será posible con la adopción del concepto de ciudadanía incluyente, que consiste en reconocer los derechos y las obligaciones de los ciudadanos como iguales.

Para abordar la cuestión de la diversidad y la ciudadanía, y lograr una sociedad menos desigual, se debe tener en cuenta el dilema de la diferencia. Si se le da un tratamiento especial a los grupos diferentes se corre el riesgo de recrear y reforzar la diferencia; por el contrario, si no se reconoce esa diferencia se estará perpetuando la condición de

El concepto de ciudadanía incluyente consiste en reconocer los derechos y las obligaciones de los ciudadanos como iguales



discriminación. Por ello, todo tipo de mecanismos compensatorios, como las acciones afirmativas, son necesarios pero deben ser temporales.

Los retos institucionales para la construcción de ciudadanía

DULCE MARÍA SAURI, Ex Gobernadora del Estado de Yucatán, México

El Estado mexicano cuenta con instituciones limitadas, alejadas de sus objetivos y vulnerables. Su principal vulnerabilidad es la insuficiencia del presupuesto público para atender las demandas sociales. Por ello, para construir ciudadanía es necesario igualar las capacidades institucionales en cuanto a la orientación y ejercicio del gasto público.

Asimismo, las acciones de las instituciones públicas carecen de credibilidad frente a la sociedad; esto se debe, en gran parte, a los límites difusos que existen entre lo público y lo privado, que lleva a considerar como derecho natural de los funcionarios el uso y aprovechamiento de los bienes públicos para beneficio personal. La transparencia y el acceso a la información han facilitado la denuncia ciudadana pero aún falta que apoyen el proceso de construcción de ciudadanía.

Las instituciones actuales no son eficaces en el tratamiento de la diversidad sociocultural, ya que no logran reconocer las diferencias. Se piensa erróneamente que estas diferencias tienen que ver con atributos del individuo y no con aspectos sistémicos de los grupos sociales.

Los riesgos del Estado fuerte frente a una sociedad débil y desorganizada se eliminarán cuando la participación popular contribuya a definir el rumbo y el ritmo de las políticas públicas. Por ello, en todo Estado democrático, la construcción de ciudadanía debe darse desde la participación social y los Estados deben conformar y fortalecer espacios para el debate y la deliberación, y generar mecanismos reales de participación en la toma de decisiones.

Los riesgos del Estado fuerte frente a una sociedad débil y desorganizada se eliminarán cuando la participación contribuya a definir el rumbo y el ritmo de las políticas públicas

SESIÓN DE DEBATE

El Estado en América Latina, entre la modernidad y el anacronismo

Durante la sesión de debate los participantes hicieron énfasis en que el Estado mexicano continúa siendo un Estado fuerte, su aparato burocrático es amplio y ha tenido injerencia en actividades públicas estratégicas, pero es un Estado con baja eficiencia y modernidad, disparejo en la evolución de sus políticas públicas y en el funcionamiento de sus instituciones. En el Estado mexicano conviven instituciones modernas y anacrónicas. La gravedad de esta situación radica en que la estructura gubernamental del Estado mexicano no genera ciudadanía, por el contrario, individualiza.

Resulta fundamental reivindicar la esfera de lo comunitario, de los movimientos sociales y hacer eficiente el sistema de democracia representativa. Para el diseño de una nueva estatalidad es necesario generar una democracia participativa, perdurable, con legitimidad y una organización de largo plazo.

Uno de los asuntos cruciales que se deben definir es la forma de incorporar la participación ciudadana. A este respecto, existen avances destacados en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales, si bien no son neutrales y no se consideran representantes de la ciudadanía, proponen y defienden agendas públicas, principalmente sobre derechos humanos, y recogen visiones distintas a las que los gobiernos colocan en los debates internacionales. Por ello, es legítimo que las OSC reivindiquen su derecho de estar en el debate público como ciudadanos activos.

Los participantes plantearon la pertinencia de analizar, como parte de la agenda de investigación sobre la vinculación entre Estado y ciudadanía, en qué medida se requiere de una mayor presencia del Estado (en lugar de menos), en el ámbito jurídico-constitucional y en el burocrático-financiero, para avanzar en la construcción de ciudadanía, sobre todo en periodos de crisis como el que se vive en la actualidad.

En qué medida se requiere de una mayor presencia del Estado en el ámbito jurídico-constitucional y en el burocrático-financiero, para avanzar en la construcción de ciudadanía

Estado y economía

¿Más Estado o más economía de mercado para democracias que aseguren ciudadanía?³

Estado o mercado, un falso dilema

MARTÍN PUCHET ANYUL, *Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM*

El análisis sobre el papel del Estado y el mercado en América Latina no debe abordarse como un dilema entre una u otra alternativa, ya que la ciudadanía requiere de los dos instrumentos. Las reformas económicas recomendadas por el llamado Consenso de Washington,⁴ que buscaban la estabilización del nivel de precios y la ampliación de la competencia en la economía, fueron reemplazadas, en algunos países de América Latina, por otras políticas que privilegiaban la actuación del Estado en lugar del mercado con el fin de asegurar algún mecanismo de redistribución del ingreso.

Sin dejar de lado los objetivos del Consenso de Washington es preciso tomar en cuenta los siguientes principios y recomendaciones para buscar el desarrollo económico y social de América Latina:

1. La importancia de la inversión gubernamental estratégica para asegurar un crecimiento de largo plazo.

3. Este módulo fue moderado por **ROLANDO CORDERA**, Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

4. El nombre y concepto "Consenso de Washington" fue acuñado inicialmente a finales de la década de 1980 para referirse al conjunto de medidas de política y recomendaciones de reforma estipuladas por organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como condición para ofrecer apoyo a países afectados por crisis económicas; las recomendaciones de reforma enfatizaban la estabilización, privatización y liberalización de la actividad económica. Con el tiempo, el concepto amplió su significado para convertirse en sinónimo de "fundamentalismo de mercado".

2. El establecimiento de un seguro de ingresos mínimos, ligado a los derechos económicos y sociales, dirigido a las personas menos favorecidas, que actúe directamente contra la desigualdad distributiva y como medida contracíclica.
3. El diseño de una estructura tributaria que asegure ingresos gubernamentales basados en una combinación integral y progresiva de impuestos directos e indirectos y no en la transferencia de las utilidades de empresas públicas o en gravámenes directos.
4. Una política basada en la regulación de mercados clave, que impida la concentración excesiva de la actividad económica.

Estas medidas y sus objetivos suponen y requieren de una combinación de las funciones del mercado y el Estado. Ambas instituciones deben jugar su papel al servicio de la ciudadanía.

La desigualdad: desafío compartido del Estado y el mercado

JUAN CARLOS MORENO-BRID, *Coordinador de Investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL*

La desigualdad, además del compromiso ético que supone y la atención que requiere de la política social, afecta la eficiencia, eficacia, legitimidad y legalidad tanto del Estado como del mercado. En América Latina, la desigualdad se aprecia aún en ámbitos tan básicos como los derechos de propiedad. Prevalcen sistemas legales y fiscales inequitativos que se manifiestan, por ejemplo, en el acceso a la ley, el cobro de impuestos y la asignación de subsidios, que benefician más a los que más tienen, y en la asignación de crédito, al que sólo las grandes empresas tienen acceso.

Si bien las economías de América Latina tuvieron, en general, un desempeño económico de crecimiento sostenido entre 2003 y 2007, la actual crisis financiera mundial genera una gran incertidumbre, por la disminución de las remesas, la reducción de la demanda externa, el descenso de los precios de las materias primas que exportan los países latinoamericanos, la volatilidad financiera internacional, la migración, entre otros factores.

¿Qué grupos, regiones, países o actores de la región latinoamericana absorberán, en mayor medida, el impacto de la actual crisis mundial? Es una pregunta para la cual aún no existe una respuesta definitiva. En la

situación actual, uno de los retos más destacados será coordinar las políticas de los países de América Latina para afrontar la crisis global; se trata de un desafío enorme, ya que mientras los mercados se globalizaron, las instituciones estatales no lo han hecho y, peor aún, han perdido instrumentos y recursos.

En este contexto, resulta necesario repensar la arquitectura financiera y comercial internacional para mejorar la necesaria coordinación entre Estado y mercado, y lograr así un desarrollo basado en una ciudadanía efectiva. De lo contrario, los logros macroeconómicos y el avance de la democracia en América Latina pueden, parafraseando a Antonio Machado, temblar súbitamente y quebrarse.

¿Qué grupos, regiones, países o actores de América Latina absorberán el impacto de la actual crisis mundial?

Estados más capaces para mercados más eficientes

AURORA GÓMEZ GALVARRIATO, *Profesora e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE*

¿Cuál es la combinación adecuada de Estado y mercado para generar un mayor desarrollo económico en los países de América Latina? Para responder a esta pregunta es tan importante identificar el tipo de reformas económicas necesarias, como la forma en que se diseñan e instrumentan; respecto a su instrumentación, conviene recordar lo que ha sucedido en los países de la región en reformas previas.

En México, la apertura comercial se hizo de forma muy acelerada. En España el proceso tomó casi 40 años y en México en sólo cuatro años se adoptaron medidas de liberalización y apertura de la actividad comercial.

Muchas de las reformas económicas demandan de capacidades técnicas para regular los mercados, economistas con los conocimientos más avanzados y abogados que adecuen las reformas al marco jurídico vigente, para que los cambios tengan los resultados esperados. Esto es importante ya que la regulación y las adecuaciones al marco jurídico en los procesos de reforma, como la privatización, deben asegurar que se genere competencia y no que se mantengan monopolios en el sector privado.

En este marco, es útil recordar a Ricardo Lagos, quien señaló que en América Latina hace falta más mercado y más Estado, y que, en general, se piensa que la región

ha transitado por periodos de Estados muy fuertes, pero, en realidad, debajo de la apariencia de fortaleza se esconden Estados con grandes debilidades. Se trata de Estados que garanticen y definan los derechos de propiedad, que fortalezcan el Estado de Derecho, con un sistema legal que sea igual para todos y que provean los bienes públicos que requiere la sociedad, como infraestructura, educación, salud. En América Latina hemos carecido de Estados que hagan lo esencial, o lo hacen de forma deficiente.

El Consenso de Washington: recomendaciones útiles, mal implementadas

GERARDO ESQUIVEL, *Profesor e investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México*

En el análisis de las reformas económicas en América Latina es crucial diferenciar las directrices del Consenso de Washington, inscritas en un marco conceptual e ideológico específico, de la instrumentación de las reformas económicas. Existe la percepción de que el Consenso de Washington es la encarnación de todos los males y la causa de muchos problemas de América Latina, pero no es así. Hay que recordar que el Consenso de Washington surgió en un momento histórico en el que América Latina pasaba por serios problemas macroeconómicos. Analizando de forma objetiva las recomendaciones del Consenso de Washington, es muy probable que un amplio número de personas suscribieran esas recomendaciones, tanto en el momento de su surgimiento como en la época actual. El problema radica en la forma como se instrumentaron las recomendaciones y que fueron, en general, implementadas de manera errónea.

Existen cinco principios básicos sobre el papel del Estado en los que es posible afirmar que hay consenso:

1. Instrumentar esquemas de bienestar social para atender necesidades básicas como la salud y la educación, pensiones y vivienda. En la instrumentación de dichos esquemas deben considerarse criterios de focalización, debido a la escasez de recursos.
2. Disminuir la volatilidad macroeconómica, con políticas fiscales contracíclicas y objetivos de inflación flexibles.
3. Corregir fallas de mercado por medio de comisiones antimonopolio, regulación financiera, inversión en infraestructura y en educación superior; este último sector es el que puede generar mayores efectos positivos y que más falta le hace a América Latina en general y a México en particular.

4. Mejorar la efectividad y eliminar la inequidad en la aplicación de la ley.
5. Reducir la desigualdad, en sus diferentes manifestaciones, regional, de ingreso y oportunidades.

SESIÓN DE DEBATE

La ciudadanía y el desarrollo como ejes de la relación entre Estado y economía

En esta sesión de debate, los participantes discutieron las directrices del Consenso de Washington y las consecuencias de su implementación en los países de América Latina. A este respecto, un ejemplo de que el Consenso de Washington no era la única alternativa es que los países de Asia-Pacífico no aceptaron las recomendaciones de reforma establecidas desde el exterior para promover su desarrollo, sino que usaron los instrumentos económicos propuestos de una forma heterodoxa, acorde a sus necesidades y contexto.

El Consenso de Washington tiene algo esencialmente antidemocrático en el sentido de que las sociedades no escogen las soluciones a sus problemas, ya que se elige desde afuera una solución para ellas, una solución de mercado. Además, es importante reconocer que los mercados establecen límites a la democracia por medio del manejo de la política económica.

También se debatieron las implicaciones de algunos instrumentos de política social en la construcción de ciudadanía. A este respecto, la discusión sobre la focalización de la acción pública y la universalidad en el acceso a bienes y servicios públicos está en el centro del diseño de la política social, ya que resulta imposible construir Estados de ciudadanía con la fragmentación que producen las políticas de focalización.

La discusión y el análisis sobre la relación entre Estado y economía debe centrarse en el tema del desarrollo, en particular en dos aspectos: la capacidad de los Estados de dirigir, promover y articular formas de cooperación entre actores y su capacidad para adaptarse a nuevos contextos, tanto locales como globales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Este País agradecen a las siguientes personas por su valiosa colaboración para la realización del presente documento: Diego Antoni, Roberto Castellanos C., Bárbara Castellanos R., Juan Pablo Corlazzoli, Rodolfo Mariani, Ignacio Marván, Juan Carlos Moreno-Brid, Jean François Prud'homme, Marcela Rivas, Erick Rodríguez y Claudia Suárez.