

La calidad de la democracia en América Latina

Ismael Crespo - Antonia Martínez

Resumen

Durante las décadas de 1980 y 1990 los países de América Latina han llevado a cabo un doble proceso de transición. La primera transición permitió que recorriesen el camino desde estados autoritarios hacia regímenes democráticos. La segunda transición ha incluido procesos de ajuste y reformas estructurales. Estas dos transiciones han estado pautadas por transformaciones institucionales que han buscado asegurar tanto la gobernabilidad como el rendimiento de las nuevas democracias. La preocupación por mejorar la calidad democrática de los países de la región está asociada a una forma de entender la democracia que supera la visión minimalista y sostiene que ésta sólo se alcanza bajo ciertas condiciones de bienestar y de rendimiento institucional. Esto significa la necesidad de lograr ciertos mínimos en un conjunto de dimensiones que están más allá de los procedimientos. Sin un buen funcionamiento institucional en los países de América Latina será difícil avanzar en el desarrollo de democracias consolidadas. Pero sin la puesta en marcha de políticas que busquen la masiva inclusión de la población a la arena política y a esferas más igualitarias en el acceso a los bienes económicos, educativos, sanitarios, etc., la búsqueda de democracias de mayor calidad se verá fuertemente cuestionada; incluso también lo podrá estar la consolidación

democrática en muchos de estos países. Sobre estas cuestiones es sobre lo que reflexiona este artículo.

Abstract

During the decades of 1980 and 1990 the countries of Latin America have carried out a double process of transition. The first transition allowed that they crossed the way from authoritarian states towards democratic regimes. The second transition is including processes of adjustment and structural reforms. These two transitions have been marked by institutional transformations that they have looked for to assure so much the governability as the yield the new democracies. The preoccupation to improve the democratic quality of the countries of the region is associate to a form to understand the democracy that surpasses the minimum vision and maintains that this one only is reached under certain conditions of well-being and institutional yield. This means the necessity to obtain certain minimums in a set of dimensions that are beyond the procedures. Without a good institutional operation in the countries of Latin America it will be difficult to advance in the development of consolidated democracies. But without the beginning of policies that look for the massive inclusion of the population the political arenas and egalitarian spheres in the access to the economic goods, educational, sanitary, etc., the search of democracies of greater quality will be seen strongly questioned; also it could even be the democratic consolidation in many of these countries. On these questions it is on which east article reflects.

Durante las décadas de los 80 y 90 los países de América Latina han llevado a cabo un proceso de transición doble. La primera transición permitió que recorriesen el camino desde regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos. La segunda transición incluyó los procesos de ajuste y las reformas estructurales, en un marco de cambios en las relaciones internacionales y los procesos de integración regional. Estas dos transiciones han estado pautadas por transformaciones institucio-

nales que han buscado impactar tanto sobre la estabilidad de las nuevas democracias como sobre el rendimiento de los nuevos regímenes.

Aunque en las últimas dos décadas todos los países latinoamericanos han adoptado regímenes democráticos, los análisis que desde el mundo académico y desde el ámbito político se realizan sobre la realidad latinoamericana indican que el principal desafío de la región es consolidar democracias de calidad (Lowenthal y Domínguez, 1996). El *Freedom in the World Country Ratings*¹ del año 2004 establece que, de los países de la región, sólo nueve puede considerarse, con distintos niveles, como *free*: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay. Otros ocho países eran caracterizados como *partly free* —Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela—, mientras que Cuba seguía siendo percibido como *not free*. En este mismo sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un Índice de Democracia Electoral para los países latinoamericanos. Los indicadores utilizados se encuadran dentro de la concepción procedimental de la democracia (el reconocimiento del derecho al voto, la transparencia y libertad en las elecciones, y el papel de las mismas para el acceso a los cargos públicos) y permiten establecer que los países de la región han realizado un notable progreso en relación a su historia más reciente.

La acumulación progresiva de estudios de opinión pública y encuestas a elites ha permitido ir dibujando en los últimos años un panorama más claro de cuáles son las características básicas de la cultura política en los países de América Latina. Los principales estudios en la materia coinciden en señalar que, con algunas excepciones, la cultura política latinoamericana está lejos de ser firmemente democrática (Lagos, 1997; Lagos, 2001; Camp, 2001), lo que socava de manera clara los procesos de consolidación de la

¹ www.freedomhouse.org. En la misma página se encuentran los criterios metodológicos a los que se recurre para establecer la caracterización diferenciada de países.

calidad de la democracia a nivel general. En primer lugar, existe cierto consenso en que en la región existe una valoración “tímida” de la democracia o, en otros términos, la democracia tiene baja legitimidad. De hecho, una medida promedio de todos los países contemplados en la encuesta comparativa Latinobarómetro para el año 2002 indica un nivel comparativamente bajo de valoración o preferencia por la democracia (56 %), una proporción que en los países de la Unión Europea alcanza a casi ocho de cada diez (78 %), en los países del Afrobarómetro llega a 69 %, en los del barómetro asiático a 61 % y en los países incluidos en el barómetro de los países del este es de 53 %. En este marco, los países latinoamericanos se encuentran en un nivel cercano al de los países del este y asiáticos, pero muy lejos de los niveles que se registran en las democracias europeas consolidadas.

En segundo lugar, los latinoamericanos también presentan altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento del sistema democrático. Los niveles de satisfacción de la opinión pública latinoamericana con el funcionamiento de la democracia en sus países se encuentran en los niveles comparativamente más bajos, junto con los países de Europa del este. Apenas un tercio de los latinoamericanos (32 %) dice estar muy o bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país, una cifra que en los países de la Unión Europea alcanza el 53 %.

En tercer lugar, la opinión pública latinoamericana también presenta una baja confianza en las instituciones. Datos obtenidos también en base al Latinobarómetro² muestran que los niveles de confianza son muy diferentes entre los países. Por un lado, Uruguay, Costa Rica y Chile aparecen como los países donde la confianza en las instituciones es más alta. Por otro, países como México (32 %), Brasil (31 %), Venezuela (31 %) y Paraguay (31 %) muestran más escepticismo. En niveles aún menores al

² Para evaluar el nivel de confianza en los agentes políticos se construyó un índice en base a la confianza depositada en cuatro actores o instituciones básicas para el funcionamiento de la democracia: el Poder Judicial, la Presidencia de la República, los partidos políticos y el Parlamento.

30 % aparecen Bolivia (29 %), Argentina (28 %), Perú (25 %) y Ecuador (23 %). A estas percepciones se suma, además, la opinión extendida con cierta fuerza de la existencia de corrupción en las estructuras estatales.

En cuarto lugar, América Latina también parece enfrentarse a un problema en términos de la percepción de eficacia política —el grado en que las personas sienten que pueden influir en el sistema— por parte de sus ciudadanos. También en esta dimensión los datos son reveladores y muestran que, aunque con grandes variaciones, muchos son los ciudadanos que en la mayoría de los países sienten que no tienen forma de influir en el sistema.

El análisis del débil anclaje de los valores democráticos en la cultura política latinoamericana ha dado lugar recientemente a la identificación de tres tipos diferentes de ciudadanos: los demócratas (que son quienes tienden a tener opiniones favorables a la democracia, no solo en términos de legitimidad sino también de percepción de eficacia y de satisfacción con el funcionamiento de la misma), los ambivalentes (que tienden a valorar a la democracia como mejor forma de gobierno, pero, en algunas circunstancias, consideran razonable la intervención de un gobierno autoritario) y los no demócratas (que tienden a tener opiniones contrarias a la democracia, tanto en términos de valoración como de satisfacción). Lo preocupante es que, según ese mismo estudio, algo más de un cuarto de la población (26,5 %) es no demócrata, mientras que el grupo de los ambivalentes constituiría el 30,5 % del total, lo que indica que más de la mitad de la población latinoamericana no valora la democracia como forma ideal de gobierno o considera que, en algunas circunstancias, ésta debe ser dejada de lado para alcanzar determinados objetivos³.

Pero a pesar de lo señalado, parece existir un elevado consenso en que casi todos los países de la región pueden ser incluidos dentro del tipo democrático representativo, definido éste desde

³ Datos del Informe para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

una perspectiva minimalista. Pero ciertamente no todos los regímenes democráticos de la zona son iguales. Y no lo son ni en sus diseños institucionales ni en el desarrollo de los valores que los sustentan ni en su estabilidad, inclusividad y calidad democrática. La democracia representativa contemporánea es resultado de la evolución desde un modelo concebido por oposición a la democracia griega. La democracia representativa, como construcción genérica, ha experimentado una serie de transformaciones, resultado del devenir histórico, que han afectado a elementos fundamentales de la misma. En ese proceso, sin embargo, determinadas características definitorias de la misma se han mantenido, si bien su manifestación se ha modificado a lo largo de las diferentes fases de tal tipo de democracia. Algunas de ellas serían la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (Manin, 1998: 237-238). A estos elementos pueden añadirse otros distintivos tales como la existencia de una división de competencias entre los diferentes poderes del Estado (Przeworski, 1998: 9-44).

Las preocupaciones por mejorar la calidad de la democracia están asociadas a una forma de concebir la misma que supera las visiones más procedimentales o minimalistas —que asumen que se está ante un régimen democrático cuando existen algunos procedimientos básicos de garantía de la libertad y la igualdad—⁴, y sostiene que la democracia sólo puede ser alcanzada bajo ciertas condiciones de bienestar y de rendimiento institucional. Este planteamiento, que se asocia a la idea de gobernabilidad democrática, indica la necesidad de alcanzar ciertos mínimos en un conjunto de di-

⁴ Dahl (1989) plantea ocho premisas básicas: 1) derecho al voto, 2) derecho a ser elegido como representante, 3) derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos, 4) elecciones libres y justas, 5) libertad de asociación, 6) libertad de expresión, 7) fuentes alternativas de información, y 8) instituciones para que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

menciones que están más allá de los procedimientos y reglas de juego básicas y sobre todo, la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos para llevar adelante las acciones que les permitan alcanzar los objetivos básicos que se plantean. Sin un buen funcionamiento institucional en la región será difícil avanzar en el desarrollo de (y hacia) democracias consolidadas. Pero sin la puesta en marcha de políticas que busquen la masiva inclusión de la población a la arena política y a esferas más igualitarias en el acceso a las políticas de bienestar social, la búsqueda de democracias de mayor calidad se verá fuertemente cuestionada; incluso también lo podrá estar la consolidación democrática en muchos de estos países.

1. Los diseños institucionales

La cuestión de cómo avanzar en el logro de una democracia de mayor calidad está presente en los objetivos de los investigadores desde diferentes perspectivas. La política deliberativa implicaría un mayor énfasis en los procesos de discusión y de toma de decisiones que debería estar presente, entre otros ámbitos, en el conjunto de las instituciones. La legitimidad, se argumenta, no puede seguir fundamentándose en la existencia de procedimientos democráticos, sino que precisa para su afianzamiento de prácticas deliberativas. Las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998: 381-392). Cuando se piensa en la calidad de la democracia, las instituciones conforman una de las variables sobre las que es preciso incidir para mejorar los productos democráticos. Igualmente, cuando se reflexiona sobre el binomio democracia-globalización y se aboga por la autonomía democrática o la construcción de una democracia en términos cosmopolitas (Held, 1997: 115; Giddens y Hutton, 2001: 311-313; Held y McGrew, 2000: 31-38), las instituciones y su adaptabilidad constituyen uno de los temas básicos de discusión. Se arguye, desde otra lógica analítica, que se está produciendo una extensión de la democracia dialogante en el ámbito mundial, de las relaciones

personales, de los movimientos sociales y en los niveles organizativos. Ello está teniendo implicaciones en la esfera política formal y terminará por provocar, en un proceso que se presupone imparabable, la democratización de la democracia (Giddens, 1996: 122-138). Con otra perspectiva, pero incidiendo igualmente en factores sustantivos, Dahl (1999: 73-93) señala que uno de los objetivos de la democracia es el logro de la igualdad política. Las instituciones de las democracias más antiguas han evidenciado limitaciones en la consecución de dicho requisito. De ello se deduce que hay que buscar nuevas instituciones o reformar las preexistentes, o en otros términos, “el desafío para los ciudadanos de las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica” (Dahl, 1999: 115).

Durante las últimas dos décadas se ha debatido profusamente acerca de las transformaciones de la democracia representativa. Son mayoría los autores que han realizado un diagnóstico de crisis o, al menos, de replanteamiento de los principios en los que se asienta. Los partidos continuaron acumulando recursos pero cada vez se distanciaron más de los electores. Éstos, por su parte, desarrollaron nuevos intereses que les hacían ser más exigentes respecto a la oferta de los partidos. Los indicadores que, entre otros, se utilizan para documentar la existencia de tal crisis de representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente e intensa volatilidad electoral y el cada vez mayor absentismo político.

Ciertamente, en América Latina son muchas las reformas institucionales que es preciso abordar como las que afectan al Poder Judicial o a la Administración Pública. Sin embargo, la mayoría de las críticas se dirigen a cómo los partidos políticos han desempeñado tradicionalmente sus funciones al interior de las democracias de la región. De acuerdo a Mainwaring y Scully (1995: 3), la importancia de los partidos políticos para el fortalecimiento de la calidad democrática se manifiesta en al menos tres dimensiones. Por un lado, los partidos dan forma a la vida política de diversas maneras, aun en casos en que el sistema de partidos no está ins-

titucionalizado, revelando mucho del sistema político en tanto son los principales agentes de la representación y virtualmente los únicos actores con acceso a puestos de elección popular en las comunidades políticas. Por otro, los partidos ayudan a reducir los costes de información política de los ciudadanos que en poco tiempo y con poca información pueden participar en política, dado que asumen posiciones sobre los temas relevantes de la población y ofrecen, al menos como promesa, soluciones a los mismos. Finalmente, los partidos son canales de expresión de intereses, ya que organizan grupos en base a *cleavages* o demandas existentes en la sociedad. Esta manera de canalizar los conflictos por una vía institucional contribuye a dar estabilidad al régimen y a la democracia. En este sentido, no solo reflejan sino que dan forma a la estructura social, económica y cultural. Sin embargo, en América Latina, en un proceso que no afecta sólo a la región, los partidos enfrentan crecientes dificultades para integrar los diferentes proyectos y demandas presentes en la sociedad; para integrar y mantener las lealtades; tienen tendencia a situarse en escenarios auto-referenciales; presentan una elevada dependencia de los recursos económicos públicos; se enfrentan a una muy deficiente institucionalización; tienen recurrentes crisis con el consiguiente surgimiento, en gran número de países, de candidatos al margen de los partidos, etcétera. En definitiva, se asiste en América Latina a un progresivo alejamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos, con el consiguiente crecimiento de los fenómenos de desafección política y de cuestionamiento de la legitimidad del sistema.

La democracia es el método de elección de los representantes, el proceso a través del cual los individuos acceden al poder de decidir después de competir por el voto de los ciudadanos (Schumpeter, 1984: 343). En este modelo, los electores cuentan con los *instrumentos* —entendidos como preparación, tiempo, etcétera— precisos para elegir a los futuros “decisores”, pero no para participar en el proceso de toma de decisiones, de forma que en este esquema “la democracia no es el gobierno *del pueblo* sino *de los políticos* (Nun, 2000: 21). Las elecciones implican el otorgamiento de autoridad y el proceso destinado a reconocer a los representantes la capacidad de gobernar (Sartori, 1992: 230), por lo que

una de las instituciones básicas es la referida a los procedimientos de elección de los que han de ser los titulares de la autoridad política.

Buena parte de los países de América Latina avanzaron en los últimos años en procesos de reforma de sus sistemas electorales. De hecho, durante los años de la recuperación democrática casi todos los países reformaron sus leyes electorales y de regulación de los partidos, así como las leyes que regulan el funcionamiento del sistema judicial. Algunas de las medidas incluidas en estas reformas trataron de atenuar el poder de los presidentes en su relación con los legislativos y otras, a veces en los mismos países, buscaron reforzar el mandato presidencial. En este sentido la mayoría de los países de la región ha incluido mecanismos de segunda vuelta electoral o balotaje. Miradas en conjunto, sin embargo, las reformas no parecen haber modificado sustancialmente el carácter presidencialista de los regímenes de gobierno latinoamericanos. Debido a ello se ha destacado que “pese a la nutrida agenda de reformas, ninguna nación fue tan lejos como para modificar la estructura básica de régimen político. En contra de una importante línea de pensamiento académico según la cual el presidencialismo no es viable —sobre todo en el contexto de los conflictos desgarradores y los sistemas multipartidistas que caracterizan a América Latina— ningún país abandonó ese régimen a favor de uno parlamentario o semi-presidencialista. En el marco de la administración de la crisis económica y la adopción de políticas de ajuste propias de la década de 1980 y principios de la de 1990, el presidencialismo en América Latina se caracterizó por contar con un Poder Ejecutivo dotado de mucho poder, que en su mayor parte, predominaba sobre el Legislativo en el proceso de formulación de políticas” (Payne, 2003: 287-288).

La discusión sobre cuál habría de ser el sistema electoral en los diferentes países se ha ido moviendo en el marco del debate clásico sobre cuáles son las ventajas e inconvenientes de los diferentes modelos posibles. Al establecer la diferenciación entre resultado de las elecciones y la composición del cuerpo electoral, se han señalado las disparidades entre voluntad de la mayoría y voluntad del conjunto de electores. Mientras que el principio mayoritario

potenciaba la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, el proporcional podía dificultar la primera pero asegurar en mayor medida la representación de los diferentes *cleavages* presentes en la sociedad, cuestión ésta especialmente relevante en contextos multinacionales o multilingües (Linz, 1998: 28). Se asume que la composición de los legislativos va a condicionar la actividad de estos órganos; que la acción fundamental de los parlamentos va a ser transmitir las diferentes opciones de los electores, y que la tarea de los legislativos no es gobernar sino debatir y controlar la acción del gobierno. En consecuencia, el principio de la mayoría será adecuado como instrumento de decisión y de acción pero no lo será en cuanto mecanismo de representación de las minorías (Pitkin, 1985: 69-70). En oposición, los tipos proporcionales serían una de las garantías para asegurar que “las principales subculturas estén representadas en el Parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico” (Dahl, 1989: 111) y para facilitar, en consecuencia, la estabilidad del sistema al fortalecer la inclusión. Uno de los escenarios más habituales en los últimos años en gran número de países de la región es la extensión de los denominados *gobiernos divididos* que han generado situaciones de clara ingobernabilidad, de escaso rendimiento y que es, sin duda, uno de los elementos claves para entender la extensión de los fenómenos de desafección política y de cuestionamiento de la democracia.

Pero hay otra cuestión de especial relevancia dentro de esta temática que ha sido obviada dentro de la agenda pública de los gobiernos latinoamericanos. Nos referimos a lo que genéricamente puede ser denominado como características de los representantes. El cuestionamiento del principio de igualdad en la disputa del poder consustancial al pluralismo y de la neutralidad etnocultural del Estado liberal (Kymlicka, 2003: 76-77), el desarrollo de los estudios feministas e indígenas y la relevancia de los planteamientos multiculturalistas, hace que esta cuestión se haya convertido en un tema central en las discusiones sobre la calidad de la democracia. La construcción democrática, tradicionalmente, se ha llevado a cabo a través de los partidos políticos y buscando que trasladase, en mayor o menor grado, a los órganos representativos las creen-

cias y preferencias de los ciudadanos. Ahora se argumenta sobre la necesidad de construir la democracia considerando, también, la dimensión simbólica; la que podríamos llamar la dimensión de la *empatía* —en el sentido de ponerse en lugar del otro y poder identificar mejor sus ideas en relación a ciertos temas; y, finalmente, asegurar la defensa efectiva de los intereses de los grupos más desfavorecidos, así como la presencia de todos los segmentos presentes en la sociedad (Phillips, 1999: 241-247). En términos genéricos, la elaboración de partida se sustenta sobre la idea de que el modelo democrático liberal no asegura la igualdad política, al mismo tiempo que no ha sido neutral en el tratamiento de los diferentes grupos e individuos presentes en la sociedad. El modelo liberal —y sus construcciones políticas— ha identificado, además, igualdad con uniformidad. El resultado es que se han excluido tradicionalmente a los grupos más desfavorecidos del sistema y se han ignorado —como mínimo— los valores e intereses colectivos de los segmentos minoritarios a favor de los valores e intereses de la mayoría (Requejo, 1999: 306-307; Kymlicka, 2003: 73-80). La que ha sido denominada como *política del reconocimiento*, *política de la identidad* o *política de la presencia* (Lukes y García, 1999: 3; Phillips, 1999: 248) buscaría no tanto reproducir exactamente a la sociedad como de expresar de la forma más cercana posible lo que quiere ser representado. Desde esta perspectiva se aseguraría la mejor aproximación a la participación de cada persona a la gestión de los asuntos públicos (Agacinski, 1998: 166).

En la medida en que se garantiza la igualdad a los grupos más desfavorecidos se consigue tanto que las decisiones sean más inclusivas como que las respuestas estén más acordes con las demandas de la población. El resultado es una mayor legitimidad del sistema. El planteamiento es que en la medida en que los órganos representativos estén más cercanos a las características de la sociedad, y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos, se logrará, en primer término, incrementar la participación y la implicación de esos grupos en el proceso decisional, lo que redundará en incrementar la legitimidad del sistema (Young, 2000: 140-142; García, 2001: 224). En segundo término, se potenciará la comunicación vertical. Si se facilita la presencia real de dichos grupos en

los órganos representativos los integrantes de los mismos considerarán que sus demandas serán mejor atendidas; se asegurará que los ciudadanos se involucren más en la gestión de los asuntos públicos; se potenciará la comunicación vertical y horizontal y, por tanto, ello redundará en una mayor transparencia y *accountability*; facilitará la receptividad de los representantes; y, todo ello, incidirá de forma positiva en la legitimidad del sistema (Baubök, 1999: 160-167; Phillips, 1999: 240-242). Finalmente, fomentar la presencia de representantes de dichos sectores en las instituciones contribuirá fuertemente a potenciar la comunicación horizontal entre los mismos representantes. La explicación proviene del hecho de que determinados *issues* pueden no estar presentes en la agenda, a pesar de ser cuestiones relevantes para ciertos grupos. Aún cuando esos temas no estén en la agenda es más probable que los representantes puedan tener un conocimiento sobre ellos que les permita tanto considerarlos relevantes como realizar una tarea de deliberación sobre dichos contenidos. Ya que es imposible que todos los temas estén presentes en la discusión pública durante la fase previa a las elecciones, lo más probable es que sobre algunos de ellos los representantes tengan que guiarse en el proceso deliberativo y decisional de acuerdo a su propio criterio. Este proceso será facilitado —se realizará con mayor *empatía*— si los representantes tienen una identificación más estrecha con los grupos más desfavorecidos (Phillips, 1999: 245; Navarro, 2002: 173-175).

Este conjunto de planteamientos son especialmente relevantes en América Latina donde los grupos indígenas constituyen un grupo muy significativo en términos numéricos al mismo tiempo que forman uno de los segmentos tradicionalmente marginados en el proceso de toma de decisiones. Las demandas de reforma se vertebran sobre la necesidad de reconocer una *ciudadanía diferenciada* que compatibilice la individualidad —y el reconocimiento de los derechos políticos sobre dicho planteamiento— con el pluralismo nacional, étnico o cultural (Young, 2000: 100-102; Tully, 1995: 189). Se defiende que ello redundará en el fortalecimiento de la estabilidad y la legitimidad del sistema, también en términos territoriales (Rotchild y Hartzell, 2002: 47-50; Safran, 2002: 42-43; Kymlicka, 2003: 120-166). La instrumentación práctica de es-

tas ideas ha de implicar reconocimientos en términos de diferenciación cultural o de autogobierno. Ello con el objeto de lograr que se produzca tanto un reconocimiento simbólico de la diferencia como un ejercicio práctico en términos políticos de la diversidad y se evite lo que ha acontecido hasta la actualidad: la marginación de los grupos desfavorecidos, la uniformidad, la negación de la diferencia y la asimilación de la diversidad (Tully, 1995: 185-190).

Y en los casos de América Latina, ¿cómo instrumentar estos planteamientos en términos prácticos? Se ha argumentado que las peticiones de reconocimiento de la diferencia son diversas dependiendo de las características de los propios grupos. Mientras que las demandas de los movimientos sociales son de carácter transitorio, en la medida en que se relacionan con la obtención de un objetivo concreto, las de los movimientos nacionalistas, feministas, de inmigrantes o de las comunidades indígenas tienen un objetivo de permanencia. Además, mientras que algunos grupos persiguen una integración política de carácter igualitaria —feministas o inmigrantes—, los movimientos indígenas o nacionalistas demandan una diferenciación política con base territorial (Requejo, 1999: 312-314; Offe, 2001: 12-20). En términos generales, las propuestas defienden la solución del déficit democrático actual mediante la introducción de cuotas en las instituciones representativas y de modelos estatales institucionalizados a través de *federalismos multinacionales* (Baubök, 1999: 173-184; Maíz, 2001: 94).

Este sistema implica incrementar las probabilidades de que integrantes de estos grupos accediesen realmente a cargos públicos, mediante la introducción de la modalidad de cuotas que suponga el establecimiento de segmentaciones entre el electorado; la paridad en el establecimiento de las listas electorales —ésta sobre todo para asegurar la presencia de las mujeres—, o el diseño de circunscripciones diferenciadas, etcétera (Martínez, 2000: 140; Aguiar, 2001: 30). La propuesta global supondría que en los órganos representativos estuviesen representados de forma permanente grupos con características culturales diferenciadas y con una determinada base territorial. Estos grupos, además, deberían tener reconocido el derecho al autogobierno. Junto a ello, los segmen-

tos que no tuviesen un sustrato territorial, pero que hubiesen estado sometidos a discriminaciones, tendrían una presencia temporal en los mismos órganos representativos. Esta discriminación positiva no permanente permitiría actuar en contra de la marginación y a favor del logro real de la igualdad política (Kymlicka, 1996: 136-150). La institucionalización de modelos estatales organizados sobre la pluralidad favorecería la tolerancia y la igualdad, al mismo tiempo que garantizaría los derechos de todos los ciudadanos y minorías (Maíz, 2001: 94). Finalmente el objetivo podría ser el diseño de *institutions for political reconciliation* que posibilitasen una mayor igualdad efectiva en el proceso de toma de decisiones y lograr que todas las opiniones e intereses fuesen adecuadamente expresadas, organizadas y representadas (Dahl, 1973: 18-25).

En la búsqueda de democracias de calidad en América Latina existe otra cuestión que resulta clave: la relación que se constituye entre ciudadanos y políticos. La correspondencia entre estos dos actores fundamentales se establece mediante tres escenarios de relación (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 7-12). El primero de ellos se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas. Esta relación ha sido denominada *receptividad*, que implicaría que las políticas de los representantes serían *sensibles* a las opiniones y deseos de los ciudadanos (Sartori, 1992: 238; Dahl, 1989: 13). Un gobierno demostrará su receptividad si implementa las medidas consideradas como óptimas por los ciudadanos. Será a través del apoyo del electorado a una determinada opción política y al programa electoral defendido por ésta —o expresadas por la población a través de manifestaciones, firma de peticiones, etcétera—, como la ciudadanía hará llegar a los políticos y representantes sus propias opciones. En este esquema de comunicación es preciso considerar también las influencias que se orientan desde los políticos a los electores, así como los flujos mutuos, que se producen para aquellos *issues* que permanecen largo tiempo en la agenda y la influencia de los medios en el establecimiento de las mismas (Canel, 1999: 188-203). El segundo escenario que vincula a ciudadanos y políticos pone en relación los *mandatos* con las *políticas*. Desde esta perspectiva, los políticos proponen una serie de opciones a los ciudadanos —contenidas

en los programas electorales— que son elegidas (o no) por los electores. En la medida en que los representantes se guíen por la consecución de los contenidos programáticos votados por los ciudadanos estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. La idea del programa electoral como *contrato* condicionaría la actuación de los políticos y los obligaría ante los ciudadanos. De esta forma se ha señalado que los programas electorales predicen las políticas futuras y que, por tanto, sí existe esta *receptividad* (Norris, 2001). El tercer escenario que relaciona a representantes y representados es el que se establece entre *resultados* y *sanciones*, denominado como *accountability*. Es este el mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes. Cuando las actuaciones de los partidos —o de los políticos considerados individualmente— son evaluadas de forma positiva por los electores éstos volverán a decantarse por la misma opción política. Si la valoración, por el contrario, es negativa el votante no dará su apoyo a dicha formación.

En América Latina se tiene que producir aún un debate político, y académico, sobre cómo buscar los medios que posibiliten una mejor *receptividad*. Se debe discutir la eficacia actual de los mecanismos que permiten que los ciudadanos hagan llegar sus demandas a los políticos; los instrumentos que posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de conformación de los órganos que toman las decisiones; la propia elaboración de la decisión, así como el proceso mediante el cual se discute y se llega al acuerdo de que disposición se va a tomar (o no). Sin duda ello implica la necesidad de discutir sobre la existencia de otros mecanismos que posibiliten que los ciudadanos se involucren de forma activa en el proceso de toma de decisiones. Son las que pueden ser agrupadas genéricamente como medidas que propugnan el establecimiento de una *democracia participativa* (Held, 1996: 306-318). Parten de la consideración de que el voto no es un instrumento de participación suficiente, ni tampoco la modalidad más eficaz para influir en el proceso político (Putnam, 2002: 46), y que por ello hay que buscar una nueva forma de participación política más directa, independiente e igualitaria (Kitschelt, 2001: 364). El planteamiento

de partida de estas propuestas es que los individuos son ciudadanos que se autogobiernan mediante el diseño de instituciones que posibilitan la participación de la ciudadanía en la formulación de la agenda, el proceso deliberativo, la legislación y la instrumentación de las políticas. La participación provoca que los individuos se conviertan en ciudadanos, incrementa su nivel de compromiso con los demás (Barber, 1984: 267-307), facilita la consolidación democrática, favorece la resolución de los conflictos al interior de la democracia (Subirats, 2001: 39), y crea y fomenta (o viceversa) el capital social (Putnam, 2002: 201-202). La legitimidad de los modelos democráticos actuales —en los que tiene plena vigencia la libertad negativa y los derechos individuales— sólo puede asegurarse con la participación de los ciudadanos que se comprometen en un proyecto común y se sienten vinculados con el resto de personas (Taylor, 1999: 146-147). Ello no implica la sustitución radical y un abandono de los mecanismos representativos (Brugué y Gallego, 2001: 58). Más bien se propugna el desarrollo de una serie de procedimientos que posibiliten la participación más efectiva de los ciudadanos, que sean complementarios con las instituciones representativas y que incorporen medidas que protejan a los ciudadanos, considerados individualmente, y a las minorías (Barber, 1984: 270-300). En este sentido, también es especialmente relevante considerar que es preciso guiarse por los procesos de permeabilidad social y de fortalecer la presencia de los sectores más desfavorecidos tradicionalmente. Con ello se lograría además una mayor legitimidad del sistema, tanto por el recurso a prácticas participativas, por lograr involucrar a los sectores sociales más afectados por las decisiones, como por seguir principios más acordes con la realidad social (Young, 2000: 5-6).

La democracia es igualmente *accountability*, quizá una de las cuestiones que más afectan a las dificultades que tiene hoy la región latinoamericana para la consolidación de sus democracias. Una de las principales críticas que se vierten sobre el modelo representativo se fundamenta sobre esta dimensión. En su vertiente horizontal, las prácticas políticas desvirtúan en numerosos escenarios la efectividad de los diseños institucionales. Si el poder reside en el pueblo éste debe de poder contar, también, con los ins-

trumentos precisos para la exigencia de tal rendición de cuentas. “El *demos* debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el procedimiento democrático”. Y dentro de esos puntos también se incluyen las condiciones y mecanismos a través de las que delegará su autoridad, así como los procedimientos a los que recurrirá para el *control* de la delegación y del programa de acción (Dahl, 1992: 140141). El procedimiento por antonomasia en el modelo representativo para realizar la delegación —para dotar de autoridad— se concreta en las elecciones. Éstas son el instrumento clásico de participación ciudadana en la designación de quienes han de ser sus representantes y, por ende, la forma tradicional de involucrarse en el proceso de toma de decisiones. Pero los comicios electorales presentan también una importante vertiente en cuanto mecanismo de rendición y exigencia de cuentas. En las elecciones, los ciudadanos pueden realizar un voto de carácter *prospectivo* pero también *retrospectivo*, evaluando la acción de sus representantes durante el período inmediatamente anterior, aunque este último se torna más difícil de expresar en los regímenes presidencialistas (y personalistas) que son dominantes en la región latinoamericana.

Una de las primeras cuestiones que relaciona *accountability* con elecciones remite a la existencia —de forma previa a los comicios— de un programa electoral. Mediante las elecciones se establece un *contrato* entre votantes y representantes que se configura sobre la base del cumplimiento de dicho programa político. El, habitualmente, escaso nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los contenidos de los programas electorales de los candidatos en competición y las cercanías ideológicas y programáticas de los partidos políticos, son argumentos a los que se recurre para señalar que, cada vez más, los candidatos y sus formaciones políticas “acuden a la masa de temas disponibles en el mercado libre para entresacar de ellos los presupuestos pragmáticos de su ulterior existencia” (Beck, 2000: 41), perdiendo por el camino también su vertiente utópica y transformadora.

En la medida en que el programa electoral es identificado como un *contrato* entre representados y representantes, éstos deben su-

jetarse en sus acciones a los contenidos establecidos en dicho programa. El argumento en contra de este presupuesto se fundamenta sobre el hecho de que cuando un individuo accede a un puesto de representación lo hace también al conocimiento de una mayor información. La misma puede desaconsejar la instrumentación de medidas que habían sido propuestas durante la fase de campaña electoral (Maravall, 1999: 159-160). A su vez, también es factible considerar que el contexto nacional o internacional haya experimentado un proceso de cambio importante que también haga desaconsejable la puesta en práctica de las promesas electorales (Mannin, Przeworski y Stokes 1999: 38-42). Finalmente, nos encontramos en escenarios donde no hay correspondencia entre las políticas que se defendieron durante la fase previa a las elecciones y las que se implementan y/o se defienden una vez concluido el proceso electoral (Stokes, 1999: 98-103).

El proceso de toma de decisiones se puede ver, por tanto, sometido a la tensión entre responsabilidad y receptividad (Sartori, 1992: 230-236). El ejercicio del poder de forma responsable puede llevar a la puesta en práctica de medidas que estén en contradicción con lo que se prometió, generando un escenario en el que no hay ningún mecanismo (excepto si consideramos como tal las elecciones posteriores) para asegurar que la decisión del elector sea respetada (Stokes, 1999: 110). Pero, incluso en este esquema, los electores no están exentos de verse influidos por ciertos factores, como un determinado tipo de liderazgo por ejemplo, que le hagan cambiar de opinión. Incluso en el supuesto de una promesa electoral muy específica y conocida por todos los votantes, éstos pueden verse sometidos a un proceso —comunicativo, por ejemplo— destinado a modificar su opinión. De hecho, los políticos cuentan con un margen de acción relevante que les permite manipular la opinión de los ciudadanos y lograr, con ello, un mayor margen de acción para sus políticas (Maravall, 1999: 156-157; Stokes, 2001: 161-178). Por otra parte, con la que se ha denominado complejización de las decisiones en el ámbito público se ha ido produciendo una disminución de la cantidad y calidad de la información que se transmite a los ciudadanos, al mismo tiempo que una disminución en la transparencia de los órganos del Estado. Simultánea-

mente ha ido aconteciendo una creciente disociación entre los gobernantes —electos y legitimados a través de las urnas— y los niveles administrativos, los cuales no se encuentran legitimados si bien condicionan las decisiones (Porras, 1994: 22-23).

Se ha insistido en que en la medida en que los representantes se guíen por la búsqueda de medidas populares; por la satisfacción de intereses particulares; por los escenarios inmediatos sin llevar a cabo un análisis prospectivo sobre las implicaciones de sus (no) decisiones y dejen de perseguir, sobre todo, el interés general, se podrá estar ante unos representantes que son *receptivos* pero no (o escasamente) *responsables* (Sartori, 1992: 230-236). Sin embargo, no puede considerarse que haya un solo sentido de utilidad pública, de metas sociales, de bien común: “no es intelectualmente defendible la postura según la cual las elites de la política pública (reales o presuntas) poseen un saber moral superior o mejores conocimientos de lo que constituye el bien común” (Dahl, 1992: 404). Prescindir de, o debilitar a, los mecanismos de exigencia de receptividad y de *accountability* en función de un posible criterio de responsabilidad podría conducir a un debilitamiento del propio modelo democrático (Dahl, 1992: 404).

La calidad de la *accountability* está relacionada con la existencia de pluralismo informativo y de medios de comunicación independientes (Maravall, 1999: 163; Innerarity y Canel, 2000: 350-351). A través de buscar la mayor imbricación de los ciudadanos en la definición del bien común, de potenciar su control sobre el programa de acción política, de evitar la posible tendencia a justificar las decisiones en función de la complejidad, de participar efectivamente en el debate público e influir en la elección de los temas, se potenciará la democracia (Dahl, 1992: 406). En este esquema de propuestas, el acceso a la información es esencial como también lo es la definición de la agenda.

Sin duda, y con ser lo señalado relevante para ser discutido en la agenda pública de los gobiernos latinoamericanos, una cuestión especialmente destacada en el contexto de América Latina y que afecta a la rendición de cuentas es la forma de gobierno. En el debate sobre la forma de gobierno y la eficacia en la exigencia de

rendición de cuentas, se ha argumentado que ésta se ve favorecida en mayor grado por el sistema presidencialista que por el parlamentario. En la medida en que en los sistemas parlamentarios está fortalecido el poder de los partidos sobre la elaboración de las listas electorales; que el primer ministro marca la agenda de convocatoria de elecciones; que controla a su mayoría parlamentaria; que la *moción de censura* no tiene en la práctica virtualidad, y que el mismo primer ministro puede cambiar a los integrantes del gabinete sin dar explicaciones de sus decisiones, los procesos de control se ven dificultados (Laver y Shepsle, 1999: 279-295). En sentido opuesto, al presidencialismo se le considera responsable de generar situaciones de ingobernabilidad, inestabilidad, dificultar el procesamiento de consensos, la más probable generación de escenarios de *suma cero*, y la posible existencia de apoyos partidistas diferenciados para el presidente y el parlamento. Se identifica también que en los regímenes presidencialistas hay más dificultades para exigir responsabilidades en la medida en que la instrumentación práctica de las fórmulas presidencialistas se acompaña, en numerosos supuestos, de la no reelección, al menos inmediata.

2. Las reformas económicas y el bienestar

La estructura económica de los países latinoamericanos ha constituido históricamente un punto débil para la consolidación de democracias de calidad. Los dos modelos que han marcado la historia económica en la región (modelo primario exportador y proceso de industrialización por sustitución de importaciones) y que culminaron en la década de los ochenta con la crisis de la deuda externa, marcaron un proceso de crecimiento desequilibrado con fuertes deficiencias e inconsistencias internas. Del primer modelo persistieron consecuencias como la concentración de la renta, la limitación para diversificar la actividad económica interna y la dependencia de los ciclos económicos de los países desarrollados. Del segundo, una clara falta de competitividad (derivada del proteccionismo a la industria), un freno al desarrollo tecnológico, una

estructura económica cada vez más dual (generada por la falta de apoyo al desarrollo del sector primario frente al apoyo brindado al sector industrial) y un sistema financiero débil e insuficiente, elementos todos que contribuyeron al aumento del déficit público y la deuda externa y generaron presiones cada vez más claras sobre la inflación. Con estos antecedentes, muchos países llegaron a la década de los ochenta con profundas crisis financieras y acelerados procesos inflacionarios, en un escenario de gran debilidad macroeconómica.

Es sobre este escenario sobre el que comienzan a formularse y aplicarse los paquetes de reformas que, en las últimas décadas, han marcado la política económica en buena parte de los países de la región. Las medidas que generalmente se asocian a lo que posteriormente se llamó el “Consenso de Washington” señalaban la importancia de mantener la disciplina presupuestaria, introducir transformaciones en las prioridades del gasto público, realizar reformas fiscales que favorecieran una mejor recaudación para los gobiernos, buscar y mantener tipos de cambio competitivos, apostar a la apertura de las inversiones extranjeras, introducir privatizaciones y desregulaciones, apostar por la liberalización financiera y comercial, y garantizar los derechos de propiedad.

En términos generales, las políticas de ajuste —en especial las referidas a la prudencia monetaria— lograron que, tras la “década perdida” de los ochenta, la región controlara razonablemente la inflación, reduciéndose a la vez el déficit y la deuda pública, aumentando el flujo de capital, también debido a la liberalización financiera. En contrapartida, la aplicación en la región de reformas apoyadas en estos ejes clave ha dado como resultado, con excepción de Chile, un escenario en el que el crecimiento no se ha alcanzado y el funcionamiento de las economías latinoamericanas es todavía muy inestable.

Los primeros signos de los magros resultados de los paquetes de medidas derivadas del “Consenso de Washington” comenzaron a hacerse visibles con la crisis de la economía mexicana de diciembre de 1994, que se expresó posteriormente en el llamado “efecto tequila” de 1995. Por eso, a partir de esos años, algunos claros

exponentes de la ideología y metodología de las políticas de ajuste comenzaron a plantear la necesidad de prever la forma en que los paquetes de medidas estaban siendo aplicados y, sobre todo, los principios normativos que los subyacían. Así, en 1998, Joseph Stiglitz, economista Jefe del Banco Mundial, planteaba que “algunos países han seguido muy de cerca los dictados del modelo, pero no han experimentado funcionamientos económicos especialmente fuertes. Otros países han ignorado muchos de los dictados—como mínimo respecto a detalles cruciales de secuenciación— y han experimentado algunas de las tasas más altas de crecimiento sostenido que el mundo haya visto jamás. Concentrándose en un grupo excesivamente estrecho de objetivos —incremento del PIB—, otros objetivos, como la equidad, pueden haber sido sacrificados (...). Intentando forzar una transformación rápida—a menudo imponiendo una acentuada condicionalidad al recibir la asistencia vitalmente necesaria— no sólo han sido minados los procesos democráticos, sino que se ha debilitado, a menudo, la estabilidad política» (World Bank, 1999: 9-10).

En términos generales, el deseado equilibrio fiscal no sólo no ha sido alcanzado, sino que la base de la metodología que se propone para lograrlo (la disminución del gasto público, en especial en el área social) ha deteriorado los sistemas de salud, educación y seguridad social (que en muchos casos se ha reformulado en sistemas de ahorro individual) en la mayoría de los países de la región. A la vez, la liberalización de la política comercial trajo como consecuencia la apertura a las importaciones, lo que afectó directamente a buena parte del aparato productivo de los países, destruyendo la demanda de trabajo y creando desempleo. Esto se combinó con un proceso de reforma laboral que, a mediano plazo, profundizó la precarización del trabajo y el traspaso de los costos laborales a los trabajadores en un nuevo contexto de inestabilidad. Por otro lado, como se verá más adelante, la implementación de las medidas de privatización y desregulación propuestas en el “Consenso de Washington” no parecen haber tenido un correlato en términos de control y de creación de normas que garanticen el manejo adecuado de los servicios y recursos antes en manos estatales. Con este panorama, muchas parecen haber sido las oportu-

nidades que la corrupción ha tenido para instalarse de manera clara en las burocracias y en los intercambios de éstas con otros actores.

A raíz de estos argumentos, cuestiones como la mejora de los niveles de vida, la necesidad de generar un desarrollo político y ecológico sostenible, la necesidad de reducir la desigualdad y de consolidar un desarrollo democrático comenzaron a cobrar relevancia y a ocupar un lugar cada vez más importante en el planteamiento de nuevas reformas. Sin embargo, y pese a las transformaciones que la ideología inicial del “Consenso de Washington” parece estar sufriendo, muchos son los analistas que sostienen que los efectos que las políticas aplicadas han tenido ya están a la vista y sólo parecen haber contribuido a generar una mayor debilidad frente a la consolidación democrática.

Entre estos efectos, el resultado quizá más alarmante es la profundización de la desigualdad. De hecho, América Latina es la región del mundo donde el 5 % más rico recibe más que en ninguna otra —el 25 % del ingreso nacional— y el área en donde el 30 % más pobre recibe menos, el 7,5 %. Estos y otros datos del Banco Interamericano de Desarrollo confirman, una vez más, que América Latina presenta una brecha social superior a la registrada en el resto de las regiones. Parece pues que existe una asociación fuerte entre la intensidad con que las reformas estructurales fueron aplicadas y el aumento de la desigualdad en los países, lo que reunda en detrimento de la calidad de la democracia por varios motivos. En primer lugar, la desigualdad inhibe a un grupo cada vez más grande de ciudadanos de asegurar su subsistencia, lo que contribuye a cercenar la posibilidad de que la libertad de asociación y de expresión se desarrolle. En segundo lugar, la vulnerabilidad y la pobreza constituyen un caldo de cultivo privilegiado para el surgimiento de clientelas políticas y mecanismos de captación de una población que no tiene autonomía. En tercer lugar, la concentración del ingreso se expresa también en desigualdad en el acceso a los servicios sociales básicos, como la educación o la salud. Estas dificultades de acceso, en especial a la educación, hacen que la participación política esté menguada o sea, en muchos casos, débil y poco sistemática. Y por último, y aunque la alter-

nancia entre diferentes elites políticas pueda ser posible (y de hecho lo está siendo en buena parte de los países latinoamericanos), la desigualdad siempre acarrea un lastre para las democracias latinoamericanas, en las que inevitablemente los intereses de la mitad más pobre de la población quedarán sistemáticamente excluidos del sistema político, profundizándose aún más los problemas de representación política, cuestión a la que nos hemos referido en la primera parte de este artículo.

De hecho, como señala Mcpherson (1982: 121), la exclusión sistemática de determinados colectivos en el proceso político se asemeja bastante a un círculo vicioso, dado que cuanto más perciban estos grupos que sus intereses no son contemplados, menor será su disposición a involucrarse en los asuntos públicos y a participar, llegando a un punto en el que es difícil distinguir cómo se relacionan ambos fenómenos y su relación causal. La desigualdad “requiere de un sistema no participativo de partidos para que funcione (...) Y mientras se acepte la desigualdad, también es probable que el sistema político no participativo sea el que sigan aceptando todos los miembros de las clases que prefieren la estabilidad a la perspectiva del derrumbamiento social total”.

Además de estas consecuencias, la desigualdad tiene efectos perversos sobre los propios objetivos económicos buscados en los paquetes de reformas, porque cada vez parece más clara la correlación negativa entre el crecimiento económico, la concentración de la riqueza y los efectos de crecimiento provenientes de las inversiones en capital humano. Sumada a la desigualdad, la pobreza aparece como un problema cada vez más acuciante. De acuerdo a los datos del Panorama Social de la CEPAL de 2001, en 1980 el porcentaje de población ubicada por debajo de la línea de la pobreza constituía el 41 % de la población total de América Latina. Este dato, ya de por sí alarmante cuando se lo compara con los de países desarrollados, parece haber empeorado en las últimas dos décadas, ya que en 2000 el porcentaje de población bajo la línea de pobreza había alcanzado ya el 44 %, de una población que, en términos absolutos, es significativamente mayor a la de dos décadas atrás. Lógicamente, este empuje de la pobreza no se ensaña con todos los sectores de la misma manera. Así, son justamente

los sectores más vulnerables, como la infancia, los que más expuestos parecen estar a este avance. De hecho, varios estudios han señalado que el aumento de la pobreza ha sido particularmente fuerte entre los niños, muchas veces acompañado de un alto riesgo alimentario, desnutrición y obligación de trabajar para contribuir al ingreso familiar, como señala la Organización Internacional del Trabajo en su Informe de 2002. En un contexto en que, además, cada vez parecen ser más los niños que viven en la calle en buena parte de los países de la región (Katzman y Filgueira, 2001: 46).

Esta situación se combina con una grave crisis de empleo. De hecho, datos del informe de la CEPAL citado más arriba señalan que el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000, en un contexto de crecimiento de la economía informal y del empleo precario, que mina los pocos activos de la clase trabajadora y en especial de los jóvenes, haciéndolos más vulnerables a situaciones de pobreza y de exclusión social. Confirmando esto, la CEPAL también indica que en América Latina existen actualmente tres grupos diferenciados de trabajadores: aquellos que trabajan y perciben un ingreso por encima de la media, aquellos que trabajan y perciben un ingreso suficiente como para subsistir y, finalmente, aquellos que trabajan y obtienen salarios insuficientes para mantener una familia fuera de la pobreza.

En este esquema, cada vez es más claro que buena parte de los programas de lucha contra la pobreza implementados en buena parte de los países de América Latina han estado viciados por distintos elementos: mala gestión, déficit o ausencia de evaluación, diagnósticos insuficientes, formulaciones incompletas y erróneas, etcétera. Este relativo fracaso en el combate a la pobreza ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, las insuficiencias que muchos países de la región presentan en términos de servicios sociales básicos.

Así, por ejemplo, en términos de educación existe, en primer lugar, una falta de equidad que contribuye a profundizar la brecha entre las escuelas públicas y las privadas, tanto en términos de recursos como de resultados de aprendizajes. En segundo lu-

gar, se confirma una baja calidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje, al que además se suma la existencia de altas tasas de repetición, en especial en los primeros años. En tercer lugar, existe un fuerte deterioro de la profesión docente, expresada no sólo en términos de salarios y status social, sino en la todavía baja calidad de los programas de formación en términos de su relación con el mercado de trabajo. Todo esto se inserta en un contexto de insuficiencia de recursos para destinar a la educación y con una tradición centralista que dificulta la profundización de la autonomía docente, la toma de decisiones a nivel local y la posibilidad de desarrollar incentivos específicos para los docentes (Fajardo, 1999: 8). Y es en el ámbito educativo, sin duda, uno de los espacios donde las políticas gubernamentales de la región deben incidir con mayor insistencia en los próximos años.

Como se ha venido argumentando en las páginas anteriores, sin cambios institucionales que aseguren una mayor eficacia en el proceso de toma de decisiones y en la rendición de cuentas, y sin políticas que busquen de forma eficaz la inclusión política, económica y social de la población de la región, será difícil que América Latina cuente con democracias consolidadas y de calidad en las próximas décadas. 

Bibliografía

- AGACINSKI, S. (1998). *Política de sexos*. Madrid, Taurus.
- AGUIAR, F. (2001). "A favor de las cuotas femeninas", en *Claves*, nº 116 (págs. 28-35).
- BARBER, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.
- BAUBÖK, R. (1999). "Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos", en GARCÍA, S. y LUKES, S. (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI.
- BECK, U. (2000). *La democracia y sus enemigos*. Barcelona, Paidós.
- BRUGUÉ, J. y GALLEGO, R. (2001). "¿Una administración pública democrática?", en FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.

- CAMP, R. Ai (2001). "Democracy through Latin American lenses: an appraisal", en CAMP, R. Ai (ed.): *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- CANEL, M^a J. (1999). *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid, Tecnos.
- DAHL, R. (1973). "Introduction", en DAHL, R. (ed.): *Regimes and oppositions*. Londres, Yale University Press.
- . (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.
- . (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.
- . (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, Taurus.
- FAJARDO, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, en Documentos de Trabajo, n^o 15, Santiago de Chile, PREAL.
- GARCÍA, E. (1999). "El discurso liberal: democracia y representación", en DEL AGUILA, R.; VALLESPÍN, F. et AL.: *La democracia en sus textos*. Madrid, Alianza.
- . (2001). "Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia", en *Revista de Estudios Políticos*, n^o 111 (págs. 215-226).
- GIDDENS, A. (1996). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid, Cátedra.
- GIDDENS, A. y HUTTON, W. (2001). "Luchar para defendernos", en GIDDENS, A. y HUTTON, W. (eds.): *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona, Kriterion Tusquets.
- HABERMAS, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta.
- HELD, D. (1996). *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza.
- . (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós.
- HELD, D. y MCGREW, A. (2000). "The great globalization debate: an introduction", en HELD, D. y MACGREW, A. (eds.): *The global transformations reader. An introduction to the globalization debate*. Cambridge, Polity Press.
- INNERARITY, C. y CANEL, M^a J. (2000). "El Congreso en los medios de comunicación, terreno de juego", en A. MARTÍNEZ (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid, Tecnos.
- KITSCHOLT, H. (2001). "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI", en MAÍZ, R. (ed.): *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. I. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- KYMLICKA, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, Paidós.

- KYMLICKA, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Paidós.
- LAGOS, M. (1997). "Latin america's smiling mask", en *Journal of Democracy*, nº 3 (págs. 125-138).
- . (2001). "Between stability and crisis in Latin America", en *Journal of Democracy*, nº 1 (págs. 137-145).
- LAVER, M. y SHEPSLE, K. A. (1999). "Government accountability in parliamentary democracy", en PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LINZ, J. J. (1998). "Problemas de la democracia hoy", en MONTABES, J. (ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- LOWENTHAL, A. y DOMÍNGUEZ, J. (1996). "Introduction: constructing democratic governance", en DOMÍNGUEZ, J. y LOWENTHAL, A. (eds.): *Constructing democratic governance: South America in the 1990s*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin American*. Stanford, Stanford University Press.
- MAÍZ, R. (2001). "Teoría normativa y análisis empírico de la Democracia en Robert Dahl", en MAÍZ, R. (comp.): *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. (1999). "Introduction", en PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MARAVALL, J. M. (1999). "Accountability and manipulation", en PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, E. (2000). "La legitimidad de la democracia paritaria", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 107 (págs. 113-149).
- NAVARRO, V. (2002). *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona, Anagrama.
- NORRIS, P. (2001). "Campaign communications", en LE DUC, L.; NIEMI, R. G. y NORRIS, P. (eds.): *Comparing Democracies 2. Elections and Voting in Global Perspective*. Londres, Sage.
- NUN, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Madrid, Siglo XXI.
- OFFE, C. (2001). "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales?", en MAÍZ, R. (ed.): *Construcción de Europa, demo-*

- cracia y globalización*, vol. II. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- PAYNE, M.; ZOVATTO, D.; CARRILLO, F. y ALLAMAND, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, BID-IIDAE.
- PHILLIPS, A. (1999). “La política de la presencia: la reforma de la representación política”, en GARCÍA, S. y LUKES, S. (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI.
- PITKIN, H. (1985). *El concepto de representación política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PORRAS, A. (1994). *Representación y democracia avanzada*. Madrid, CEC.
- PRZEWORSKI, A. (1998). “Democracia y representación”, en *Revista del CLAD*, nº 19 (págs. 9-44).
- PUTNAM, R. D. (2002). *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona, Galaxia Gutemberg.
- REQUEJO, F. (1999). “Democracia liberal y federalismo plural en España”, en FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (eds.): *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta.
- ROTCHILD, D. y HARTZELL, C. (2002). “La seguridad en las sociedades profundamente divididas: el papel de la autonomía territorial”, en SAFRAN, W. y MAÍZ, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona, Ariel.
- SAFRAN, W. (2002). “Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía”, en SAFRAN, W. y MAÍZ, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- SARTORI, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza.
- SCHUMPETER, J. A. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Ediciones Folio.
- STOKES, S. (1999). “What do policy switches tell us about democracy?”, en PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STOKES, S. (2001). “Patologías de la deliberación”, en ELSTER, J. (comp.): *La democracia deliberativa*. Barcelona, Gedisa.
- SUBIRATS, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en FONT, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- TAYLOR, C. (1999). “Por qué la democracia necesita el patriotismo”, en NUSBAUM, M. (ed.): *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial*. Barcelona, Paidós.

- TULLY, J. (1995). *Strange multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WORLD BANK (1999). *Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions*. Washington D.C.
- YOUNG, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.