

I. Problemas y desafíos sociohistóricos

Entre la variedad de problemas y desafíos que viven los distintos países de la región se han detectado temas que afectan la gobernabilidad democrática y que constituyen puntos de referencia para los escenarios políticos de corto y mediano plazo. Al respecto, las principales tendencias observadas son:

1. Las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales que han venido experimentando buena parte de los países latinoamericanos problematizan la evolución democrática, están modificando el perfil político de la región y plantean nuevas formas de vinculación entre instituciones y sociedad.

Más de 30% de las democracias latinoamericanas experimentaron crisis político-institucionales agudas que afectaron las instituciones centrales de la democracia (Presiden-

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

<http://biblio.juridicas.unam.mx>

Libro completo en

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

cia y Legislatura) durante el presente siglo.³ En conjunto, estas situaciones de crisis agudas y situaciones de riesgo o de “cuasi crisis” ponen de manifiesto que la consolidación de las democracias latinoamericanas es un proceso problemático y que su éxito no está asegurado. Asimismo, varios de los regímenes democráticos más consolidados están atravesando procesos de inflexión sociopolítica “suave”.⁴

Un dato empírico clave que incide en la relación entre instituciones y sociedad está dado por las expectativas insatisfechas de la población, que combinadas con instituciones públicas frágiles y situaciones económicas precarias, pueden desencadenar situaciones de ingobernabilidad.⁵ Estas situaciones muestran las debilidades y los

³ Desde el inicio del siglo XXI, al menos seis países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2000 y 2005). De las ocho situaciones de crisis agudas, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Alberto Fujimori en Perú, Fernando De la Rúa en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa en Bolivia, y Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la Legislatura los destituyó o porque renunciaron; una, con participación militar, culminó con la destitución de Raúl Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyó el asesinato de un vicepresidente, y la última fue un golpe de Estado fracasado contra el presidente venezolano Hugo Chávez. Hubo otros casos de crisis políticas que se acercaron a situaciones extremas como las mencionadas, pero sin llegar a un “momento de ruptura”. Entre estas circunstancias “límite” habría que incluir la de Nicaragua (fines de 2004 y principios de 2005) y la de Honduras (principios de 2006).

⁴ Tal es el caso de Uruguay. Como afirma Moreira, Uruguay no se encuentra en una situación de crisis; sin embargo, “la llegada de la izquierda al gobierno marca un punto de inflexión, que al igual que las crisis, significa una excelente ventana de oportunidad para la búsqueda de un debate público que ponga en común nuestras distintas visiones y perspectivas sobre el país”. Constanza Moreira, *De la “Suiza de América” al “paisito”: escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia*, PAPEP-PNDU Uruguay, 2006.

⁵ Luis E. González presenta un análisis que demuestra empíricamente la relación entre las fragilidades institucionales (índice de efectividad judicial-legal) y las expectativas insatisfechas (crecimiento del PIB per cápita 1975-2003), comprobando una asociación moderada pero significativa entre las dos variables. Los seis países que experimentaron crisis políticas agudas muestran registros negativos en ambas variables, mientras que los tres países “consolidados” (Chile, Costa Rica y Uruguay) están en el extremo opuesto. “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”, en Diego Achard y Luis E. González (eds.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, UNDP-ASDI-AECID-DFID, Tegucigalpa, 2006.

riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas y que probablemente seguirán enfrentando en el futuro. Para contribuir con la consolidación de la democracia en la región es necesario, entonces, conocer y entender mejor la naturaleza y las perspectivas de cambio político para buscar soluciones que avancen en el desarrollo democrático.

2. Los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza institucional generalizada, particularmente hacia los partidos políticos y los sistemas de intermediación. El surgimiento de un ciudadano autónomo, crítico y reflexivo, las demandas de participación local y de reconocimiento de los movimientos indígenas y de equidad de género, son factores que pueden reconfigurar los mecanismos de representación.

Los problemas institucionales se relacionan con la debilidad de las capacidades de acción política de los diferentes partidos políticos para representar institucionalmente a la sociedad. Esto se traduce en crisis de representación e intermediación política. La consigna en la Argentina “que se vayan todos”, la crisis de octubre de 2003 en Bolivia y las demandas de “los forajidos” en Ecuador, son ejemplos que ilustran el desencanto generalizado con la política y los partidos políticos en la región. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se advierte que aunque 58% de los latinoamericanos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, sólo 22% confía en ellos.⁶

⁶ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, 2006, www.latinobarometro.org

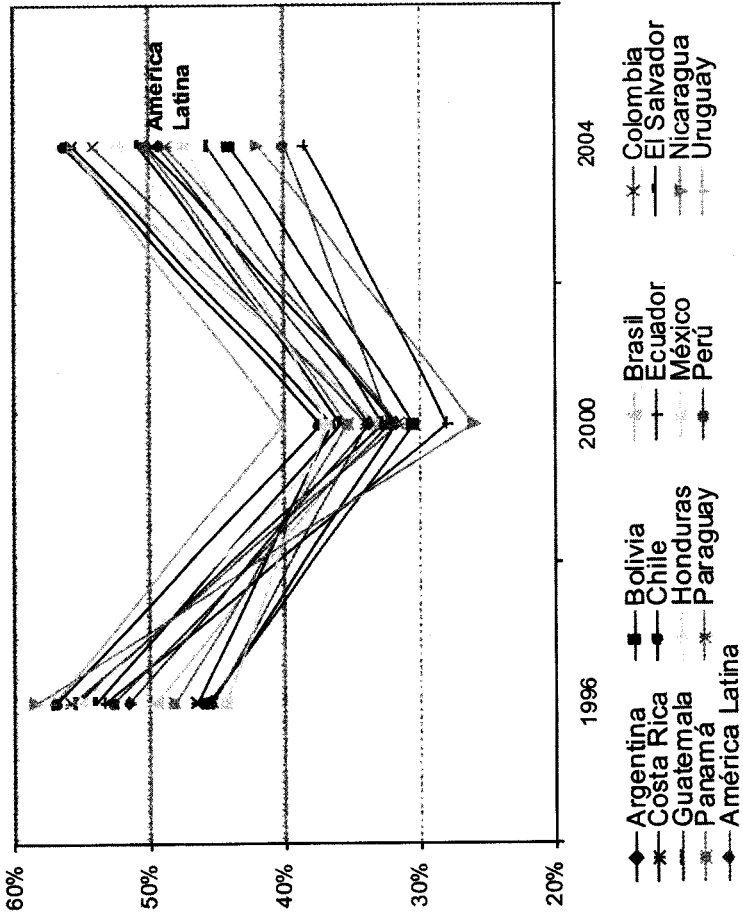
Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
<http://biblio.juridicas.unam.mx>

Libro completo en

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

América Latina, confianza en las instituciones del Estado 1996, 2000 y 2004
 En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Latinobarómetro*.

En algunos países la crisis de representación se hace más compleja con las manifestaciones multiculturales, especialmente de los denominados “pueblos originarios”, dada la histórica incapacidad de los sistemas institucionales para representarlos. Las demandas de participación y cambio por parte de los pueblos originarios recorren gran parte de América Latina y están impactando de forma significativa el sistema político, especialmente en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala.

También se verifica, en muchos de los países de la región, la persistencia de los límites institucionales a la participación femenina. La desigualdad de género es producto de un conjunto de desigualdades culturales y políticas que se refuerzan mutuamente. Éstas condicionan el acceso de las mujeres a derechos de propiedad, riqueza y educación, limitando su ingreso a los mercados laborales y, en general, a las esferas de poder. A pesar de los avances registrados por las mujeres en materia de políticas públicas y participación política,⁷ aún existen importantes límites de los actores político-institucionales para procesar los cambios y las demandas en función de la equidad de género, lo cual afecta negativamente la calidad de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Por último, parece haber una profundización de las divisiones regionales subnacionales. Se están generando *nuevos conflictos y oposiciones entre lo global, lo local y lo nacional*. Hoy los territorios o regiones buscan formas

⁷ La evidencia empírica refleja que la participación política de la mujer en los países sujetos a estudio se ha incrementado, aunque sigue siendo baja. Si bien en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú se han establecido cuotas que determinan un nivel mínimo de representación –entre 20% y 40%– para las mujeres en las listas partidarias de elecciones legislativas, sólo en Argentina la participación relativa de la mujer en el Parlamento es superior a 30%. De hecho, en los demás países este porcentaje oscila entre 23% [México] y 6% [Honduras]. CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, ONU, Santiago, Chile, 2005.

propias de legitimidad democrática, autonomía en lo nacional y conexión directa con la globalización, demandas y aspiraciones que se traducen en tensiones económicas con manifestaciones políticas y electorales, y en algunos casos fuertes crisis político-institucionales. Este fenómeno se observa claramente en Bolivia (entre el Altiplano y las tierras bajas), cuyas élites mencionan a los factores regionales como uno de los componentes centrales de la crisis. Pero en muchos otros países se observan fracturas regionales que se expresan políticamente (costa-sierra o nortesur). También hay en este plano tensiones por un nuevo orden institucional emergente.

3. De distinta manera y con diferente intensidad se ha instalado en el espacio político, por una parte, una demanda de mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión de la institucionalidad democrática, y, por otra, demandas de mayor control ciudadano sobre el poder público.

Buena parte de la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad, pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*,⁸ en promedio sólo 31% de los latinoamericanos entrevistados considera que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro 2006*⁹ se indagó sobre la responsabilidad de la producción de riqueza. Para tal efecto se utilizó una escala de 1 a 10, en la que 1=el Estado tiene que producir la riqueza y 10=los privados tienen que producir la riqueza.

⁸ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Chile, www.latinobarometro.org

⁹ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, www.latinobarometro.org

za, y se advierte un grado de estatismo medianamente alto entre los latinoamericanos, ya que el índice promedio de la región fue de 4.1. En Argentina, según entrevistas realizadas a las élites y encuestas de opinión pública, existe el deseo compartido de que se redefinan las relaciones entre las empresas y el Estado. Así, 28.5% de los encuestados afirmó que el Estado debe intervenir para garantizar una justa distribución de los beneficios del crecimiento económico; 45.6% expresó el deseo de que las empresas de servicios públicos sean re-estatizadas, y 44.7% de que sigan siendo privadas, pero con mayor control estatal.¹⁰ De manera similar, más de 70% de los bolivianos manifestó su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas.¹¹ En general todos los estudios nacionales realizados rescatan la idea de fortalecer la estatalidad para fortalecer la gobernabilidad democrática.

También es probable que esta demanda de mayor intervención estatal se relacione, por una parte, con las demandas de mayor seguridad social para los ciudadanos,¹² y por otra, con el aumento de acciones anómicas por parte de grupos sociales excluidos, especialmente de jóvenes, que reflejan los límites de la cohesión social y cierto grado de fractura social.

Por otro lado, se han encontrado demandas de coordinación entre la ciudadanía y el Estado a favor de la incorporación de mecanismos para una mayor participación, así como una consolidación de las instituciones estatales, con

¹⁰ PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, PAPEP-PNUD Argentina, 2005.

¹¹ PAPEP-PNUD Bolivia.

¹² De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en el año de 1991 era 16.7%, mientras que para el año 2000 dicha tasa ascendía a 27.5%, www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

un sentido público y de unidad estatal (estatalidad). Entre ambas tendencias se coloca la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*), referida a la transparencia, la información y a los mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas. Las demandas de un Poder Judicial transparente, autónomo e institucional constituyen un punto de referencia muy importante para la población. El Índice de Percepción de la Corrupción, que elabora Transparency International, refleja claramente esta situación.

América Latina (países seleccionados) Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2005 En orden descendente

Chile	21	7.3
Uruguay	32	5.9
Colombia	55	4.0
Brasil	62	3.7
México	65	3.5
Panamá	65	3.5
Perú	65	3.5
Argentina	97	2.8
Honduras	107	2.6
Nicaragua	107	2.6
Bolivia	117	2.5
Ecuador	117	2.5
Guatemala	117	2.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Transparency International.

4. Los problemas de la desigualdad y la pobreza se ubican en el centro de las tendencias socioeconómicas y constituyen uno de los factores con mayor incidencia en la gestación de nuevas opciones políticas y en la gobernabilidad democrática de los países estudiados.

Las políticas de reforma estructural que experimentaron los países de la región han generado un conjunto de transformaciones socioeconómicas que modificaron la conformación de las diferentes sociedades nacionales.

Uno de los cambios más significativos ha sido la creciente complejización de los procesos de diferenciación social, que han afectado la calidad de las formas de reproducción social.

Si bien los procesos de diferenciación social se han expresado mediante un incremento de las brechas entre los países en desarrollo y los países industrializados –y América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, donde incluso se están incrementando las desigualdades y diferencias entre países–, el principal rasgo de aquéllos radica en que la mayoría de las brechas al interior han persistido o han aumentado. En buena parte de los países creció la participación del 20% más rico de la población en los ingresos de las personas, mientras que la del 20% más pobre se mantuvo constante o disminuyó.¹³ También se advierten profundas disparidades de género, territoriales, socioeconómicas y étnicas en diversos indicadores sociales.

¹³ Entre 1990 y 2005 en algunos países disminuyó el Coeficiente de Gini (Uruguay, México, Guatemala, Colombia, Honduras y Brasil), en otros países se mantuvo sin variación (Chile, Nicaragua y Panamá), y en otros aumentó (Argentina, Bolivia y Ecuador). Más aún, en 2005 solamente Uruguay puede incluirse entre los países con baja desigualdad, y gran parte de los países de la región posee niveles de desigualdad altos o muy altos (Brasil, Argentina y Honduras). CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 2007.

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
<http://biblio.juridicas.unam.mx> Libro completo en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

América Latina (países seleccionados)* Concentración del ingreso de las personas, 1990 y 2005 En porcentajes

País	20% más pobre de la población			20% más rico de la población		
	1990	2005	Var.	1990	2005	Var.
Argentina+	4.1	3.5	-0.6	54.9	57.2	2.3
Bolivia	1.3	1.5	0.2	61.2	64.4	3.2
Brasil	2.1	2.4	0.3	66.8	65.5	-1.3
Chile	3.5	3.7	0.2	60.6	60.4	-0.2
Colombia	3.7	2.9	-0.8	57.8	63.0	5.2
Ecuador+	4.8	3.8	-1.0	51.9	56.3	4.4
Guatemala++	2.7	3.7	1.0	62.7	59.3	-3.4
Honduras	2.4	2.4	0.0	65.7	62.4	-3.3
México	3.9	3.7	-0.2	58.7	57.6	-1.1
Nicaragua	2.1	2.5	0.4	61.3	61.7	0.4
Panamá	2.8	2.5	-0.3	60.0	58.2	-1.8
Perú+++	3.0	3.8	0.8	57.9	55.2	-2.7
Uruguay+	5.1	4.8	-0.3	51.9	50.7	-1.2

* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

+ Zonas urbanas

++ Datos corresponden a 1990 y 2002.

+++ Datos corresponden a 1997 y 2003.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

En materia de género persisten importantes diferencias salariales –para la misma cantidad de años de estudios aprobados– entre varones y mujeres. En promedio, las mujeres ganan aproximadamente 80% del salario de

los varones. Esta brecha salarial puede generar efectos aún más negativos, producto del incremento de la cantidad de mujeres que son jefas de hogar.

América Latina (países seleccionados)*
Relación de salarios entre géneros
según años de estudios aprobados,
2004 (o año más cercano)
 En porcentajes

País	Año	13 y más años de educación	Total
Argentina	2004	76.6	86.6
Bolivia	2002	64.2	74.4
Brasil	2003	61.9	76.7
Chile	2003	69.0	81.7
Colombia	2002	80.0	89.2
Ecuador	2002	72.9	83.7
Guatemala	2002	87.0	82.4
Honduras	2002	68.7	82.8
México	2004	69.6	82.1
Nicaragua	2001	71.9	83.0
Panamá	2002	71.4	82.7
Perú	2003	70.8	77.4
Uruguay	2002	66.8	80.8

* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL, 2006.

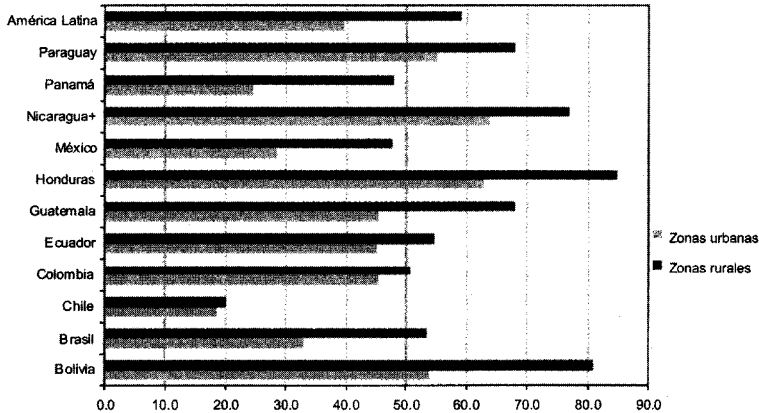
Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

La diferenciación social también se advierte por medio de las considerables discrepancias en la proporción de indigentes entre países, generando impactos significativos en materia de gobernabilidad: en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua afecta a más de 30% de la población total, mientras que en el otro extremo se ubican Chile, Costa Rica y Uruguay, cuyos niveles de indigencia son inferiores a 10%.¹⁴

Sin embargo, no se trata de una pobreza homogénea, sino que ella misma está diferenciada social y culturalmente, lo que es fácil comprobar al observar las diferencias entre los pobres por zona geográfica, género y origen étnico. En 2005, 39.8% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje llegaba hasta 58.8%.

América Latina (países seleccionados)*
Proporción de personas pobres en zonas rurales
y urbanas, 2005
 En porcentajes



* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación. Argentina, Perú y Uruguay no realizan encuestas en las zonas rurales, razón por la que no son incluidos en este gráfico.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

Además –como señalan Mayra Buvinic y Vivian Roza– el género y el origen interactúan entre sí y generan un grado de exclusión social aún mayor.¹⁵ Como consecuencia, los niveles educativos de las mujeres indígenas son mucho menores que los de las mujeres no indígenas. Más de 50%

¹⁵ Mayra Buvinic y Vivian Roza, *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, wID 108, www.iadb.org/sds/doc/women.pdf

de las niñas indígenas de Bolivia y Guatemala han abandonado la escuela a los 14 años de edad.¹⁶ Y en Bolivia, Perú y Guatemala las mujeres indígenas tienen mayores probabilidades de obtener empleos de baja remuneración y en el sector informal.¹⁷ A esta interacción negativa se agrega el factor de la zona geográfica, ya que los pueblos indígenas suelen habitar las zonas rurales que presentan niveles de pobreza superiores a los de áreas urbanas.

La gobernabilidad y las políticas públicas relativas a la pobreza deben tomar en consideración la complejidad y la heterogeneidad de la desigualdad y de la misma pobreza para ser efectivas. La relación entre gobernabilidad y desigualdad social también está asociada con la subjetividad de las personas, con la disposición social a cambiar la situación, con la frustración de expectativas por parte de una población más educada, con el comportamiento limitado de las élites, y muy especialmente con la dinámica de los viejos y nuevos conflictos socioculturales. Enfrentar la cuestión de la pobreza y la inequidad significa sobre todo potenciar la acción de las sociedades y los Estados para generar políticas que fortalezcan las capacidades ciudadanas de los más pobres y excluidos. Los mismos pobres y/o discriminados estarían buscando transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el sistema político y generen resultados. Lo que estaría en juego en la gestión de la gobernabilidad democrática es la capacidad de gestión del cambio que ya está en curso.

¹⁶ Omar Arias y Suzanne Duryea, *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 2003.

¹⁷ Suzanne Duryea y María Eugenia Genoni, "Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets", en Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, IDB/Johns Hopkins Press, Washington, D. C., 2004.

5. Frustración de expectativas entre la población.

Un factor crucial de la relación entre cambio político-institucional y cambio social es una creciente frustración de expectativas en la población, resultado de los serios problemas de desigualdad y pobreza descritos, sumado al incremento de los niveles de educación y acceso a los medios de comunicación tradicionales y nuevos. El resultado son sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición provoca, lo que conduce a una frustración de expectativas. Probablemente ésta constituye una de las principales fuentes de conflicto y males que afectan a la gobernabilidad democrática.

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

http://biblio.juridicas.unam.mx

Libro completo en

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

América Latina (países seleccionados)* Indicadores de tecnología Por cada 100 habitantes

País	Líneas telefónicas y teléfonos móviles		Computadoras personales		Usuarios de Internet	
	1990	2004	1998	2004	1996	2004
Argentina	9.3	58.1	5.5	8.2	0.2	16.1
Bolivia	2.8	27.0	0.8	2.3	0.2	3.9
Brasil	6.5	59.8	3.0	10.7	0.5	12.2
Chile	6.7	83.6	6.3	13.9	0.7	27.9
Colombia	6.5	40.1	3.0	5.5	0.5	8.9
Ecuador	4.8	39.1	1.9	5.5	0.1	4.7
Guatemala	2.1	34.0	0.8	1.8	0.0	6.0
Honduras	1.7	15.7	0.8	1.6	0.0	3.2
México	6.6	53.9	3.7	10.7	0.2	13.4
Nicaragua	1.3	16.8	1.9	3.5	0.1	2.2
Panamá	9.3	38.8	2.7	4.1	0.2	9.5
Perú	2.6	22.1	3.0	9.7	0.3	11.6
Uruguay	13.4	49.4	9.1	13.3	1.9	21.0
América Latina	6.4	50.1	3.4	9.1	0.3	11.9

* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas (percibidas como no cumplidas) ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e in-

formados y poseen una visión más clara, en términos de su autonomía y libertad de acción.

6. Un elemento que coadyuva a las crisis institucionales se refiere a la debilidad de liderazgo nacional de las élites dirigentes.

Pareciera que los cambios y las limitaciones estructurales de un liderazgo social y político, particularmente de los grupos de poder, inciden en el bajo perfil institucional de la mayoría de los países de la región. Por tal motivo, cabe preguntarse qué capacidad poseen las élites para articular una visión y una práctica nacional para resolver los problemas socio-institucionales en los marcos de una gobernabilidad global.

Por otra parte, la percepción de las élites es de especial relevancia para explorar la evolución de la gobernabilidad democrática. En las entrevistas realizadas por el PAPEP a 206 líderes empresariales, políticos y sociales, existe un consenso generalizado respecto a que tanto los problemas de pobreza como los de institucionalidad constituyen los principales problemas de la democracia en la región. La información obtenida por el Observatorio Regional del PAPEP indica que: a) alrededor de 50% de las élites de Argentina, Brasil y México consideran que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en la región; b) la mayoría de las élites europeas cree que el principal problema de América Latina es la mala distribución del ingreso y la pobreza estructural, y c) las élites de Estados Unidos se encuentran divididas, ya que 47% cree que el principal desafío de América Latina son las falencias institucionales, y 44% la pobreza y la desigualdad.¹⁸

¹⁸ Observatorio Regional PAPEP, *Situación actual y perspectivas de América Latina, según élites político-profesionales de EE.UU., élites europeas y élites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUD, 2006 y 2007.

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3927>

Asimismo, la opinión pública coincide con las élites respecto a que la pobreza y la desigualdad afectan el funcionamiento de la democracia en América Latina. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*, según una escala de 1 (para los más pobres) a 10 (para los más ricos), en promedio los latinoamericanos se autocalifican con 3.66. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se señala que más de 66% de los latinoamericanos considera que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos que sólo buscan su beneficio propio. Incluso, en Ecuador, Nicaragua, Panamá y Guatemala, menos de 20% de sus habitantes cree que se gobierna para beneficiar a toda la población.¹⁹ Por su parte, en Argentina las élites están parcialmente “sintonizadas” con la percepción de los ciudadanos, ya que a diferencia de éstos, muestran cierta renuencia a valorar la evolución de los años recientes y priorizar la lucha contra la pobreza.²⁰ En Honduras, el desprestigio de las élites afecta particularmente a los jueces (51% de los hondureños no confía en ellos) y a los diputados del Congreso Nacional (71% de la población desconfía de ellos).²¹

Pareciera que orientaciones culturales tradicionales de las élites –referidas a la falta de austeridad y de solidaridad y a la escasa articulación entre fines y medios– persisten en la región y explicarían la distribución desigual del poder y las percepciones de la opinión pública. Sin embargo, también se han descubierto cambios en el patrón de comportamiento de las élites o la emergencia de nuevas élites

¹⁹ Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

²⁰ Las mayores discrepancias se observan entre los empresarios, ya que sólo 17% de ellos considera que la pobreza es el principal problema del país, mientras que 30.2% de los argentinos encuestados mencionó el desempleo y la pobreza como los dos problemas que más afectan al país. PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, *op. cit.*

²¹ PNUD Honduras, *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Ed. Guaymurás, Tegucigalpa, 2005.

con orientaciones culturales diferentes. Un mayor conocimiento de las élites –los cambios en su composición, sus formas de socialización y orientaciones– ayudaría a una mejor construcción del mapa político, que constituye un factor clave para obtener un diagnóstico de las tendencias sobre la gobernabilidad democrática en la región.

7. En términos generales, aumentaron los conflictos sociales y su intensidad, pero también se fragmentaron. Se trata, en algunos casos, de conflictos de reacción y protesta, y en otros, de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos conflictos revelan las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera, se están gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados. Por eso se puede calificar a estas sociedades como policéntricas.

Los ciudadanos buscaron otros canales para expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos como los del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. También se observan conductas “anómicas”, sobre todo por parte de los jóvenes contra un orden que no reconocen ni los integra.

En síntesis, los problemas de institucionalidad y de inequidad y pobreza se refuerzan mutuamente, además de ser afectados por la situación social preexistente. Esto marcaría con fuerza los límites de la democracia en la región y

perfilaría escenarios muy difíciles. De ahí la importancia crucial de vincular reforma social con reforma político-institucional para mejorar la gobernabilidad democrática.

8. Los espacios de comunicación, sean los tradicionales o las nuevas redes electrónicas, son cada vez más fundamentales para entender los espacios y las agendas de poder y cambio político. El conjunto de los actores políticos y socioculturales participa y toma decisiones en este ámbito. La gobernabilidad no puede ser entendida fuera de estos espacios de comunicación.

Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política a través de la televisión y, más recientemente, por los medios de comunicación horizontales: Internet, celulares, etc. La arena de expresión o representación de la política es cada día más mediática. Los medios de comunicación se caracterizan principalmente por ser los espacios donde se expresa el poder. En América Latina, de acuerdo con datos del *Informe Latinobarómetro 2006*, la televisión y la radio se encuentran entre las instituciones más confiables: 69% y 64% de los consultados, respectivamente, afirman confiar en ellas. Además, la televisión es el medio de información más utilizado: 83% de los latinoamericanos se informaron por las noticias de la televisión en 2006.²² De hecho, en las rondas de consultas realizadas a 231 líderes de América Latina, 65% identificó a los medios de comunicación como uno de los principales poderes fácticos en la región.²³ Por ejemplo, en Bolivia los medios de comunicación, en particular la televisión, también tienen un creciente impacto en el ejercicio de la política.²⁴

²² Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

²³ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

²⁴ PNUD Bolivia, *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, Plural, La Paz, 2004.

En Ecuador, durante “La rebelión de los forajidos” (abril de 2005), decenas de miles de familias convocadas por correo electrónico y telefonía celular ocuparon las calles de Quito, lo que condujo a la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez. Por lo general, este espacio mediático determina la dinámica de los sistemas de representación política, condiciona la legitimidad institucional en la región y plantea la cuestión del surgimiento de la democracia de lo público. Este es un tema que necesita de mayor investigación y discusión.