

EL ESTADO DE CIUDADANÍA

Transformaciones,
logros y desafíos
del Estado
en América Latina
en el siglo XXI



Sudamericana



**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)
Dirección Regional para América Latina
y el Caribe**

COORDINADORES - AUTORES

Álvaro Pinto, Director del proyecto.
Coordinador Gobernabilidad Democrática de
la Dirección Regional para América Latina y el
Caribe del PNUD

Ángel Flisfisch, Coordinador académico del
proyecto

AUTORES

George Gray Molina, Responsable del apartado
en materia de Ciudadanía Política

Álvaro García, Responsable del apartado en
materia de Ciudadanía Social

Lucía Miranda, Responsable del área de
investigación del proyecto

Rodolfo Mariani y Juan Rial, Responsables del
análisis histórico

**Marcela Ríos, Roberto Gargarella, Leonardo
Filippini y Gerardo Munck**, Expertos colaboradores
temáticos del proyecto

Leticia Patrucchi y Gabriel Costantino para
Argentina, **Gonzalo Martner y Álvaro Erazo** para
Chile, **Carlos Sojo** para Costa Rica, **Guillermo Raúl
Asprilla Coronado** para Colombia, **William Pleitez**
para El Salvador, **Federico Vázquez** para México,
José Raúl Aparicio para Panamá, **Line Bareiro,**
María Molinas, Carlos Rodríguez y Roberto Kriskovich
para Paraguay, **Carmen Midaglia y Andrea Vigorito**
para Uruguay, Expertos en casos nacionales

Índice



Prólogo	11
<i>Heraldo Muñoz</i>	

Presentación	15
<i>Álvaro Pinto & Ángel Flisfisch</i>	

INTRODUCCIÓN: DESIGUALDAD, TENSIONES Y ESTADO EN EL SIGLO XX	
<i>Álvaro Pinto, Ángel Flisfisch, Rodolfo Mariani & Juan Rial</i>	

1. Los Estados de donde venimos	24
2. Modelos de Estados en la Región	31
3. Los desafíos a ser enfrentados	43

I. TRANSFORMACIONES, LOGROS Y DESAFÍOS: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESTADO *Álvaro Pinto & Ángel Flisfisch*

1. Introducción: Democracia y el nuevo rol para el Estado.....	47
2. Consolidación democrática y Democracia de Ciudadanía .	53
3. La Ciudadanía en sentido amplio	61
4. El proceso de construcción de ciudadanía en América Latina	65
5. El Estado democrático y dotado de capacidad.....	74

6. Lo político y las demandas por más inclusión social y participación..... ^{9, 21}	84
7. Por el Estado de Ciudadanía	92

II. CIUDADANÍA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA:

¿QUÉ ES Y CÓMO SE FORTALECE?

*George Gray, Ángel Flisfisch, Álvaro Pinto
& Lucía Miranda (investigadora asociada)*

1. Introducción: Irrupción ciudadana, clave de la ciudadanía política	101
2. La expansión de la Ciudadanía Política: el contexto institucional y los cambios institucionales a través de reformas	111
i. Cambios en los sistemas de gobierno	112
ii. Reformas electorales	115
iii. Refundaciones de Estados.....	119
iv. Cambios que amplían derechos ciudadanos.....	120
v. Modalidades de democracia directa y mecanismos de inclusión política	127
vi. Financiamiento político	132
3. La expansión de la Ciudadanía Política: el contexto ciudadano	136
4. La expansión de la Ciudadanía Política: los tipos de contextos nacionales	151
i. Contextos de significativa continuidad institucional .	154
ii. Expansión de la ciudadanía política en contextos refundacionales.....	171
iii. Defensa de derechos en contextos democráticos bajo amenaza.....	178
5. Actores de la expansión ciudadana y mecanismos de irrupción.....	185
i. Nuevos actores de la irrupción ciudadana.....	186
ii. Mecanismos de irrupción	190
6. Desafíos de la expansión ciudadana.....	195
i. Primero, acompañar la expansión de ciudadanía política tendiendo más puentes entre Estado y ciudadano.....	196

ii. Segundo, empoderar a la ciudadanía en función de nuevos mandatos políticos: el ejercicio de nuevos derechos	197
iii. Tercero, acercar expectativas a realidades entre Estado y ciudadano.....	198

III. CIUDADANÍA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:
 ¿QUÉ ES, CÓMO SE MIDE Y CÓMO SE FORTALECE?
Álvaro García & Lucía Miranda

1. Introducción: Instituciones, factor decisivo para lograr resultados en Ciudadanía Social.....	199
2. Definiciones básicas sobre Ciudadanía Social.....	207
i. ¿Qué es ciudadanía social?	207
ii. Las constituciones nacionales y los derechos económicos y sociales.....	212
iii. Derechos económicos y sociales: ¿cómo se definen y cómo se garantizan?	214
3. Ciudadanía Social en América Latina: una evaluación del ejercicio de los derechos económicos y sociales	220
i. Un nuevo escenario regional: avanzar hacia una democracia ciudadana requiere financiar más inversión social	220
ii. Hacia un Índice de Ciudadanía Social (ICS)	233
a) El derecho al trabajo y el empleo formal.....	248
b) El derecho a un nivel de vida digno: Evolución en la incidencia de la pobreza	251
c) El derecho de acceso a la salud.....	253
d) El derecho a un medio ambiente sano	256
e) El derecho a la seguridad social (pensiones)	258
f) El derecho a la educación	260
iii. Análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo de Género (IDG), la equidad distributiva y su evolución	263
a) La perspectiva de Género (IDG)	273
4. Cómo se avanza en Ciudadanía Social: lecciones de la experiencia	276

i. Resultados de las Reformas analizadas en América Latina	277
ii. Cómo se define la garantía a los Derechos Económicos y Sociales: Instituciones para la construcción de acuerdos y mayorías	286
iii. Institucionalizar las garantías: lecciones de la experiencia	302
iv. Cómo se ejecutan y controlan las garantías a los Derechos Económicos y Sociales: renovación de la institucionalidad pública.....	306
v. Cómo se financian las garantías a los Derechos Económicos y Sociales	313
vi. Conclusiones	322
Anexo	331
Epílogo	333
<i>Álvaro Pinto & Ángel Flisfisch</i>	
Anexo metodológico	339
Índice de Ciudadanía Social (ICS).....	339
Índice con Capacidad País (ICSP)	349
Test de esfuerzo	350
Bibliografía	355

Prólogo



HERALDO MUÑOZ

Subsecretario General de la ONU y Director Regional
para América Latina y el Caribe del PNUD

El Estado está de regreso en el centro del debate político y en la agenda gubernamental de América Latina. En nuestra región se busca más Estado, incluyendo más y mejor gasto público. El impacto comparativamente más limitado de la crisis global en Latinoamérica se ha debido, en buena medida, a la regulación estatal de la banca y a la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas.

En general, gobiernos de distinto signo político reafirman la necesidad de un Estado activo, ya sea en la lucha contra la criminalidad y la inseguridad, o bien en el combate a la pobreza.

En el PNUD hemos estudiado el tema del Estado desde la perspectiva de la gobernabilidad y el desarrollo humano. Hemos realizado informes nacionales sobre la Estatalidad, y ahora, en el presente libro, abordamos la situación de la Ciudadanía Social y Política en América Latina en la primera década del siglo XXI.

La región ha entrado en una nueva fase, dejando atrás las décadas de hegemonía de la consigna "Estado mínimo-mercado máximo", característica del neo-liberalismo. De hecho, durante la última década se ha creado en América Latina un cierto consenso sobre cuatro principios: i) el acceso equitativo a derechos sociales, en términos de un universalismo efectivo aunque gradual; ii) la solidaridad en el financiamiento de las políticas sociales; iii) la

efectividad en el fortalecimiento o renovación de la institucionalidad política y pública; y, iv) la participación y un mayor control ciudadano.

Una mayoría de los latinoamericanos percibe Democracia y Estado como dos caras de la misma moneda. Los mismos resultados de los procesos electorales así lo demuestran. Las elites políticas electas reflejan esta percepción y reciben el mandato para impulsar políticas públicas más activas.

En América Latina hay un mejor Estado, un Estado que equilibra la necesaria presencia del mercado, pero hoy en día existen más demandas sociales al Estado, más aspiraciones de las clases medias que requieren pensar en la búsqueda de pactos sociales para enfrentar el futuro.

Emerge un concepto de Ciudadanía Social que no sólo se asocia con bienestar material, sino también con dignidad humana, justicia social y libertades positivas orientadas al desarrollo de las personas.

La evidencia empírica otorga además una sólida base a la proposición de que es posible un Estado mucho más protagónico en el esfuerzo por expandir tanto la Ciudadanía Social como la Política. La evidencia también demuestra que el Estado en construcción no es puramente un Estado asistencialista. Se vislumbra un Estado de Ciudadanía, en el marco de políticas e instituciones de carácter estructural y con un fuerte componente de garantías a los derechos ciudadanos.

¿Qué está pasando en materia social en la región? Entre otros aspectos destacan los siguientes:

- La ampliación de la cobertura de las políticas públicas de protección y activación social, y de subsidios. Hay un mayor gasto social sustentado por un incremento de la carga tributaria, más reasignación de partidas.
- Crecimiento de las transferencias condicionadas para la superación de la pobreza.
- La implementación de sistemas innovadores en cuanto a la calidad y cobertura de la seguridad social, para la infancia, la tercera edad y las mujeres.
- El desarrollo de redes de seguridad para sectores importantes de la fuerza de trabajo.
- El establecimiento y desarrollo de instituciones estatales y públicas de concertación y diálogo social.

Por otra parte, en el ámbito político en la región se observan las siguientes tendencias:

- Experiencias participativas con avances para el desarrollo de una cultura ciudadana en sentido amplio.
- Cambios relevantes en el rol e imagen pública del Estado, en algunos aspectos revertiendo la década de hegemonía del pensamiento centrado en el mercado. La encuesta Latinobarómetro 2010 revela una demanda por más Estado para proveer seguridad, empleo, educación y salud.
- Activismo político, retorno del debate y la participación política, en tanto, paralelamente, continúa la desconfianza y el desapego respecto de las instituciones políticas, los partidos, y las modalidades de representación tradicional.

Se asiste así a un retorno de lo político, conjuntamente con una todavía no resuelta crisis de legitimidad y desvalorización de la política.

En este estudio sostenemos que un problema recurrente es que cuanto mayores son los problemas de exclusión política y social, menores son las capacidades estatales para enfrentarlos.

Al respecto, hemos iniciado el desarrollo de una medida cuantitativa innovadora, el *Índice de Ciudadanía Social (ICS)*, el cual incluye mediciones respecto al acceso al empleo formal, salud, educación, medio ambiente sano y pobreza, que refleja una imagen de progreso en la región.

Si bien estamos en la etapa de verificación y validación, los resultados obtenidos arrojan que todos los países latinoamericanos experimentaron un importante incremento en su ICS durante el período analizado. La gran mayoría de los países presenta un relativo mejor comportamiento en salud y educación que en el ejercicio del resto de los derechos.

En comparaciones internacionales, se constata que América Latina está relativamente mejor que sus pares de otras regiones en desarrollo en materia de acceso a la educación y salud, y más atrasada en materia de equidad y empleo formal. Empleo y equidad —dos variables relacionadas— parece ser el reto de la región, especialmente en los países con un menor ICS.

La histórica heterogeneidad estructural de la región y la alta informalidad del empleo están en la raíz de sus problemas de ciudadanía social e inequidad distributiva.

Enfrentar este problema, así como los otros de Ciudadanía Social, requiere seguir fortaleciendo—en recursos y efectividad— las instituciones y políticas públicas de la región. Para ello es necesario un nuevo *Contrato Social* que permita hacer las reformas institucionales requeridas para enfrentar con éxito las nuevas presiones sobre el Estado que genera la demanda por derechos sociales y económicos garantizados.

Dicho Contrato Social debe tener como contenido básico un Pacto Fiscal y de Reforma del Estado; esto es, definir los recursos e instituciones que aseguren efectividad y transparencia a las reformas requeridas. Particularmente aquellas requeridas para aumentar la cantidad y calidad de los empleos en la Región.

Alcanzar dicho Contrato Social requiere construir una mayoría social y política cuyo requisito indispensable es fortalecer la voz de los actores que se beneficiarán de las reformas.

Respecto a la Ciudadanía Política, constatamos que América Latina atraviesa por un proceso acelerado de expansión, tanto por el más efectivo ejercicio de derechos políticos existentes, como por la generación de nuevos derechos.

Pero, el proceso de expansión de Ciudadanía Política no es, sin embargo, lineal. Los datos sobre participación electoral, percepciones sobre democracia, actores e instituciones políticas muestran una tensión subyacente: se constata que “la política” ha vuelto a la agenda pública en América Latina —tanto por su impacto instrumental en la redefinición de políticas sociales y económicas, como por su valor intrínseco en la reconstrucción o revalorización de la democracia—; pero, persiste una profunda desconfianza sobre los actores e instituciones democráticos, fenómeno que se manifiesta desde la apatía electoral o institucional, hasta la movilización en las calles y/o el llamado a la refundación de constituciones políticas.

El análisis del Estado que hacemos en este estudio nos lleva a concluir que si queremos dar respuestas a los principales desafíos de la Democracia de Ciudadanía —es decir ampliar la Ciudadanía Social, mejorar la política y enfrentar la inseguridad ciudadana—, tendremos que construir un Estado de Ciudadanía.

Un Estado de Derecho, y de derechos.

Nuestro estudio demuestra que los cimientos de este objetivo —un Estado de Ciudadanía— parecen estar ya establecidos. Ahora resta construir sobre ellos.

Este estudio trata sobre el desarrollo de la ciudadanía social y política en América Latina durante la primera década del siglo XXI. Lo analiza como el desafío central que tienen los Estados nacionales y plurinacionales en la región. A partir de la ciudadanía civil como condición básica, constata allí problemas serios, como el de la seguridad ciudadana, en cuya situación no se ha registrado progreso sino un claro retroceso en algunos países. Como lo indica el título, en América Latina sin embargo han tenido lugar transformaciones y se han alcanzado importantes logros políticos y sociales. En materia de democracia electoral, ordenamiento macroeconómico y capacidad institucional, se han sentado las bases que permitieron a nuestros países hacer frente a crisis económicas como la actual. Se han podido imprimir giros significativos respecto de la ampliación de la cobertura de las políticas públicas de protección y activación social, así como innovar y avanzar en el desarrollo de experiencias participativas, contribuyendo al progreso de la cultura ciudadana en un sentido amplio. Estos ajustes han ido de la mano de un cambio en la imagen que tradicionalmente predominaba en la región respecto al papel del Estado, reflejando una progresiva demanda de mayor protagonismo del mismo por parte de la ciudadanía. Aquí presentamos un diagnóstico pero también recomendaciones de cómo lograr lo que llamamos un Estado de Ciudadanía.