

**BOLETIN PNUD
& INSTITUTO DE
IBEROAMÉRICA**

Autores:

Adriana Ramírez
Baracaldo

Theresa Kernecker

Mayo/2011

**LAS REFORMAS ESTATALES Y
POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA:
UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS
OPINIONES DE LOS POLÍTICOS Y
LOS CIUDADANOS**



I. Introducción

La reforma del Estado en América Latina se inició en la década de 1980 con la disminución de funciones y de su estructura, que había dado lugar al incremento del gasto público para su sostenimiento. La escasa eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos centrales es lo que llevó a que se implementaran procesos de reforma (Lora 2007, Oszlak y Gantman 2007, Paramio y Revilla 2006, Lechner 2003, Bresser-Pereira 1998). En este proceso de cambios se han configurado diferentes opiniones, desde aquellos que reclaman el control del Estado en todas (o casi todas) las actividades económicas, sociales y productivas; hasta los que abogan por un Estado que intervenga el mínimo posible.

El debate actual ha cambiado, de las posturas antagónicas se ha pasado a tendencias moderadas en varios puntos de la agenda de reformas estatales como el control y administración de los servicios públicos o de los recursos naturales, el grado de intervención económica, la propiedad estatal de principales empresas e industrias, entre otros. De ahí emerge un debate social y otro político, que pueden coincidir o distanciarse, el efecto de una u otra circunstancia requiere especial atención si se observa su incidencia en términos de la “crisis de representación”, debido a que las características de un vínculo menos profundo entre élites y el público tiene un impacto decisivo en la relación del ciudadano con el régimen democrático (Kitschelt *et al* 2009: 302), y en la manera en que el ciudadano percibe la reforma.

La importancia de conocer las dos miradas sobre el papel que debe desempeñar el Estado resulta fundamental. Por un lado, conocer las opiniones y preferencias de la elite política, en específico de la legislativa. Por otro, la de los ciudadanos que comparada a las posiciones de los legisladores deberían reflejar los intereses programáticos de los ciudadanos que los eligieron, debido a su incidencia en la producción legislativa.

De otro lado, conocer las preferencias y percepciones de élites y ciudadanos respecto al Estado permitirá identificar si las áreas prioritarias de intervención estatal son coincidentes, si sus actitudes hacia procesos de privatización de los servicios que brinda el Estado describen una misma tendencia, o si comparten las mismas preferencias sobre posibles cambios de las características de las instituciones políticas.

ADRIANA RAMIREZ BARACALDO es estudiante de Doctorado de la Universidad de Salamanca e Investigadora del Proyecto Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) del Instituto de Iberoamérica de la USAL.

THERESA KERNECKER es estudiante de Doctorado de la Universidad de Salamanca e Investigadora del Proyecto Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) del Instituto de Iberoamérica de la USAL.

Los datos analizados correspondientes a los ciudadanos fueron proporcionados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, mientras que los de élites provienen del Proyecto de Élite Parlamentarias en América Latina (PELA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Los países que se incluyen son dieciséis (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), seleccionados a partir de dos criterios: a) coincidencia temporal en la realización del trabajo de campo de ambas investigaciones y b) actualidad de los mismos. Sin embargo, la interpretación de los datos es únicamente responsabilidad de las autoras.

La estructura del documento es la siguiente. En primer lugar, se discute brevemente sobre el marco de desarrollo de las reformas. En segundo lugar, se identifican los problemas más relevantes para ciudadanos y políticos. En tercer lugar, se describen las preferencias por el modelo económico. En cuarto lugar, se analiza el posicionamiento de los diputados y ciudadanos en torno a las funciones que el Estado debería asumir y aquellas que debería delegar y sus preferencias sobre las alternativas de financiación por medio de impuestos. Finalmente, se analizan las opiniones respecto al escenario ideal de reformas político-institucionales puntuales, por ejemplo, el sistema electoral, forma de gobierno y sistema de justicia.

II. Los procesos de reforma en América Latina: una mirada retrospectiva

En la década de 1980, el modelo de Estado que prevalecía era de tipo intervencionista, paternalista y centralista, el cual terminó mostrando sus debilidades tras la crisis económica mexicana¹. En este contexto, se inició la reflexión acerca del rol del Estado y su capacidad de resolver las múltiples demandas de la sociedad. Ahora bien ¿cuáles han sido las respuestas para paliar la debilidad del Estado? ¿Qué tipos de reformas se han implementado? El primer cambio de las sociedades latinoamericanas en materia del Estado fue de carácter neoliberal. Estos cambios se caracterizaron por resaltar las consecuencias de una transformación estructural producida por la crisis del Estado Social Keynesiano, los cambios del modelo *fordista* de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad en una economía globalizada (Lechner 2003: 4).

¹ Los ingresos fiscales no lograron cubrir las necesidades nacionales ni tampoco la deuda externa. Las medidas llevadas a cabo para resolver ambos problemas resultaron insuficientes y las consecuencias no solo fueron una ampliación de la deuda y la inflación del gasto público, también generó descrédito generalizado hacia el Estado y las instancias de gobierno (Cano 2001: 31).

³ Término acuñado por John Williamson en 1990 para caracterizar las políticas de liberalización económica promovidas por instituciones internacionales, especialmente las financieras, como parte de una estrategia de reformas estructurales que se convirtió en un símbolo de neoliberalismo.

El neoliberalismo propuesto bajo el marco del denominado *Consenso de Washington*³ apareció como la mejor solución para remediar dicha crisis (Lechner 2003; Ortega 2007). La primera mitad de la década de 1990 América Latina estuvo dominada por la agenda del Consenso que promovía abrir las economías; favorecía los mercados libres frente al anterior intervencionismo estatal; reducía el peso del sector público e incentivaba las exportaciones como motor de la economía (Paramio y Revilla 2006).

El énfasis en las políticas económicas que caracterizaron a las décadas de 1980 y 1990 resaltó la importancia que las políticas debían ejecutarse dentro de un marco institucional apropiado. Si dicho marco no existe o no funciona adecuadamente algunas “buenas políticas” podrían fracasar. De ahí que, la calidad de las instituciones y la posibilidad de reformarlas, deben vincular una multitud de factores políticos, puesto que las instituciones reflejan los intereses de actores relevantes en cada sociedad (Fukuyama 2007).

A partir de los componentes de la reforma de Estado (Bresser-Pereira 1998: 520), este documento estructura el análisis desde la perspectiva de tres procesos: *i)* la delimitación o aumento de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño mediante la privatización, y/o terciarización; *ii)* la reducción del grado de interferencia del Estado en actividades de producción de servicios públicos o gestión de recursos naturales, *iii)* el incremento de condiciones para la gobernabilidad, es decir, del poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una intermediación de intereses eficaz y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, contribuyendo a la calidad de la democracia representativa y mejorando la rendición de cuentas.

III. Los problemas que enfrenta el Estado y la Sociedad en América Latina

El objetivo de este primer epígrafe es conocer en qué medida políticos y ciudadanos tienen las mismas preocupaciones a los problemas que enfrenta el Estado y la Sociedad en los países de América Latina. En la Tabla I se identifican coincidencias entre las preocupaciones de las élites y los ciudadanos en términos de los principales problemas en los casos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y México. En ellos, los diputados concuerdan con los ciudadanos respecto a problemas relativos a asuntos económicos, violencia, inseguridad ciudadana y desempleo.

Tabla I: Principal problema para los ciudadanos y los políticos en América Latina

PRINCIPAL PROBLEMA ⁴	POLÍTICOS	CIUDADANOS
Pobreza y desigualdad	Chile, Argentina, Nicaragua, Perú	
Situación económica	Bolivia, El Salvador	Bolivia, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú
Inseguridad ciudadana/ delincuencia	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá	Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Uruguay, República Dominicana, El Salvador
Violencia	Colombia	Colombia
Desempleo	Ecuador, México	México, Paraguay
Corrupción	Paraguay*	
Conflicto agrario	Paraguay*	
Problema energético	República Dominicana	
Educación	Uruguay	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP y PELA (2006-2010).

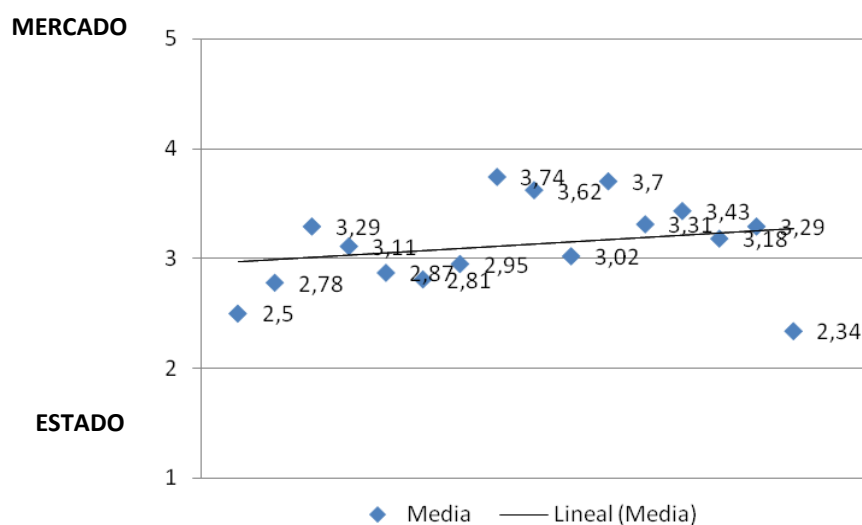
*Para ambos temas igual proporción de diputados (19,4%) lo señalan como principal problema.

IV. ¿Qué funciones debe realizar el Estado?

Desde hace varias décadas, los países de América Latina se caracterizan por un continuo proceso de reformas del Estado y cambios institucionales, sumado al déficit democrático y al difícil contexto económico y social. Pese a los avances, continúa el debate frente a lo que el Estado *debería* hacer para atenuar problemas como el desempleo, la desigualdad, la pobreza o la corrupción. No obstante, en la otra cara de la misma moneda reformista, está el argumento que señala la importancia de evaluar los recursos con que cuenta el Estado para actuar de manera eficiente y eficaz, que describe una postura pragmática de aquello que puede hacer.

⁴ Se ha empleado las respuestas a las preguntas abiertas de PELA: “En su opinión como Diputado, ¿Cuál es el principal problema que tiene su país en la actualidad?” y en LAPOP “Para empezar, en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”.

Gráfico I. Preferencia entre Estado-Mercado en la regulación económica. Opiniones de las Élités Parlamentarias en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

El Gráfico I muestra que entre las élites parlamentarias no se observan las tradicionales posturas extremistas que reclama la administración y regulación estatal⁵, ni la que defiende y aboga por un Estado marginal a las fuerzas del mercado. La tendencia es un equilibrio entre regulación estatal y libre acción del mercado; aunque países como Uruguay y Guatemala presentan un leve distanciamiento de la tendencia regional, y son casos que representan posiciones opuestas: más proclives a una mayor regulación estatal (Uruguay) y las dispuestas a que la economía funcione más libremente (Guatemala). El grado de acuerdo de los diputados respecto a sus preferencias sobre el manejo de la economía es mucho mayor en Uruguay (0,97) que en Guatemala (1,20)⁶, con respecto a los otros países.

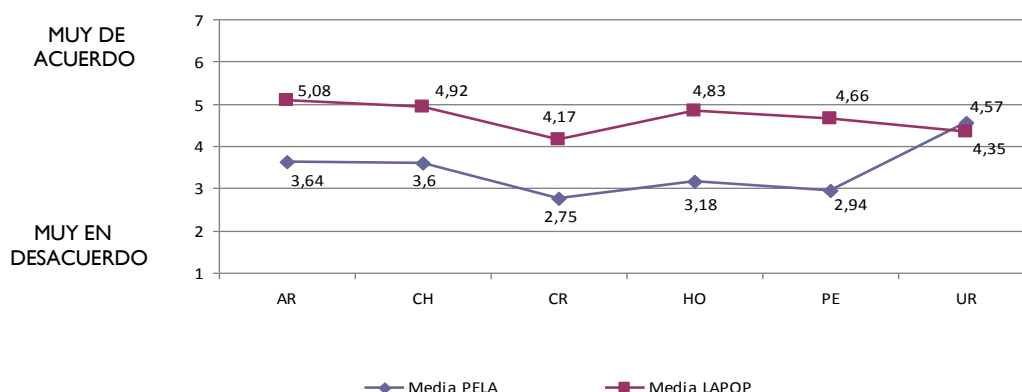
PAIS	Media	DS*
Argentina	2,50	,84
Bolivia	2,78	1,13
Chile	3,29	1,15
Colombia	3,11	1,03
Costa Rica	2,87	1,12
Ecuador	2,81	1,28
El Salvador	2,95	1,18
Guatemala	3,74	1,20
Honduras	3,62	1,27
México	3,02	1,19
Nicaragua	3,70	1,10
Panamá	3,31	1,19
Paraguay	3,43	,78
Perú	3,18	1,15
Rep. Dominicana	3,29	,98
Uruguay	2,34	,97
Promedio Región	3,12	-

*DS=Desviación Estándar

⁵ Se emplean las respuestas a la pregunta "Dentro del debate económico sobre modelos de regulación podría decirme si ud. está más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado?"

⁶ Entre las élites de Argentina, Paraguay y República Dominicana también se muestra un mayor acuerdo.

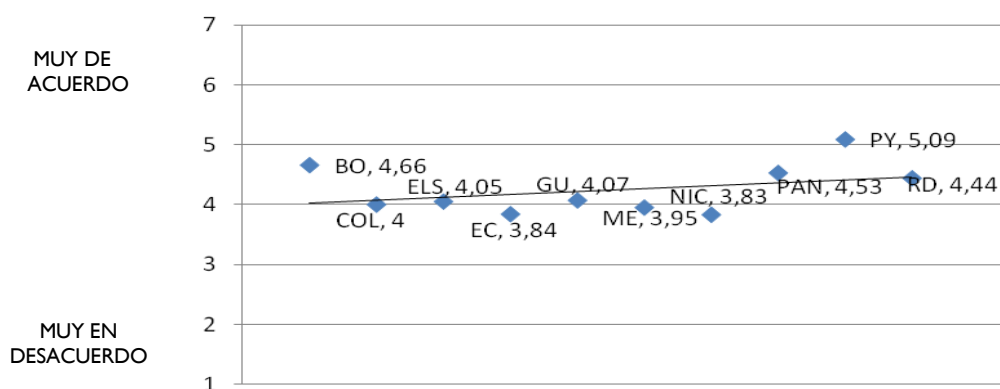
Gráfico 2: El Estado como dueño de las principales empresas e industrias. Opiniones de ciudadanos y élites parlamentarias en América Latina (Medias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA y LAPOP.

La concepción del Estado, como dueño de las principales empresas e industrias, tiene mayor acogida entre los ciudadanos argentinos, chilenos, costarricenses, hondureños y peruanos que entre sus diputados. El caso uruguayo se distancia de esta tendencia que describen las preferencias ciudadanas, donde la coincidencia de preferencia de políticos y ciudadanos es evidente. En los otros países de la región, las preferencias ciudadanas son similares con la tendencia señalada, el caso que se desvía aunque no de manera significativa es Paraguay; país en el que sus ciudadanos son quienes están más a favor de la propiedad estatal de empresas que sus políticos.

Gráfico 3: El Estado como dueño de principales empresas e industrias. Ciudadanos en América Latina (Medias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

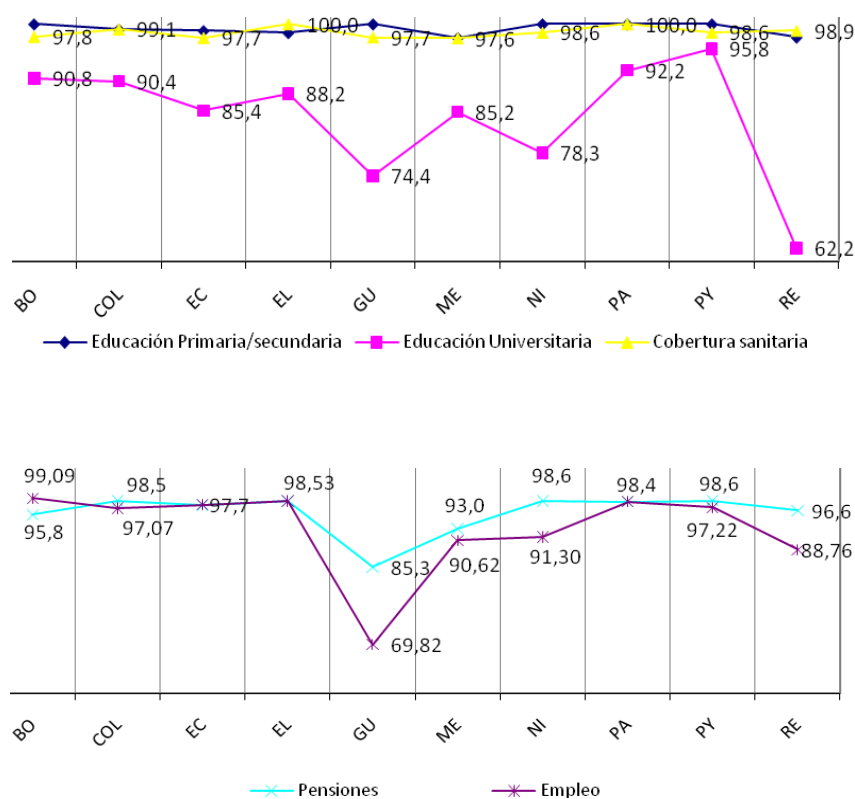
⁷ Se toman las respuestas a la pregunta “Le voy a leer una frases sobre el rol del estado. Por favor dígame hasta que punto está de acuerdo o en desacuerdo con ellas. El Estado, en lugar del sector privado, debería ser el principal dueño de las empresas e industrias más importantes del país”. Para ambas encuestas la escala es la misma de 1 a 7, donde 1 es “muy en desacuerdo” y 7 “muy de acuerdo”.

⁸ La comparación entre estos países es posible dado que las características técnicas de las preguntas permiten la comparación entre los grupos. Para los otros casos, los estudios de PELA de la cuarta oleada, la pregunta no está incluida.

⁹ Encuestas aplicadas a ciudadanos en el año 2010.

La región ha experimentado un proceso de mejora económica y avances en diversos indicadores sociales (PNUD 2010: 94-95). Estas condiciones se reflejan en las preocupaciones de los políticos y los ciudadanos, para quienes la educación y la salud han dejado de ser asuntos prioritarios en los últimos años. Para pocos países, como Uruguay, Paraguay y República Dominicana, los problemas Educación-Salud requieren una atención urgente¹⁰. Aunque la educación y/o la salud, no sean problemas percibidos como prioritarios, cuando se pregunta a los diputados por el papel que debería desempeñar el Estado en estas actividades, la tendencia general es que éste sea el principal responsable de garantizar las condiciones y acceso. Con respecto a la función de garantizar el acceso a la educación universitaria universal y gratuita, la tendencia es que en este asunto el Estado no tiene el mismo protagonismo y responsabilidad, preferencia que se acentúa en el caso de la élite dominicana, siendo el caso más diferente al respecto.

Gráfico 4: El Estado y sus funciones tradicionales en %. Élités parlamentarias en América Latina (Mucho + Bastante)



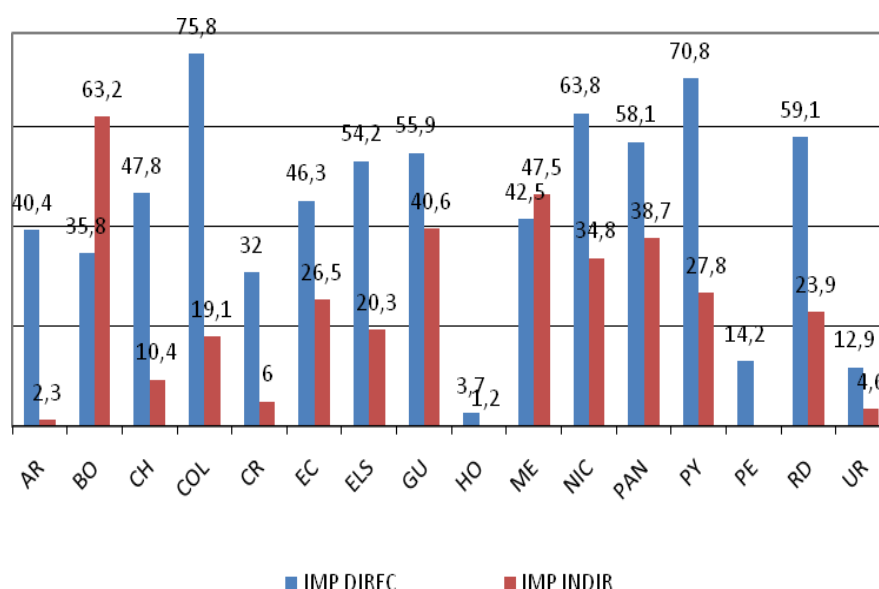
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

¹⁰ Entre el 15,6 y el 29,4 por ciento de los diputados en estos países señalan la importancia de estos asuntos en sus contextos nacionales.

Si bien el desempleo es una de las principales preocupaciones entre la élite parlamentaria y los ciudadanos en la región¹¹; en esta materia, el papel del Estado para los diputados latinoamericanos, es el de proveer las condiciones para la creación de empleos pero no como agente empleador. La élite parlamentaria guatemalteca y dominicana está menos de acuerdo con esta afirmación.

La manera de financiar al Estado es una de las cuestiones claves en cualquier proceso de reforma. ¿Con qué recursos financiar los gastos para el cumplimiento de una serie de funciones? ¿Son los impuestos una vía alternativa factible? ¿Se debe aplicar ajustes o se debe controlar la evasión? ¿En qué medida los ciudadanos están dispuestos a asumir el pago de más impuestos a cambio de mejores servicios?

Gráfico 5: Los impuestos y la reforma fiscal. Ciudadanos y élite parlamentaria de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PELA.

Los diputados latinoamericanos manifiestan su preferencia a medidas impositivas directas¹², mientras que los ciudadanos están menos dispuestos a pagar más impuestos¹³.

¹¹ En general, se ubica entre los tres primeros lugares dentro de las principales problemáticas mencionadas tanto por diputados como por ciudadanos, junto con la delincuencia y la crisis económica.

¹² Los datos utilizados corresponden a encuestas realizadas en años diferentes al 2010. Son los casos de Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Uruguay (ver ficha técnica).

¹³ Los ciudadanos colombianos, guatemaltecos, mexicanos y peruanos dispuestos a pagar más impuestos a sus municipios para que preste mejores servicios, no supera el 18 por ciento. Por otro lado, en República Dominicana un 35,7 por ciento sí está de acuerdo. En estos casos resulta interesante profundizar en los factores sociales, culturales o gubernamentales que pueden incidir en dicha actitud, pero excede los propósitos del trabajo por lo que queda planteado para ampliar en otro análisis.

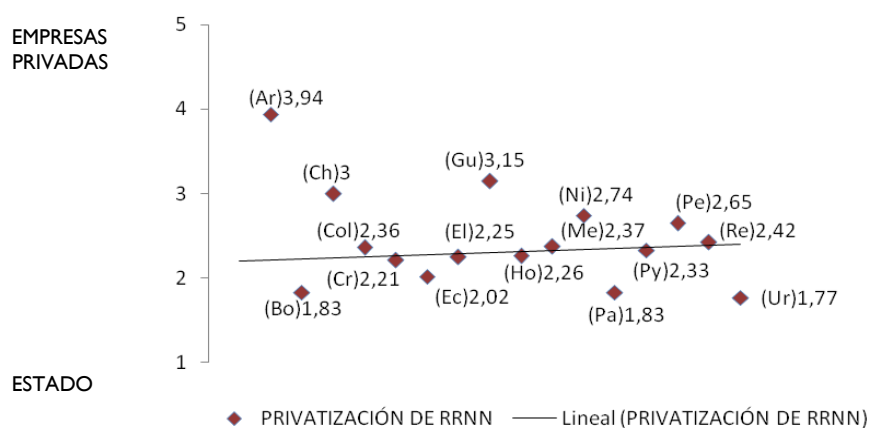
En este panorama regional, destacan los casos de los diputados costarricenses (52 por ciento), hondureños (74,2 por ciento) y peruanos (90,2 por ciento) quienes manifiestan que una reforma fiscal debería estar dirigida principalmente a controlar los niveles de evasión en comparación con sus homólogos, que señalan mayoritariamente que las medidas principales deben ser el aumento de impuestos directos (Argentina, Chile) o la disminución de impuestos (Uruguay)¹⁴.

La cuestión sobre con qué recursos soportar los gastos e inversión estatal es un elemento transversal en la respuesta al debate sobre el *qué hacer* del Estado en sus funciones tradicionales. Asimismo, plantea a los ejecutores de políticas públicas y principales actores estatales una evaluación de las estrategias para lograr reducir la evasión fiscal y aumentar la recaudación en contextos tan complejos de desigualdad social y pobreza como los de la región.

V. ¿Cómo cumplir las funciones...? Delegación o cogestión

Aunque entre los diputados en América Latina, en general, persista la preferencia por el manejo estatal de las funciones tradicionales del Estado, el tema de la administración de los recursos naturales señala diferencias. Pese a lo que supondría esperar al respecto, hay actitudes diferentes cuando se trata de procesos de privatización de este tipo de recursos, frente a escenarios de privatización de los servicios públicos.

Gráfico 6: La privatización de la prestación y gestión de los recursos naturales. Elite Parlamentaria de América Latina (medias)

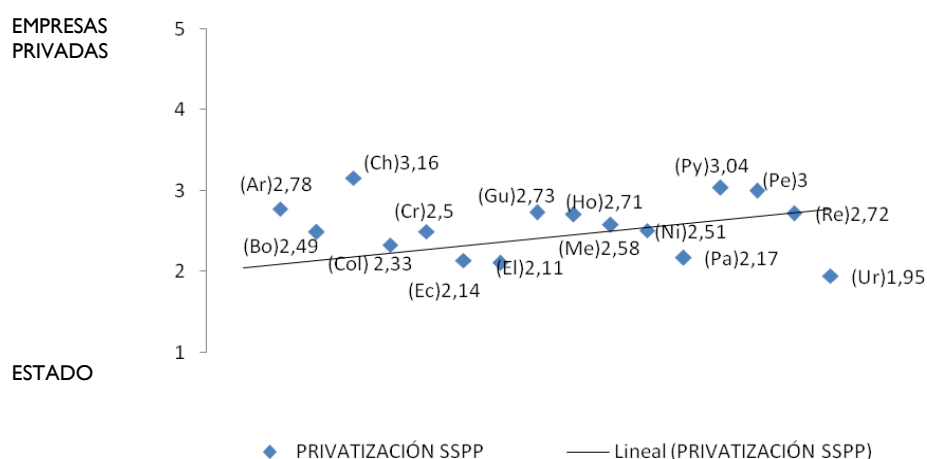


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

¹⁴ Si se observan los datos de la encuesta PELA aplicada entre 2006 y 2009, la preferencia por una reforma cuya principal medida fuera el aumento de impuestos directos también está entre los diputados de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Los que se apartan de dicha preferencia son los diputados bolivianos y mexicanos quienes prefieren un aumento en impuestos indirectos. Dichas tendencias deberán corroborarse con los diputados elegidos en el año 2010 en países como Bolivia, Colombia y República Dominicana.

En una escala de 1 a 5, donde 1 es “Los recursos naturales deben ser explotados y gestionados por el Estado” y 5 “Los recursos naturales deben ser explotados y gestionados por empresas privadas”, los políticos argentinos se distancian claramente (3,94) de la tendencia regional en el tema de la privatización de la gestión de los recursos naturales. Ellos se inclinan por un manejo por parte de empresas privadas, mientras que la panameña (1,83), boliviana (1,83) y uruguaya (1,77) prefieren una administración estatal. Aunque también cabe resaltar la elite chilena y guatemalteca que se manifiestan a favor de la privatización.

Gráfico 7: La privatización de la prestación y gestión de servicios públicos. Elite Parlamentaria de América Latina (medias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

En el tema de la privatización de los servicios públicos¹⁵, la preferencia regional para que éstos tengan una participación mayor del sector público más que del privado es generalizada, sin casos que se desvíen significativamente. No obstante, la menor dispersión de las preferencias de nuevo es un elemento destacado, en tanto que países como Colombia, Paraguay y República Dominicana, son los únicos casos que resaltan. En general, la tendencia regional se orienta al equilibrio, es decir a una administración y prestación equilibrada en la que tanto las empresas privadas como el Estado puedan hacer parte de la provisión de éstos servicios.

VI. ¿Qué cambios institucionales se mantienen en el debate social y político?

Los programas de reforma estatal suelen tener efectos limitados, característica que pone de manifiesto la pérdida de la capacidad del Estado para fomentar la democratización¹⁶.

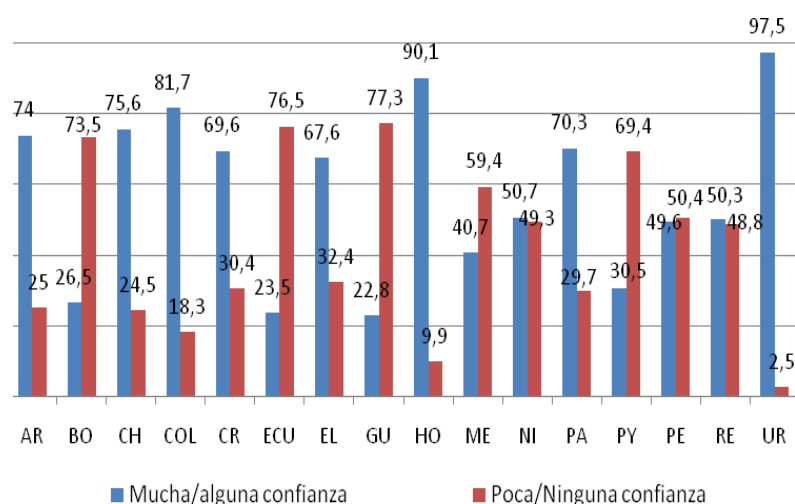
¹⁵ La escala al igual que la pregunta anterior varía entre 1 a 5, donde 1 es “Los servicios públicos deben ser explotados y gestionados por el Estado” y 5 “Los servicios públicos deben ser explotados y gestionados por empresas privadas.”

¹⁶ “Un ejemplo lo constituyen los esfuerzos, con frecuencia infructíferos, de reformas institucionales que no tienen en cuenta la debilidad sustantiva del Estado para ejecutar políticas. O, de manera más general, la idea de que el fortalecimiento técnico de las instituciones implica un Estado que funciona mejor. Un Estado sin poder no podrá contar con burocracias eficaces ni con instituciones aptas para la democracia” (Informe PNUD 2010: 149-150).

Ello implica la necesidad de implementar cambios en la manera de hacer política. La institucionalidad democrática contiene desajustes que dificultan la tarea de responder eficiente y eficazmente las demandas y transformaciones tanto socioculturales como económicas. La profundización de esta crisis a lo largo de las últimas décadas ha generado la necesidad de reformas constitucionales, políticas y electorales, las cuales no implicaron un conjunto de medidas generales en los países latinoamericanos (Alcántara 2004).

Los diputados con mayores niveles de confianza (mucho/bastante) en los partidos políticos son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Uruguay. Entre los países con menores niveles de confianza (poca/ninguna) se encuentran: Bolivia, Ecuador, México y Paraguay. Destacan los casos de Perú y República Dominicana, donde la proporción de diputados que tienen mayor confianza es similar a los que manifiestan menor confianza.

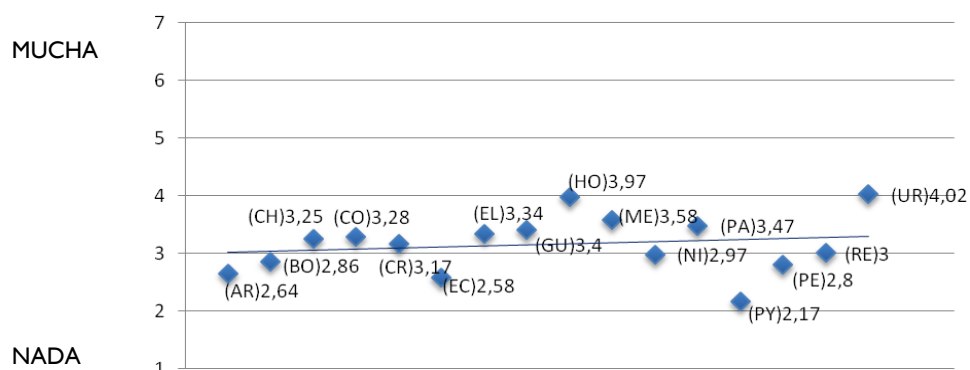
Gráfico 8: Confianza en los partidos políticos en %. Élite parlamentaria de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PELA.

Respecto a las valoraciones ciudadanas hacia los partidos políticos, los países donde son mayores en comparación con la tendencia regional son Uruguay, México y Honduras. Por debajo de la media regional se encuentran República Dominicana, Perú, Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Argentina. Los ciudadanos y diputados con visiones parecidas se encuentran en Chile, Colombia y Honduras, donde tanto los representantes como los representados tienen los mayores niveles de confianza en los partidos políticos. Por otro lado, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Paraguay figuran entre aquellos países en los cuales existen menores niveles de confianza ciudadana y parlamentaria hacia estos actores sociales. En general, los ciudadanos tienen una menor confianza en los partidos políticos que los diputados.

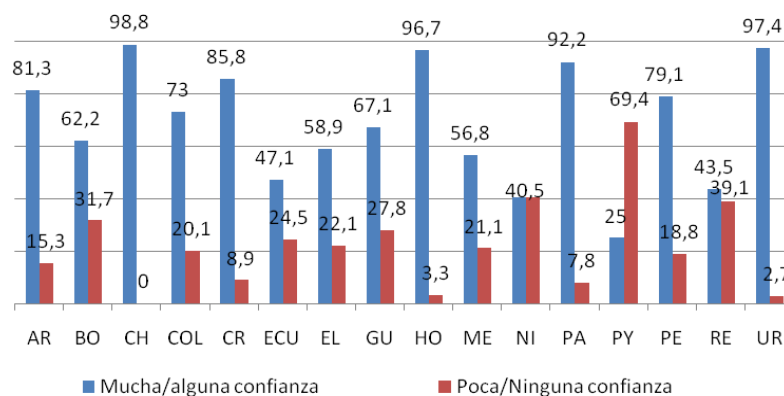
Gráfico 9: Confianza en los partidos políticos. Ciudadanos de América Latina (Medias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

Otra reforma institucional importante es la electoral. Ésta ha tenido diferentes objetivos en los países donde se ha llevado a cabo. Se destaca la creación de órganos electorales, o su dinamización, para ejercer funciones de regulación electoral y de control de los partidos políticos en los procesos electorales. Estos órganos se han ido consolidando, asumiendo mayores responsabilidades¹⁷.

Gráfico 10: Confianza en el órgano electoral en %. Élités parlamentarias de América Latina



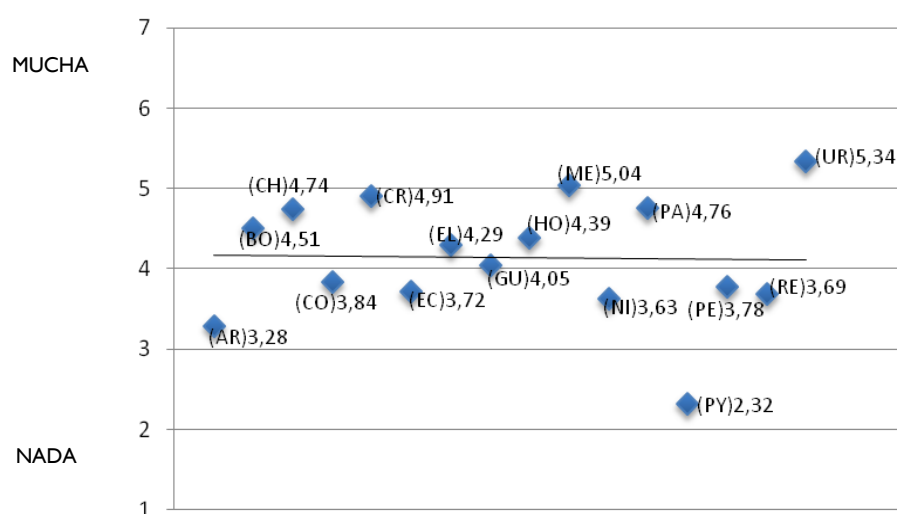
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

La confianza de los ciudadanos y la de los diputados en los órganos electorales parece distanciarse. En algunos países con bajos niveles de confianza de los diputados, como es el de Bolivia, donde hay mayores niveles de confianza de los ciudadanos.

¹⁷ Los países que registran una mayor intervención del órgano electoral son: Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, en algunos países donde existen mayores niveles de confianza de la elite parlamentaria también existen altos niveles de confianza por parte de los ciudadanos, como es en Costa Rica, Chile y Uruguay. Por otro lado, hay varios países donde coinciden los ciudadanos con sus representantes acerca de la baja confianza en los órganos electorales, lo que puede observarse en Ecuador, Nicaragua y República Dominicana. Se destaca la alta confianza de los ciudadanos uruguayos en la Corte Electoral Uruguaya y los ciudadanos mexicanos en el Instituto Federal Electoral (IFE) que llevó a cabo una serie de reformas en los años 1993, 1994, 1996 y 2007.

Gráfico 11: Confianza en el órgano electoral. Ciudadanos de América Latina (medias)



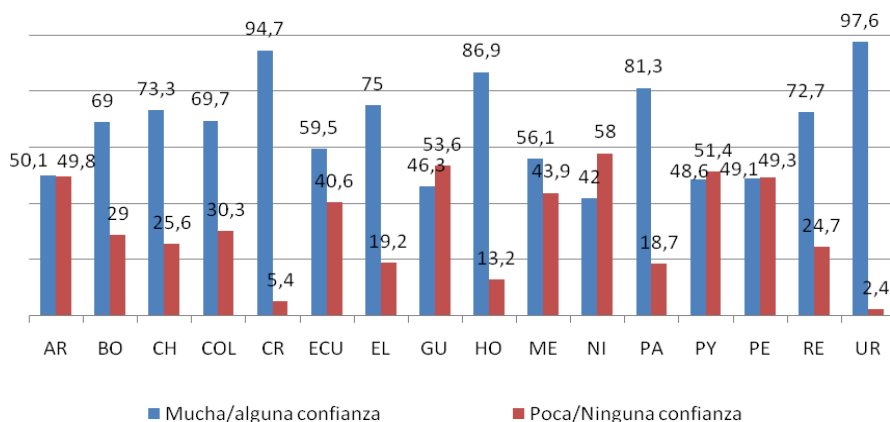
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

Otro debate central con respecto a las reformas político-institucionales ha sido sobre la mejor forma de gobierno: parlamentarismo vs. presidencialismo. A principios de la década de 1990, la mayoría de los sistemas presidenciales en América Latina se caracterizaban por poderes ejecutivos fuertes, con lo cual algunos países de la región incorporaron algunos rasgos de parlamentarismo o semipresidencialismo¹⁹. Para analizar esto, se busca comparar los niveles de confianza en el Presidente y el Parlamento, a fin de destacar las tendencias entre estas dos instituciones.

Entre los diputados, los países donde más se confía en el Presidente son Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Por otro lado, entre los países donde existen menores niveles de confianza, están Bolivia, Colombia y Ecuador. Los niveles más bajos de confianza se encuentran en Perú, México, Guatemala y Argentina.

¹⁹ Zovatto (2010) distingue entre varias tendencias que han caracterizado estas reformas: i) permitir que el Congreso censure y destituya a los Ministros del gabinete o facultar al Presidente para que disuelva el Congreso (Uruguay, Guatemala, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela, entre otros); ii) crear el cargo de Jefe de Gabinete, parcialmente responsable ante el Poder Legislativo (Argentina) y en otro (Venezuela), estableciendo la figura del Vicepresidente Ejecutivo, iii) la imposición de controles de restringir el poder presidencial para emitir decretos y fortalecer las capacidades del Poder Legislativo y la modernización o profesionalización de los Parlamentos.

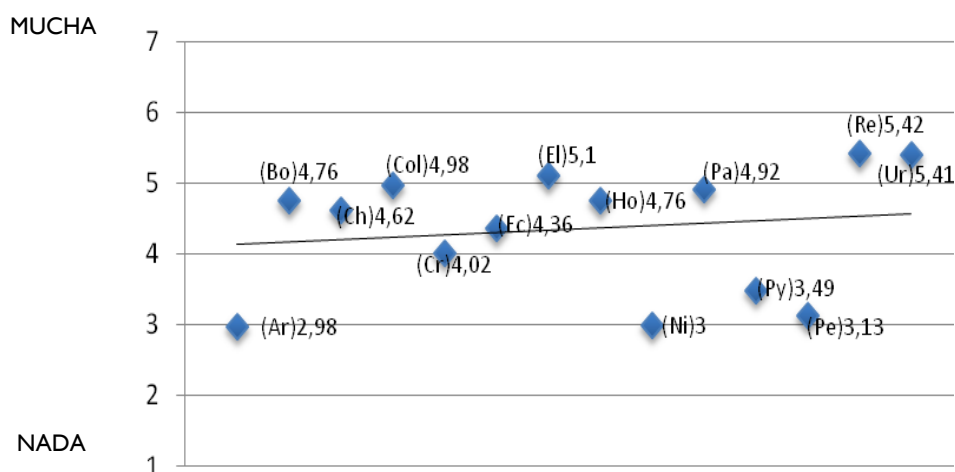
Gráfico 12: Confianza en el Presidente en %. Elites Parlamentarias de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

En cuanto a los ciudadanos, existen mayores niveles de confianza hacia el Presidente en Ecuador, República Dominicana y Uruguay. Por debajo de la media se encuentran Perú, Paraguay y Nicaragua. Los países donde pueden observarse una discrepancia muy marcada en los niveles de confianza entre ciudadanos y diputados son Costa Rica y Uruguay. En el primer caso, el nivel de confianza en el Presidente es más alto por parte de los ciudadanos, mientras que los ciudadanos tienen menos confianza que los diputados en la figura del Presidente.

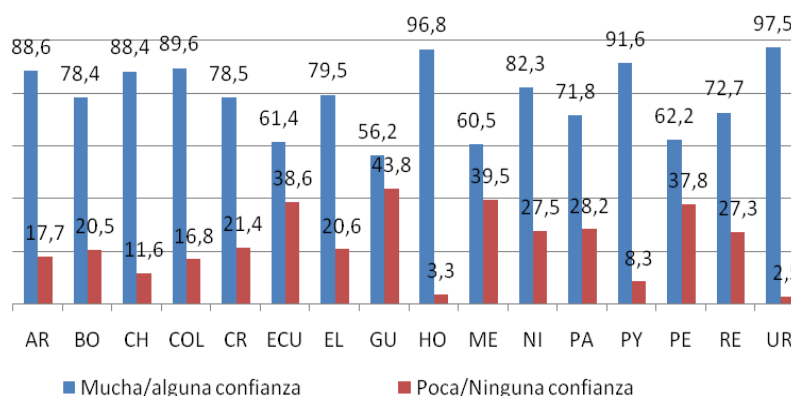
Gráfico 13: Confianza en el Presidente. Ciudadanos de América Latina (medias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP (sin datos para Guatemala y México).

Con respecto al Parlamento, los países donde los diputados tienen mayores niveles de confianza en esta institución son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay; mientras el menor nivel de confianza lo manifiestan los diputados de Guatemala, México, Ecuador y Perú. En cuanto a los ciudadanos, los países donde existen mayores niveles de confianza son Chile, México, y República Dominicana.

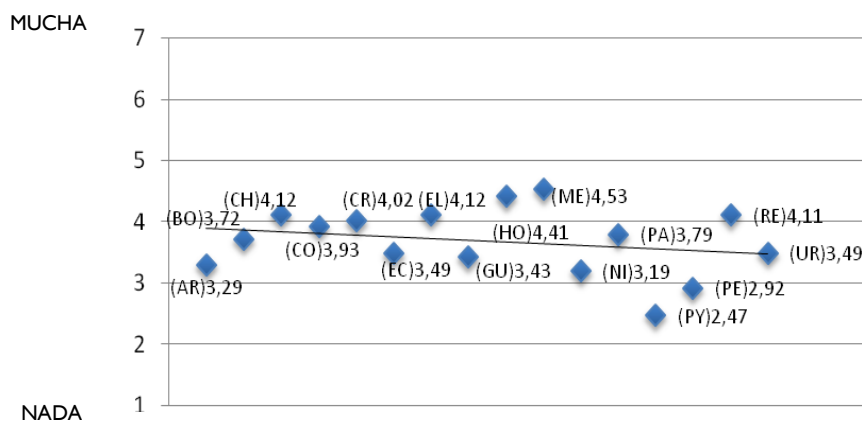
Gráfico 14: Confianza en el Parlamento en %. Élités Parlamentarias de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

Parece observarse cierta congruencia entre los niveles de confianza en algunos casos como Uruguay, en el que destacan altos niveles de confianza en el Poder Legislativo en ambos grupos. Por otro lado, cabe destacar Paraguay, donde los diputados tienen altos niveles de confianza en el Parlamento mientras que a nivel ciudadano este país se sitúa entre los de menores niveles de confianza. México, por otra parte, sería un ejemplo en el cual el nivel de confianza de los ciudadanos supera al de los diputados.

Gráfico 15: Confianza en el Parlamento. Ciudadanos de América Latina (medias)

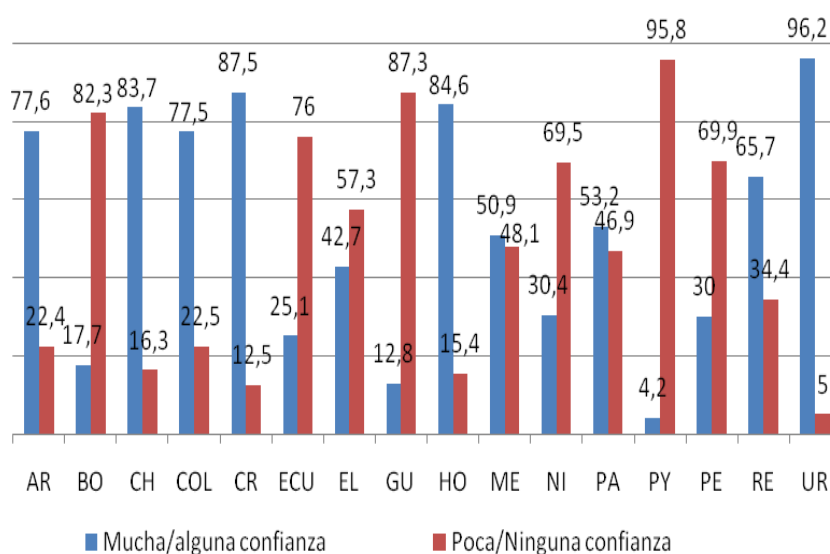


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

Por último, otro ámbito en el cual se ha implementado reformas en la última década es el Poder Judicial²⁰, el que cumple una serie de funciones vitales dentro de cualquier sistema político, a saber: la definición de los alcances de la ley, la solución de conflictos y control político y social, la independencia, siendo un ideal para mejorar la gobernabilidad y la calidad democrática (Hammergen 1998). Al estar ausentes estas características del Poder Judicial en los sistemas políticos, de acuerdo con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, se genera una serie de consecuencias negativas a nivel social, político y económico.

Comparado con las otras instituciones analizadas anteriormente, cabe destacar que el Poder Judicial es la institución en la que los diputados menos confían. Los mayores niveles de confianza pueden observarse en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Uruguay. Los menores niveles de confianza se hallan en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Paraguay, igual que en los gráficos anteriores, se desvía por los niveles más bajos de todos los países analizados.

Gráfico 16: Confianza en el Poder Judicial/sistema de justicia en %. Élités Parlamentarias de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

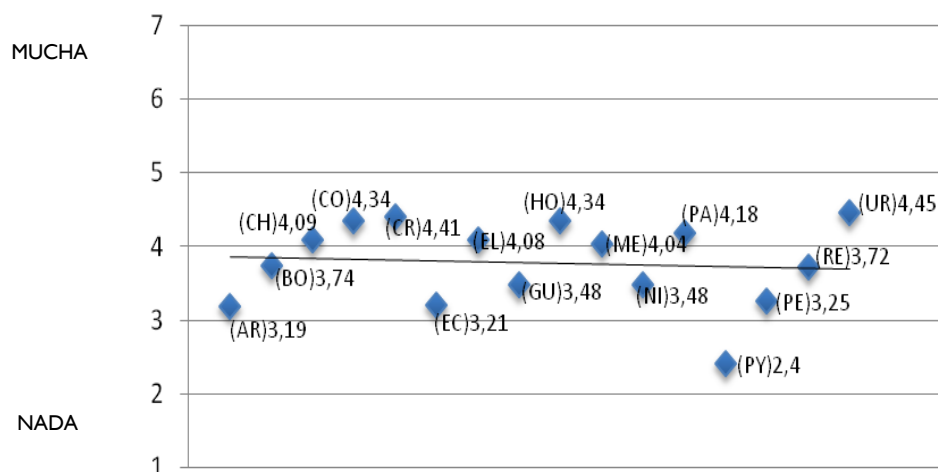
Los ciudadanos parecen coincidir con los diputados en sus niveles de confianza. Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay siguen figurando entre los países con mayores niveles de confianza, mientras países como Ecuador y Paraguay sus diputados manifiestan un nivel más bajo de confianza hacia el sistema de justicia²¹.

²⁰ En América Latina, desde comienzos de la década de 1980, los gobiernos, líderes judiciales, las organizaciones de la sociedad y agencias de ayuda externa han realizado esfuerzos para reformar las instituciones de la justicia y, a partir de estas reformas ha habido cambios notables en los diferentes países (Hammergen 1999).

²¹ Para los ciudadanos, se utilizan los datos que reflejan confianza en el sistema de justicia en general.

Destaca Guatemala que, en el caso de los diputados, figura entre las instituciones de bajos niveles de confianza, mientras los ciudadanos tienen un nivel de confianza notablemente mayor en el sistema judicial.

Gráfico 17: Confianza en el Poder Judicial/Sistema de Justicia. Ciudadanos de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

En general, a partir de la confianza puede observarse que los diputados tienen una valoración más negativa hacia el Poder Judicial. Los ciudadanos parecen ser más optimistas hacia el sistema de justicia debido a los mayores niveles de confianza. En el siguiente cuadro se señalan cuales han sido los principales problemas con el Poder Judicial, desde la perspectiva de los diputados.

Tabla II: Principales Problemas con el Poder Judicial. Élite Parlamentaria de América Latina

Problema	Primer Lugar	Segundo Lugar
Sistema de nombramiento de jueces	Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Honduras	México, Costa Rica*
Presión de los grupos económicos	Guatemala	Argentina, Bolivia, Guatemala
Dependencia Financiera	Chile, Colombia	Paraguay
Presión del Poder Ejecutivo	Ecuador, México	Panamá
Corrupción	El Salvador, Perú	El Salvador, Honduras, Perú
Falta de RR.HH	Uruguay	Uruguay
Dependencia de la Corte Supremo	República Dominicana, Nicaragua	Nicaragua
Formación de los jueces		Costa Rica*, República Dominicana

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA.

*Para ambos problemas igual proporción de diputados (14,3%) lo señalan como segundo problema.

Los dos problemas principales más mencionados en relación al sistema de justicia son el mecanismo de nombramiento de los jueces y la presión del Ejecutivo sobre el cumplimiento de las tareas básicas del Poder Judicial. Asimismo, destacan dos problemas comunes como la presión de grupos económicos y la corrupción. Mientras los primeros problemas mencionados parecen ser generalizados, la corrupción se limita a los países con menores niveles de confianza.

VII. A modo de conclusión

En este análisis se han abordado las visiones de los diputados y los ciudadanos en relación al papel del Estado frente a algunas de sus funciones tradicionales y en la regulación de la economía. Según los datos, algunas tendencias importantes en las percepciones y actitudes de los diputados y de los ciudadanos respecto al Estado son:

- Las élites abogan por un balance de regulación estatal y libre acción del mercado; aunque Uruguay y Guatemala presentan un leve distanciamiento de la tendencia general de los otros países de la región, y son casos que representan posiciones opuestas: más proclives a una mayor regulación estatal (Uruguay) y a que la economía funcione más libremente (Guatemala).
- Respecto a los procesos de privatización en la gestión de recursos naturales, los ciudadanos y diputados se inclinan fundamentalmente por un manejo estatal; mientras que en el tema de la privatización de los servicios públicos la preferencia regional es que éstos tengan una participación tanto del sector público como del privado. Esta percepción es compartida por toda la élite parlamentaria.
- En cuanto a los partidos, se observa que entre los ciudadanos y los diputados hay visiones similares en cada país acerca de los partidos. En ambos casos, Chile, Colombia y Honduras figuran entre los partidos en los cuales tanto los representantes y representados tienen más confianza. Por otro lado, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay figuran entre los países con menores niveles de confianza. En general, parece que los ciudadanos tienen una menor confianza en los partidos que los diputados.
- La opinión de los ciudadanos y de los diputados acerca de la confianza en los órganos electorales parece distanciarse. En algunos países, con bajos niveles de confianza de los diputados, como Bolivia, hay mayores niveles de confianza de los ciudadanos. Por otro lado, algunos países donde existen mayores niveles de confianza de la élite parlamentaria también existen altos niveles de confianza de parte de los ciudadanos, como Costa Rica, Chile y Uruguay.
- Con respecto al debate entre presidencialismo y parlamentarismo, sigue existiendo una preferencia por la figura de un Presidente más fuerte por parte de los ciudadanos, mientras que los diputados tienen más confianza en el Parlamento.

●Acerca del Poder Judicial, se observa que los diputados tienen niveles de confianza bajos mientras que los ciudadanos parecen ser más optimistas hacia el sistema de justicia indicando mayores niveles de confianza en comparación a los diputados.

Pese a la dificultad de corroborar una hipótesis más profunda en términos de la relación entre las preferencias y confianza de los ciudadanos y los políticos, el presente análisis ha arrojado resultados relevantes que enfatizan la necesidad de llevar a cabo estudios de mayor alcance acerca de la relación entre las preferencias ciudadanas y las de los diputados. Además, se destaca la importancia de la discusión sobre futuras Reformas de Estado en América Latina que puedan aumentar la representatividad como la *responsiveness* entre los gobernantes y ciudadanos.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel. 2004. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 1998. "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y Mecanismos de Control". *Desarrollo Económico*, vol. 38, N 150 (julio-septiembre): 517-550.

Cano, Wilson. 2001. *Soberanía y política económica en América Latina*. Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Fukuyama, Francis. 2007. *El estado de las Reformas del Estado en América*. En: Lora, Eduardo. *El Estado de las Reformas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.

Hammergren, Linn A. 1999. "Quince Años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más" en Alfredo Fuentes Hernández ed. *Reforma judicial en América Latina: una tarea inconclusa*. Santa Fe: Corporación Excelencia en la Justicia (3-33).

Lechner, Norbert. 2003. "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática". *Polis, Revista de Universidad Bolivariana*, año/vol. 2, número 006

Lora, Eduardo. 2007. "La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica" En: Lora, Eduardo. *El Estado de las Reformas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.

Ortega, Ricardo 2007. "Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo". En: Agustín Ferraro. Eds. *En busca del buen gobierno*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman. 2007. "La Agenda Estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Iberoamericana". *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol XXXVII: 1: 79-100.

Paramio, Ludolfo y Marisa Revilla. 2006. *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

Zovatto, Daniel. 2010. "La reforma político-electoral en América Latina". En: Vivero Ávila, Igor: *Democracias y reformas políticas en América Latina*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Informes:

Informe PNUD. 2008. "Democracia/Estado/Ciudadanía" Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Mirza Editores

Informe PNUD Nuestra Democracia 2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). México: Fondo de Cultura Económica.

Bases de datos:

Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. En: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt. En www.LapopSurveys.org.

Ficha técnica de las encuestas realizadas

País	DIPUTADOS			CIUDADANOS	
	Nº Estudio	Tamaño muestra (N)	Año	Tamaño muestra (n)	Año
ARGENTINA	73	98	2010	1410	2010
BOLIVIA	62	98	2005	3013	2006
CHILE	77	86	2010	1965	2010
COLOMBIA	59	95	2006	1491	2006
Costa Rica	78	56	2010	1500	2010
Ecuador	72	121	2009	3000	2010
El Salvador	70	68	2009	1519	2010
Guatemala	68	97	2006	1550	2006
Honduras	74	91	2010	3000	2010
México	63	128	2006	1498	2006
Nicaragua	66	69	2007	1596	2008
Panamá	71	64	2009	1560	2010
Paraguay	69	72	2008	1540	2008
Perú	80	80	2010	1536	2010
República Dominicana	64	94	2006	1166	2006
Uruguay	76	79	2009	1500	2010