

¿Una voluntad colectiva de cambio? Partidos políticos y cooperación internacional en América Latina

MIGUEL ÁNGEL LOMBARDO

Investigador. Coordinador del Programa de Liderazgo Público de FIIAPP

(Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)

RESUMEN

El artículo propone buscar denominadores comunes para un modelo de cooperación regional que pueda fortalecer la gobernabilidad democrática en sociedades cuyas relaciones económicas y políticas tienden a ser cada vez más informales, como ocurre en algunos países de América Latina. Desde el punto de vista del autor, fenómenos tales como la migración, la descentralización o el populismo serían interpretados como consecuencias de una crisis de expectativas, respuestas informales más o menos organizadas que se enfrentan a un aparato estatal muy concentrado que sólo ha alcanzado a desarrollar una fachada democrática, incapaz de promover la cohesión social, proporcionar reglas del juego estables y garantizar la confianza en sus liderazgos públicos y partidos políticos. Estas tres variables son fundamentales para la consolidación de democracias que aún son inestables, y pueden abrir el camino de un nuevo modelo de cooperación internacional con América Latina en materia de gobernabilidad democrática, más actualizado que los enfoques tradicionales basados en las reformas del Estado.

Palabras clave: Gobernabilidad democrática, partidos políticos, cooperación internacional, reforma del Estado, América Latina.

ABSTRACT

The article proposes to look for common denominators for a model of regional cooperation that can fortify the democratic governability in societies whose economic and political relations tend to be more and more informal, as it happens in some countries of Latin America. The author believes that phenomena such as the migration, the decentralization or the Populism could be inter-

preted as consequences of a crisis of expectations: informal answers that face a State organization very concentrated, that has only developed a fictitious democracy, incapable to promote the social cohesion, to provide stable game rules and to guarantee the confidence in its public leaderships and political parties. These three variables are very important for the consolidation of democracies that are still unstable, and they can open the way of a new model of international cooperation with Latin America in the matter of democratic governability, more updated than the traditional approaches based on the reforms of the State.

Key words: Democratic governability, political parties, international cooperation, State reform, Latin America.

INTRODUCCIÓN

Parece que en América Latina la voluntad colectiva tiene dificultad para articularse de la manera que correspondería formalmente al funcionamiento de una democracia de partidos. Los partidos empiezan a situarse al margen de la sociedad y, esta disociación, se observa a nivel local, regional y nacional, cobrando protagonismo figuras tales como los comités cívicos electorales, los movimientos y asociaciones regionales o la reaparición de los liderazgos que se presentan como alternativas a éstos. Podríamos decir, en principio, que las estructuras formales de articulación de las demandas ciudadanas están siendo sustituidas por canales *informales* alternativos.

Paralelamente, se observa que la cooperación internacional tiene más éxito en sociedades donde la voluntad colectiva de cambio es fuerte. En términos técnicos, esto se diría de otra manera: la cooperación es más eficiente, eficaz y sostenible cuanto mayor es la apropiación. No nos sorprende, por tanto, que las experiencias más exitosas de desarrollo social en América Latina se den en ciudades o regiones que —con o sin el apoyo de la cooperación internacional— han sido capaces de articular esta *voluntad colectiva* o voluntad cívica, impulsada por líderes y ciudadanos: este sería el caso, por ejemplo, del éxito logrado en Bogotá en la lucha contra la inseguridad ciudadana y la violencia, paradójicamente, en uno de los países más conflictivos de América Latina.¹

Si ambas circunstancias coinciden, es decir, si el Estado democrático no es capaz de articular las demandas formalmente y si la voluntad colectiva de cambio es débil, ¿qué tipo de cooperación o, más concretamente, qué prioridades para la cooperación en materia de gobernabilidad democrática pueden acompañar a estos modelos, cada vez más informales de economía, sociedad y política?

El objeto de este análisis es reflexionar en torno a esta pregunta, tomando en consideración tres elementos: las instituciones, los actores y la desigualdad. Defenderemos que, dadas las circunstancias actuales en la región, una política de cooperación con América Latina debería tomar en consideración, de manera urgente, la importancia de los partidos políticos, así como ofrecer garantías de una relativa estabilidad en las reglas del juego, aunque sólo sea para tratar de consolidar sistemas *formalmente* democráticos, dado que incluso esto —como veremos— parece estar en peligro. En segundo lugar, dejando a un lado la forma y entrando en el contenido, concluiremos que esa política de cooperación con América Latina debe abordar, de manera decidida, la reducción de las desigualdades sociales, sobre todo allí donde la exclusión está institucionalizada.

ESTADO Y CIUDADANÍA AUTOLIMITADA

La rápida extensión en la región de fenómenos tales, como la migración, la inseguridad ciudadana, o la afirmación de nuevas identidades regionales y locales, reflejan un problema generalizado y que tiene complejas raíces históricas: el Estado no proporciona oportunidades ni protege de manera adecuada a los ciudadanos. Las razones son múltiples y diversas, pero, ya sea producto de la construcción de una identidad nacional no resuelta, puesto que se ha establecido sobre la base de la exclusión social, como es el caso de Guatemala o Bolivia, o bien fruto de la escasa autonomía que el Estado tiene, respecto de las élites económicas y financieras, o debido a la persistencia de conflictos internos, en todos los casos el Estado latinoamericano tiene grandes dificultades para construir un paradigma propio.

De aquí se derivan al menos dos argumentos. En primer lugar, la presencia permanente de Estados autolimitados² podría tener graves consecuencias sobre la ciudadanía, en el sentido de anular las *expectativas* que éstos han puesto en la política y los políticos, como solu-

ción articulada y estable de determinados problemas e intereses. Los problemas económicos, sociales, la justicia y la seguridad se convierten en asuntos que deben ser resueltos, de manera individual y no colectiva o, al menos, sin contar con el Estado. Es decir, Estados autolimitados pueden generar una *ciudadanía autolimitada*, que no hace un ejercicio efectivo de sus derechos formalmente adquiridos. En segundo lugar, un Estado débil y con escasa autonomía respecto de sus élites económicas y financieras, puede ser excesivamente vulnerable a las relaciones en el entorno y a la influencia de los actores internacionales. Este tema será abordado más adelante.

Sobre el primer punto, la teoría política explicó, hace algunas décadas, cómo la frustración de expectativas constituía un factor desencadenante de revoluciones. La esperanza de alcanzar un fin, cuando ésta se ve bruscamente truncada, podía motivar una reacción global; se demostraba así cómo las revoluciones estaban precedidas de cierto grado de apertura económica y política que era de, una u otra forma, reprimido.

En la actualidad, a pesar de que las expectativas políticas y económicas que se han puesto sobre la democracia también son grandes, así como han sido múltiples las rupturas, existen factores que dificultan la articulación de grupos sociales, con el objetivo de transformar el sistema y la estructura política. El principal obstáculo es la propia debilidad del Estado, es decir, la inexistencia de una entidad estructurada, fuerte e identificable contra quien luchar. Pero hay problemas adicionales: la debilidad y empobrecimiento de la clase media, el cambio en las ideologías y doctrinas—sobre todo en la Iglesia Católica, que en los años 70 desempeñó un rol cuando menos ambiguo— y la desaparición de antiguos aliados internacionales. Las revoluciones son ahora rebeliones que tienen, eso sí, la capacidad de retar o derribar a presidentes democráticamente elegidos.

La frustración genera entonces no una respuesta social articulada y rígida, como podría ser la sistemática ocupación de tierras, por parte de sectores campesinos, ante la ausencia de una reforma agraria, varias veces anunciada, o la aglutinación, relativamente estable, de diversos sectores de la sociedad civil, grupos de funcionarios, partidos o sindicatos, en torno a metas de largo alcance, como po-

dría ser la reforma educativa. Por el contrario, las protestas son desarticuladas y plantean metas de corto plazo, que se presentan en sí mismas como negociaciones; el panorama es aún más desalentador, si tenemos en cuenta que muchas de estas protestas están pagadas, es decir, sirven a los intereses de un grupo económico o político en particular, que corre con los gastos de la movilización y mantenimiento diaria de los manifestantes.

La frustración hoy en día genera más bien respuestas *interiorizadas y flexibles*; una ciudadanía que —al igual que el Estado— se ha convencido de que los problemas colectivos son, en realidad, problemas individuales y de que hay que *estar preparado para cualquier cosa*; de ahí, por un lado, las reacciones de los ciudadanos y, por otro, las inhibiciones del Estado respecto de esas demandas. Daremos algunos ejemplos para comprender mejor esta idea.

ADAPTACIÓN, INCERTIDUMBRE Y SUPERVIVENCIA

Parece razonable pensar que el acelerado avance de las iglesias protestantes en países como Brasil o Guatemala, que son tradicionalmente católicos, traería consigo una redefinición de las relaciones entre la Iglesia y el Estado o, al menos, un debate profundo sobre el papel de la iglesia protestante en las instituciones políticas y sociales. Esto, en realidad, no ha sido así. Se está produciendo, ciertamente, una transformación social lenta de los sistemas de valores y costumbres y ha surgido también un nuevo liderazgo social y político que cuenta con el apoyo (principalmente financiero) de sectores económicos, también vinculados a determinadas iglesias, sectas o confesiones religiosas; estos líderes —una vez en el poder— pueden llegar a modificar algunos aspectos del sistema político, pero estarán más dispuestos a responder a los nuevos intereses de su base social de apoyo que a liderar una revolución política y moral³.

Es decir, no hay un rechazo al sistema democrático; no tiene por qué haberlo, en la medida en que el sistema sea muy flexible. A pesar de que estos grupos son realmente poderosos y tienen más capacidad de movilización que cualquier sindicato o partido político, y a pesar de que el Estado se inhibe de la regulación de un asunto de tal magnitud, rara vez se presenta una protesta masiva, liderada por estos sectores, ya que encuentran en el sistema las oportunidades que necesitan para la penetración paulatina de sus intereses econó-

micos y políticos, oportunidades que resultaban más difíciles de encontrar con los regímenes autoritarios cerrados.

Por otro lado, cada vez están más extendidas en América Latina las demandas de autonomía y descentralización: si el Estado no sirve, es fácilmente comprensible que los líderes regionales pretendan asumir la solución de todos los problemas. Se trata de una extensión de las demandas de descentralización que, así entendidas, operan más bien como la aniquilación del Estado, es decir, como la eliminación de la capacidad de coerción que pudiera ejercer una unidad superior sobre las élites regionales o municipales, si bien va unida a una, cada vez mayor, demanda de recursos y la negativa a incrementar la recaudación local. El Estado debe estar preparado para negociar con estas nuevas élites y readecuarse a la nueva realidad territorial que se está impulsando, una readecuación que normalmente se produce mediante la aprobación o la modificación de leyes de descentralización y códigos municipales, o la negociación continua con las mancomunidades y las asociaciones de alcaldes.

La adaptación y flexibilidad es un requisito imprescindible en los grupos, las instituciones y por supuesto en los ciudadanos. Algunas investigaciones recientes demuestran que la población emigrante está compuesta, en su mayor parte, por el recurso humano más dinamizador de las sociedades de origen; en el caso colombiano, son personas que tienen más de diez años de educación formal. Cabría esperar que los Estados latinoamericanos, con un alto porcentaje de su población en el extranjero, hubieran realizado, a estas alturas, una política pública adecuada no ya para no expulsar a ese sector dinamizador sino, al menos, para establecer convenios migratorios que garanticen una ordenada planificación e inserción en las sociedades de acogida, o bien para informar adecuadamente sobre el imaginario social que existe en la actualidad en torno a éste fenómeno⁴.

Si esto no se hace, como es el caso en El Salvador, Ecuador, Bolivia, Guatemala o la República Dominicana, por citar algunos países, es porque esta población más dinámica, que ha conseguido dinero para pagar «su boleto al norte», no representa un sector crítico para éstas economías. Si éstas siguen ancladas en un modelo que requiere de mano de obra barata y cuya cualificación no sea mayor que la de saber leer y escribir —y ahora tener conocimientos de computa-

ción, inglés, y matemáticas básicas— este grupo bien puede estar constituido por los sectores más pobres, anteriormente excluidos del sistema educativo, que representan un menor coste (en términos de seguridad y derechos laborales) que los sectores de la clase media. Para este sector de la población, el abanico de oportunidades es cada vez más reducido y la migración comienza a vislumbrarse como una opción.

En definitiva, la frustración puede repetirse una y otra vez y plantear continuas exigencias de adaptación por parte de los grupos e individuos. Es el caso de los emigrantes que entienden que, en el país de acogida, han de mostrarse muy flexibles, al menos durante los primeros años de su instalación, para poder ocupar trabajos que no son los adecuados a su cualificación profesional. Desde un punto de vista político, esta frustración y adaptación podría corresponderse con la de grupos sociales, que votaron a determinados líderes por el pago de una prestación de servicios que, finalmente, no fue satisfecha, como el apoyo de las ex Patrullas de Autodefensa Civil en Guatemala, al General Ríos Montt con la promesa de un resarcimiento por sus «servicios prestados» durante el conflicto armado. Estos grupos repiten las demandas con el siguiente gobierno, conformando una nueva base social de apoyo para cualquier otro partido. Es conocido, por otro lado, que, en muchas comunidades pobres de la región, los miembros de las aldeas se distribuyen equitativamente la responsabilidad de preparar los comités de recepción y bienvenida para cada uno de los partidos políticos que pudiera llegar a visitarles durante las elecciones, con la comprensible finalidad de acudir a pedir proyectos, una vez concluido el proceso electoral.

INSTITUCIONES Y ACTORES INFORMALES

El otro argumento que queremos que desarrollar es la vulnerabilidad de las instituciones formales, ante los cambios del entorno. Por instituciones nos referimos a las «reglas del juego (formales e informales) que norman las relaciones entre los individuos y las organizaciones»; reglas que, efectivamente, «sólo tienen relevancia para el desarrollo, cuando se las distingue nítidamente de las organizaciones». Por tanto, no nos referimos aquí a la calidad de las organizaciones sino, más bien, a la estabilidad de las reglas. Si las instituciones formales varían constantemente, tanto los individuos como los

grupos acudirán a las reglas informales. Es decir, la crisis de confianza en las nuevas reglas hace que se vuelva a las costumbres tradicionales, bien sea guardar en dinero en casa o recurrir a informalidad y las tradiciones. Algo similar ocurre con el liderazgo formal (el de los partidos) y el liderazgo informal.

En las últimas décadas, se han experimentado múltiples reformas que afectaron tanto la superficie como el fondo de las cosas. Los cambios tuvieron consecuencias en la clase baja, media y alta, para quienes, bien en lo político o bien en lo económico, la institucionalidad no resulta confiable. Basta con mencionar el caso argentino, donde se desplomó, de la noche a la mañana, la credibilidad del sistema financiero y del sistema político. En otros países se ha pasado, en tan sólo dos décadas, de la institucionalidad de la guerra a la institucionalidad de la paz y, en otros, conviven distintos modelos de desarrollo económico: del capitalismo tradicional al capitalismo moderno, pasando por el modelo de la maquila. Los debates generados sobre los sistemas mayoritarios y proporcionales, el presidencialismo y el parlamentarismo, o la incorporación masiva de instrumentos de democracia directa y participación ciudadana han sido también un elemento más en la agenda de los cambios⁵.

En medio de esta incertidumbre —prácticamente institucionalizada— y frente a esta desprotección del Estado, los populismos de distinta índole se presentan como una alternativa creíble, que se basa en un liderazgo fuerte, políticas de alto impacto y demanda social y un rechazo a toda la clase política. Entre las políticas de alto impacto social destacan las medidas de mano dura contra el crimen o la corrupción, que tienen un reflejo real sobre el gasto público, en detrimento de partidas destinadas a educación y salud. Surgen así nuevos líderes que se identifican como generales, empresarios, doctores, ingenieros o abogados, y que ponen en valor, a lo largo de sus campañas, las habilidades que han tenido en su profesión. Es la política de los apolíticos: Tony Saca, en El Salvador, ex presidente de una asociación nacional de empresarios; Óscar Berger, en Guatemala, quien durante su campaña electoral era más publicitado como empresario o ingeniero que como ex alcalde capitalino.

Es por tanto una clase política fuertemente personalizada y con organizaciones partidarias muy débiles, entre otras razones porque

nadie quiere apostar a un proyecto orgánico de un hipotético perdedor, en unas condiciones en las que quienes pierden las elecciones lo pierden todo. Resulta extremadamente difícil ejercer una oposición razonable cuando el gobierno de turno concentra sus esfuerzos, en los primeros años de su mandato, en tratar de minar por todos los medios las estrategias de supervivencia de la oposición. Es el caso de muchos partidos latinoamericanos, que dejaron el poder y se han visto literalmente acosados por los tribunales de justicia y los medios de comunicación.

Aquí se presenta un problema que tiene gran importancia para la comunidad internacional. La búsqueda de nuevos liderazgos no debería hacernos perder de vista que el problema principal es más bien la «informalidad» de los mismos. No parece muy conveniente deshacerse de quienes, en algunos países, tienen una gran experiencia de gestión pública. Se trata más bien de que estas élites respeten y entiendan que el juego democrático necesita partidos —y ahí es donde debe operar la renovación interna—, necesita una oposición y, por último, un gobierno responsable, que tenga la capacidad de concertar determinadas políticas públicas urgentes. El problema, por tanto, no son los líderes, ni la juventud ni la vejez de los mismos, sino más bien los partidos y la responsabilidad en el debate político.

Las élites que negociaron las transiciones a la democracia se han encontrado, en estos momentos de consolidación, carentes de respuestas ante la vulnerabilidad del Estado, con una falta de autonomía de su partido, respecto de las élites financieras y económicas, y serias dificultades en los proyectos de renovación interna. Han logrado construir las formas de una democracia de partidos —la democracia— pero no el contenido —los partidos políticos—, que articulan la diversidad social. En estos momentos, después de las revoluciones y los conflictos armados, cuyas dinámicas contribuían a polarizar la realidad, se observa que la sociedad es más heterogénea de lo que parecía en términos ideológicos y de intereses. Es ahora cuando la diversidad social se está expresando al margen de los partidos, buscando sus propios canales de participación, fuera de las estructuras que en democracia articulan las demandas sociales. En tal situación, sin una democracia de partidos, en lugar de la política, sólo puede crecer el oportunismo.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Con estos elementos que hemos señalado, estamos en condiciones de formular la pregunta que avanzábamos al principio: si muchos de los Estados y la mayoría de su ciudadanía están autolimitados, si las respuestas son individuales e informales, cabría estudiar con mucho rigor el contenido de una política de cooperación, para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, con Estados que son vulnerables, que están en busca de un paradigma propio, que cuentan con una ciudadanía varias veces frustrada.

En principio, no parece muy viable que la cooperación internacional se plantee, como meta a corto o mediano plazo, la reforma del Estado, al menos no desde una sola administración. Consideramos que una política de cooperación, en materia de gobernabilidad democrática, debería seguir pautas relativamente estables, que pasen de un gobierno a otro. El objetivo, además de incidir en las variables que operan sobre la gobernabilidad democrática, es también consolidar un sistema de cooperación estable que no añada incertidumbres y que evite, en la medida de lo posible, crear otro Estado dentro de uno más débil; un sistema de funcionarios, normativas, edificios e instituciones internacionales en continuo movimiento.

Segundo, en situaciones en las que el Estado tiene escasa autonomía respecto de las élites económicas y financieras, la intervención de la cooperación internacional puede representar una gran oportunidad para éstas. En economías básicamente agrarias, representaría la oportunidad de generar inversión para la transformación de las materias primas y, en otros casos, la posibilidad de participar en convenios internacionales, que permitan diversificar sus negocios. Todo esto estaría muy bien, si existiera, como contrapartida, un marco regulatorio de los derechos laborales y de las medidas de protección social, que haga que las oportunidades de unos no profundicen la brecha de exclusión de otros. Pero, desgraciadamente, esto no ocurre y, por lo tanto, los problemas de desigualdad deben tener un enfoque prioritario en las relaciones con la región.

Los análisis señalan que, incluso en aquellos países donde se ha logrado tener un buen desempeño en la reducción de la pobreza, es la desigualdad la que está creciendo. Según datos del PNUD, en El Salvador, para 1992, el ingreso familiar per cápita del 20% de hoga-

res más ricos de la población fue 18 veces superior al del 20% de hogares más pobres; en cambio, para 2002, la misma relación era de 24. Se trata de una desigualdad en algunos casos ya institucionalizada⁶, pues ha servido de base para el desarrollo de un particular modelo económico y, en consecuencia, resulta difícil de erradicar, a través de políticas públicas, en Estados excesivamente dependientes de las élites económicas.

En un informe realizado por CEPAL, IDEA y PNUD se expone que, en general, en la mayoría de los países de América Latina bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos, para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. El informe indica que es factible realizar los cambios necesarios, para que cada país latinoamericano alcance sus metas de reducción de la pobreza, establecidas en la Declaración del Milenio, siendo una de las claves el control de los niveles de desigualdad. En la actualidad, sólo siete de los dieciocho países de la región latinoamericana cumplirían sus metas, en otros seis (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua) seguiría disminuyendo la incidencia de la pobreza extrema, pero muy lentamente. En los cinco países restantes (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela), los niveles se elevarían, ya sea por un aumento de la desigualdad, por la reducción del ingreso per cápita o por ambas cosas.

Las profundas brechas no se limitan a la distribución del ingreso; son aún mayores si se trata de zonas rurales y de población indígena, que padecen la ausencia de políticas públicas, que tampoco existen para los sectores de clase media. En países dominados por un determinado grupo étnico, con el cual se identifica el conjunto de la nación, pretender superar estas brechas, mediante políticas focalizadas, pero tiene el riesgo de diseñar y poner en marcha, bajo un aparente disfraz de medidas sociales *específicas* para la población indígena, las medidas segregacionistas que arrastran históricamente la cultura y las élites dominantes. Varios son los caminos que nos llevan a pensar, por tanto, que las estrategias de cooperación con América Latina deberían priorizar el enfoque en la desigualdad —exclusión— no en la pobreza. Esto resulta fuera de discusión en países donde un 40% de la población vive con menos de un dólar al día. Pero no es éste el caso de muchos de los países de la región, y se

observa que la caracterización de la pobreza en América Latina está relacionada más con la exclusión y el acceso a los servicios básicos que con el ingreso, es decir, se observa cómo las clases medias se acercan cada vez más a la línea de la pobreza por la carencia de servicios públicos.

CONCLUSIÓN

Las relaciones con América Latina tienden a centrarse en el apoyo a la consolidación democrática y el establecimiento de vínculos estratégicos, en el ámbito económico y comercial con la UE. Iniciábamos este análisis con la intención de exponer algunas ideas para contribuir al diseño de un modelo de cooperación que trascienda las debilidades estructurales del Estado latinoamericano y pueda centrar, más bien, las actuaciones en metas algo complejas pero tal vez más realistas: el fortalecimiento de la democracia de partidos, la promoción de una relativa estabilidad en las reglas del juego y el apoyo decidido a la reducción de las desigualdades, fundamentalmente, la exclusión institucionalizada.

La cooperación internacional con América Latina se podría situar, así, en el apoyo a las políticas públicas que busquen reducir la exclusión social, de manera *generalizada*. Esto será más fácil de lograr, en la medida en que se promueva la estabilidad en las reglas del juego y la confianza en los actores políticos, que buscan alianzas (no sólo lecciones) internacionales, para hacer valer sus estrategias en otros niveles. En este sentido, es importante, como veíamos, que la cooperación, en materia de gobernabilidad democrática, sea estable y trascienda, en la medida de lo posible, los cambios de gobierno. Además, es conveniente que esta cooperación tenga, entre sus prioridades, el trabajo con los partidos y que aprenda a hacerlo: ¿Qué modelos de formación interna deben promoverse? ¿Quiénes son las instituciones internacionales más capacitadas para llevar adelante estos proyectos? ¿Cuáles son las expectativas de los partidos en sus alianzas internacionales y en sus alianzas con los ciudadanos? Porque ya es difícil, de por sí, intentar recuperar la legitimidad de los partidos, en el seno de las democracias latinoamericanas —y más aún en movimiento— como para pretender, a la vez, reformar todas las instituciones del Estado y procurar el desarrollo social, que haría posible la democracia de los ciudadanos y las ciudadanas. Antes de eso, deberíamos comprender que, sin los partidos, no hay Es-

tado democrático articulado, que pueda llevar adelante las reformas necesarias para el desarrollo social o, al menos, que pueda integrar una voluntad colectiva de cambio.

Queremos añadir un apunte final, relativo al fenómeno de la migración. Con el fin de evitar en la medida de lo posible una nueva historia de frustraciones hacia los ciudadanos que emigran —frustraciones como las que avanzábamos al principio de este análisis—, quedaría mucho por hacer en Europa para mejorar nuestros sistemas de integración social y para entender las expectativas y el potencial de desarrollo al que puede contribuir esta población. Conviene, en este sentido, no cometer errores de construcción de proyectos nacionales segregacionistas, similares a los de las sociedades de donde procede la migración, y abordar el fenómeno, no sólo desde la inmediatez presente, sino con una visión más global, una visión que sea capaz de ver el norte, el sur, el pasado y el futuro.

NOTAS

1. Para más información ver *Proyecto Misión Bogotá: Inclusión social y seguridad*, Gualy Ceballos, M. Ángela. Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en Internet: www.icumi.org.mx/misionbogota.html.
2. O'Donnell, Guillermo. En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD 2004. Ver también Paramio, L. «las decisiones sustantivas sobre el futuro del país, las decisiones que afectan sustancialmente a lo que son las grandes preocupaciones de los ciudadanos, se les sustraen a éstos», en PARAMIO, L. «Reforma del Estado y Reforma Política», Documento de trabajo 04-06. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC, Madrid). Año 2004, p. 17.
3. Paramio, L. *Ibid.* p. 3.
4. Tesis doctoral en curso.
5. Garay Salamanca, L. J. y Rodríguez Castillo, A. *Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y OIM, Bogotá 2005.
6. Prats, J. «Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico», en En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.) *Democracia con Desigualdad: una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea. Washington, p. 28.
7. «Fuentes bolsones de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que, en

general, conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y emprendimientos criminales» Ibid. p. 14.

8. Zovatto, D. «Reforma Política y Gobernabilidad» Ponencia presentada en el Seminario: Una Nueva Agenda para América Latina. Fundación Carolina - UIMP. Agosto 2005.

9. «Más que ausencia de igualdad, que indicaría la existencia de distintos grados de inserción en la sociedad política y en el mercado, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a una gran parte de la población». Fleury, S. «Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad», En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.) Op. Cit. p. 81.

10. *Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*. CEPAL, IPEA, PNUD. Santiago de Chile, Febrero 2003.

11. Ordóñez Cifuentes, José Emilio «La constitución del Estado-nación guatemalteco: el ascenso etnocrático ladino y la configuración del colonialismo interno». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 98, Año 2000.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fleury, S. *Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad*, En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.) *Democracia con Desigualdad: una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea. Washington 2004.

Garay Salamanca, L. J. y Rodríguez Castillo, A. *Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y OIM, Bogotá 2005.

Gualy Ceballos, M. Ángela. *Proyecto Misión Bogotá: Inclusión social y seguridad*, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá 2002.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio *La constitución del Estado-nación guatemalteco: el ascenso etnocrático ladino y la configuración del colonialismo interno*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n.º 98, Año 2000.

Paramio, L. *Reforma del Estado y Reforma Política*, Documento de trabajo 04-06. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC, Madrid). Año 2004.

Prats, J. *Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico*, en En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.) *Democracia con Desigualdad: una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea. Washington 2004.

INFORMES CONSULTADOS

Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe. CEPAL, IPEA, PNUD, Febrero 2003.

La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, Año 2004.

La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global. Real Instituto Elcano Mayo 2005.