

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O'Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD

Este libro es una continuación del proceso de reflexión y debate iniciado con el Informe del PNUD (2004) *La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (IDAL) y plantea la necesidad de volver a pensar el Estado como un desafío de primer orden para avanzar en la construcción de ciudadanía y democracia en la región.

Han pasado varios años desde que recuperamos nuestras democracias y podemos elegir a nuestros gobernantes en elecciones razonablemente limpias, libres y periódicas. En algunos de los países de la región ya han votado, y en otros lo harán muy pronto, las primeras generaciones nacidas en democracia. Votamos. Y más que eso: creemos que volveremos a hacerlo la próxima vez. Este es un avance de la democracia. Pero la democracia, como lo sostiene el IDAL, es una forma de organización política que pone en juego, además de las libertades políticas y contextuales que fundan el régimen, aspectos centrales de ciudadanía civil, social y cultural.

Existe una íntima relación entre democracia y ciudadanía: la democracia descansa en la idea de que el ciudadano elige y coadyuva a la formación de decisiones colectivas en ejercicio de su autonomía. La fragilidad de los derechos políticos y civiles y la carencia de derechos y pisos de igualdad social y cultural, interpelan la posibilidad de aquella autonomía, al menos para amplios, muy amplios, sectores de la población. La democracia implica *unos* derechos e invoca la existencia de otros sin los cuales todo el edificio de la igualdad política es frágil.

Hemos logrado instituir regímenes democráticos, pero tenemos mucho terreno por recorrer en la construcción de ciudadanía más plenas. Pero la

constatación de esta, llamémosla así, asimetría, conocida por cierto, no dice mucho acerca de la concatenación de los procesos políticos que la explican y menos aún acerca de las formas de hacer, rehacer o deshacer caminos para remediarla. Digamos algo más: es sabido que la expandida pobreza que impera en la región, abroga innumerables derechos de ciudadanía. Pero en la observación directa de la pobreza y las mutilaciones de ciudadanía que acontecen en su dominio, no se auscultan todas las razones, y menos aún las principales, que dan lugar a esas realidades. Lo que (re)produce la pobreza y arrastra la degradación de la ciudadanía, está en otra parte. Pierre Bourdieu decía que “*la voluntad completamente loable de ir a ver las cosas de cerca, lleva a veces a buscar los principios explicativos de las realidades donde no están... el verdadero objeto del análisis que hay que construir contra las apariencias y contra todos aquellos que se contentan con ratificarlas, es la construcción social (o, más precisamente, política) de la realidad revelada a la intuición*”.¹

Vivimos en regímenes democráticos y parafraseando a Hannah Arendt, *tenemos derecho a tener ciudadanía*. Pero los derechos de ciudadanía necesitan del Estado para ser inscriptos y exigidos. Obviamente, como lo enseña la historia, no cualquier Estado: el Estado puede ser el principal conculcador de derechos y un poderoso productor de desigualdades. Pero sin un Estado capaz de garantizar derechos, sencillamente estos no rigen la vida *de y entre* ciudadanos. Entonces, como sostiene Guillermo O´Donnell, el primer derecho ciudadano en democracia es el derecho a tener un Estado que garantice los derechos de ciudadanía. Y este es el punto inicial de la, como diría Bourdieu, *construcción política de la realidad revelada a la intuición*.

Venimos de años en los que se le pretendió asignar a todo *lo estatal* una significación peyorativa. Se postuló la *minimización y hasta la supresión* del Estado como condición para la expansión de un modelo de economía de mercado que tendió a subsumir al conjunto del orden social. Es cierto, esa pretensión hacía hincapié en la evidencia del fracaso y la insostenibilidad del Estado *engordado* que caracterizó a varios países de la región. Pero entre aquel Estado ineficaz y opaco, y el Estado estrecho que se postuló en las últimas décadas, la región quedó atrapada en un proceso y un discurso político, que expuso al extremo las carencias para construir senderos de inclusión social, desarrollo y democracia.

Los proyectos de reforma estatal y los discursos legitimantes que se articularon al amparo del denominado Consenso de Washington, postularon por un lado, la adaptación del Estado al modelo económico y su enajenación de la cuestión de la inclusión social; por otro lado, sólo —o principalmente— visibilizaron al Estado como un conjunto de burocracias públicas, opacando planos enteros de lo que el Estado *es o hace*.

Un aspecto singular de la minimización del alcance y los significados de *lo estatal*, refiere a la desconsideración del vínculo que une democracia y Estado y a la naturaleza mutuamente constitutiva del mismo. La democracia fue un punto ciego de los proyectos de reforma estatal llevados a cabo durante las décadas precedentes. De hecho, la relación del Estado con la democracia sólo apareció reflejada con fuerza en las luchas políticas que asumieron la forma de resistencia frente a los intentos tanto por revocar derechos, fundamentalmente sociales, como por transformar al propio Estado en el sentido de retirarlo de la cuestión de la integración de la sociedad. Pero si la democracia siempre mantiene con el Estado una relación estrecha y constitutiva, mucho más aún en una región que porta los rasgos y la historia de América Latina, los efectos de las políticas de minimización del Estado y sus ideologías tienen saldos específicos en términos de democracia y ciudadanía.

En América Latina, el Estado y la política asociada al Estado, han sido centrales para construir nación y sociedad. En no pocos casos, las naciones latinoamericanas fueron promovidas desde centros de poder, que eran estados incipientes, que aglutinaron poblaciones muy diversas, determinaron geografías políticas y gestaron los rasgos principales de las identidades colectivas. Hubo un proceso de creación de nación con centro en el Estado y más tarde, también desde el Estado, se reorganizó la sociedad. Desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, en algunos países primero y en otros después, los Estados promovieron los intereses de las clases capitalistas y las forjaron instaurando los derechos de propiedad, se desarrollaron las condiciones estructurales que cimentaron los procesos de inserción internacional y se desplegaron derechos civiles y los seminales derechos políticos, aunque aún en un contexto de fuerte exclusión social y política.

Desde los orígenes, los Estados fueron centrales en la construcción de nación y sociedad en Latinoamérica al tiempo que el tipo de relaciones sociales, políticas, económicas, culturales y legales, que estos Estados impulsaron no lograron permeare la totalidad de sus territorios y homogeneizar a sus poblaciones, dando lugar a un fuerte y persistente patrón de heterogeneidad estructural en las sociedades latinoamericanas. En este sentido y a modo de ejemplo, es sintomático constatar la distancia que media entre las constituciones liberales basadas en la autonomía del individuo y la disposición comunitarista ampliamente difundida en la región. O, en geografías extensas, las dificultades para almohadillar las relaciones de poder en el Estado central que dieron lugar al reconocimiento de formas diversas de poderes territoriales y caciquismos sustraídos de la legalidad estatal. Las sociedades latinoamericanas están atravesadas por rasgos de heterogeneidad, diversidad

y desigualdad que se constituyeron al calor del proceso de formación del Estado.

Hay una paradoja en la relación Estado-democracia en América Latina que es preciso considerar. El Estado siempre fue la referencia principal para la conquista de los derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales de los pueblos de Latinoamérica: ya sea para alojar las luchas por mejores condiciones de vida que se articularon *desde* la sociedad o para implementar *desde* sus cúspides gubernamentales políticas inclusivas que consagraban derechos, los reconocían o gestaban las condiciones para su futura inscripción. Pero al mismo tiempo, el Estado, esa referencia principal, fue frágil para extender universalmente los derechos en todo el territorio y para instaurar *un* orden simbólico que quebrara desigualdades y heterogeneidades ancestrales.

Hubo Estado para la nación, para la religión, para la economía. Y también en ocasiones, hubo exceso de Estado para cada una de estas cosas a lo largo de nuestra historia. Pero desde una perspectiva democrática, los Estados fueron débiles para proyectar la luz de la democracia más allá de los estrechos límites del régimen político. El *Estado democrático y para la democracia*, siempre fue un déficit en la región: pero mientras en algunos períodos fue una aspiración o una promesa, en otros fue simplemente un olvido, o quizá, más aún, un ocultamiento.

Parafraseando a Guillermo O´Donnell, podría decirse que en América Latina *el derecho a tener ciudadanía* está retenido en el impasse de *un estado trunco para la democracia*. Destacarlo y recuperar la indagación y el debate en torno a ello, son propósitos a los cuales este libro pretende contribuir.

Estructura del libro

El libro se organiza alrededor de la contribución central del profesor Guillermo O´Donnell y los comentarios y ensayos de un prestigioso grupo de intelectuales de Latinoamérica, pero también de Europa y los Estados Unidos.

En su contribución, el profesor O´Donnell desarrolla en profundidad la relación que existe entre Estado y democracia, particularmente desde la perspectiva de la democracia de ciudadanía como construcción socio histórica que requiere un tipo particular de Estado. O´Donnell plantea en su texto las bases conceptuales para el análisis de las fortalezas, retos y potencialidades de los Estados latinoamericanos en relación a la democracia y a la aspiración de más y mejores ciudadanía, y concluye con una aguda descripción que es

al mismo tiempo una advertencia y un desafío político: “*En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia*”.

El texto de O´Donnell constituye la propuesta de reflexión central del libro y en torno a él se organiza el volumen. Asimismo, en cada uno de los textos de los diferentes autores, se recogen los debates y aportes del Taller de Discusión celebrado en Buenos Aires en mayo de 2007, en el que también participaron autoridades del PNUD y de la Unión Europea.

Los aportes de los autores se ordenan en cinco secciones que intentan mapear las zonas más críticas del vasto campo de la relación Estado-democracia, dando lugar al abordaje de los vínculos más relevantes que el Estado mantiene con sus propias instituciones, con sociedades heterogéneas y diversas, y con la economía, en una región que busca los modos y alcances de su inserción en el mundo. Todo ello desde una perspectiva que atienda a la pregunta central de qué tipo de Estado requiere una democracia de ciudadanía en América Latina.

En el Anexo Estadístico, el libro ofrece la actualización, a diciembre de 2006, de la base de indicadores del Informe PNUD (2004) “*La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”. El trabajo de recopilación y ordenamiento de estos datos lo realizó un equipo dirigido por el profesor Gerardo Munck.

Finalmente, quisiéramos agradecer a quienes apoyaron la realización de este libro y de un modo u otro, lo hicieron posible.

A la Unión Europea, por su permanente interés y compromiso con los temas de la democracia y el desarrollo en América Latina, y el apoyo brindado para la elaboración y publicación de este volumen.

A Guillermo O´Donnell, quien con su invaluable aporte intelectual y su permanente disposición personal, acompañó todo el proceso de producción de este libro.

A Rodolfo Mariani, coordinador académico de esta publicación y a cada uno de los autores que generosamente dedicaron su tiempo a contribuir con este volumen con la expectativa de que el tema de las relaciones Estado y democracia cobre vitalidad y se exprese en crecientes aportaciones académicas y políticas en beneficio de la democracia de ciudadanía en América Latina.

A la Oficina del PNUD en Argentina por el apoyo inestimable brindado durante la organización y realización del Taller de Discusión en Buenos Aires.

NOTA

¹ Bourdieu, Pierre (2000). "La miseria del mundo". FCE, p.161.