

# 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](http://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

# DEMOCRACIA Y ESTADO

Laurence Whitehead |

Rodolfo Mariani

Fátima Anastasia |

# Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)

Rodolfo Mariani\*

El presente texto se basa en el IDAL y en el trabajo de Guillermo O´Donnell en este volumen<sup>1</sup> y se centra en tres cuestiones principales: *a)* La especificidad de las relaciones democracia-estado y la relevancia de esa relación para una democracia de ciudadanía; *b)* Los diversos pliegues, académica y políticamente relevantes, de la noción de ciudadanía en América Latina; y *c)* La centralidad del Estado en la mediación entre principios de organización social y la delimitación del campo político que ese proceso conlleva.

En ese recorrido intentaré sostener que la posibilidad de la ciudadanía en América Latina, dadas no sólo las inequidades existentes sino, también, la naturaleza de las mismas y la fragilidad de los haces de derechos efectivos vigentes, está asociada a la idea de *cambio*, y que la variable principal de ese cambio está en el Estado<sup>2</sup>, o más precisamente, en la posibilidad de instalar *desde el Estado* un campo político que sea condición e instrumento del cambio.

## I. LA ESTRUCTURA DEL VÍNCULO DEMOCRACIA-ESTADO

La relación democracia–Estado es mencionada en el IDAL, y es destacada allí su relevancia y la necesidad de indagar en la misma. Esa relación tiene doble vía: la que va de la democracia al Estado, la forma en que la democracia impregna al Estado

\* Politólogo. Asesor de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



(lo que podríamos llamar *la vía de la democraticidad del Estado*) e, inversamente la que va del Estado a la democracia, lo que la democracia le reclama al Estado para poder ser efectiva como principio de organización social (lo que podríamos denominar *la vía de la estatalidad democrática*). La primera vía incluye centralmente el análisis de las distintas dimensiones del Estado<sup>3</sup> y la indagación sobre el alcance con que la democracia logra ordenar el funcionamiento del Estado, el comportamiento de sus instituciones, la democraticidad de la ley, etc. La segunda se refiere más a la capacidad del Estado como centro de poder para instaurar a la democracia como principio de organización social. Ambas son esenciales para analizar las potencialidades y déficits del Estado en AL para construir ciudadanía y remiten a temas centrales de nuestro tiempo como: ¿qué tipo de Estado requieren la democracia y el desarrollo? ¿Cómo construir cohesión social y qué tipo de intervenciones públicas se requieren para ello?

En el informe La Democracia en América Latina (IDAL) se sigue un esquema conceptual según el cual el Estado no es un componente *extrínseco* de la democracia sino que es *intrínseco*. Esto es así porque una característica esencial de un régimen político democrático es el sistema legal, que por un lado sostiene los derechos y libertades políticas y por otro, se funda en la prescripción de que en democracia, ninguna persona retiene para sí el arbitrio de sustraerse a los alcances de la ley. Ese *tipo* de sistema legal es, al mismo tiempo, un elemento esencial de la democracia y una dimensión constitutiva del Estado.

Este planteamiento tiene la virtud de resaltar la importancia que el Estado tiene para la democracia y viceversa. El término *intrínseco* no deja dudas acerca de la intimidad de la *relación* entre democracia y Estado y de la necesidad de esa intimidad. Esa intimidad está consagrada en la noción de ciudadanía, como estatuto universal de derechos y deberes que portan los que son sujeto y objeto de la democracia: ¿cómo pensar en una democracia con un sistema legal que basara la autoridad en un principio distinto de la soberanía popular? Análogamente, ¿cómo nombrar la democracia ante un Estado que se desentiende de la universalidad de la ciudadanía o con gobiernos o poderes fácticos que se evaden de los alcances de la ley?

Como bien señala el IDAL, en una democracia el sistema legal es al mismo tiempo el sostén del régimen político y un componente del Estado<sup>4</sup>. Y, una vez más, la virtud del planteo del IDAL está en destacar la esencialidad de este rasgo.

Pero al mismo tiempo el IDAL sostiene una noción de democracia amplia que excede los elementos que caracterizan al régimen<sup>5</sup>. Ve y entiende a la democracia como un producto de la historia: “*La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos ... una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas por el poder*” (p. 33).

Esa visión de la democracia, que es central en el IDAL, destaca otro punto de atadura entre democracia y Estado. Al pasar de la democracia como régimen *strictu sensu*, a la democracia como un principio de organización social con eje en una ciudadanía que es, además, un producto de la historia, la democracia queda atada aun más al Estado, no sólo por el sistema legal, sino también, a través del poder, que el Estado atesora y que la democracia le da y le reclama que sea puesto al servicio de la efectividad de los derechos universales y de la expansión de la ciudadanía. La atadura entre régimen y Estado por el poder, es por cierto, el punto más común de unión entre ambos y, en consecuencia, no es privativa de la democracia. Lo que sí constituye un rasgo distintivo es que en democracia ese poder proviene del *demos* y vincula sociedad y Estado a través de la ciudadanía democrática.

En ese contexto, resuena particularmente potente la siguiente afirmación de O`Donnell: *si gozar de la legalidad democrática es un bien esencial de la ciudadanía, entonces, el primer derecho ciudadano en democracia es la existencia de un Estado capaz de garantizar para todas y todos y en todo el territorio, la vigencia plena del sistema legal.*

El sistema legal en una democracia consagra, al menos, las libertades políticas y civiles y el núcleo fundamental de los derechos humanos, y establece que todos, aun los cargos más altos del gobierno (es decir, la cúspide del Estado) están sometidos a las normas que emanan de los poderes constituidos democráticamente. Ese sistema legal es la expresión institucional de los valores fundantes de la democracia: libertad e igualdad. Tanta libertad y tanta igualdad como el proceso sociopolítico de construcción de ciudadanía haya dado lugar.

En otras palabras, la unión por las dos ataduras mencionadas, sistema legal y poder, constituye la estructura de la relación democracia-Estado. Obviamente, un régimen democrático impone también una institucionalidad al Estado, organizaciones públicas específicas y aporta elementos sustantivos a la construcción de un relato social de un *nosotros*. Lo que trato de exponer aquí como puntos de ataduras entre Estado y democracia son más la ingeniería que la arquitectura de la relación, las claves de la estructura vincular que dan lugar a un tipo de Estado en democracia. Si una de las dos ataduras se afloja, la democracia se lastima. Cuando el sistema legal no inscribe los grados de libertad, justicia e igualdad que la ciudadanía reclama o cuando el poder del Estado no apuntala la efectividad de los derechos, parte de la alquimia democrática se desvanece. Y ambas ataduras están hechas con cuerdas de la política democrática.

Si ahora volvemos a la afirmación del IDAL cuando sostiene que “*el Estado no es un componente ajeno a la democracia, es uno de sus componentes intrínsecos*” (p.55) quizá veamos que la dicotomía *intrínseco-extrínseco*, muy útil al inicio para resaltar la esencialidad del vínculo, sobre todo para una *democracia de ciudadanía*, ahora se revela imprecisa para describir el tipo de relación que *une* democracia y Estado. Rápidamente digamos que si hablamos de una relación, por mas íntima y necesaria que ésta sea, es posible diferenciar los términos de la misma y lo que es *propio* a cada campo: el par *intrínseco-extrínseco* ciega más que permite ver lo que hace la diferencia en la especificidad.

Para observar los vínculos entre Estado y democracia u otro tipo de régimen, nos podemos apoyar en la noción de distancia. En efecto, el sistema legal en una democracia es más distante de la voluntad política del gobierno que en un régimen autocrático. La primera evidencia de esta distancia está dada por el hecho de que en una democracia, el sistema legal le pone límites al poder político, le determina el dispositivo de su propia instauración, le designa las reglas y procedimientos para actuar y le instala un campo de lo posible a favor de los valores a tutelar. En un régimen no democrático, el poder político no sólo dice la ley, sino que también puede ponerse por fuera de sus alcances y designar el *interés* que legitima la acción. La segunda, porque en una democracia existe cierta partición del poder político que le da lugar a la pluralidad, a la diversidad y, aun a los antagonismos. Esto no ocurre (o sucede en una medida notablemente inferior) en un régimen no democrático. En una democracia, la gestión política de esta pluralidad determina un recorrido hasta el sistema legal mucho más largo que el que separa poder y ley en un régimen no democrático.

Esta distancia es, básicamente, una salvaguarda de la autonomía de los individuos, que remite al proceso histórico de florecimiento del liberalismo político.

Lo que resulta inseparable, intrínseco, es legalidad y ciudadanía democráticas. Ambas tienen una relación mutuamente constitutiva. Y al ser la ciudadanía sujeto y objeto de la democracia, fuente y razón del poder que atesora el Estado y mediatiza el régimen, la relación que se establece entre Estado y democracia es de naturaleza distinta a la que el Estado mantiene con cualquier otro régimen político.

Entonces, un régimen político democrático tiene, principalmente, una doble atadura con el Estado: a través del sistema legal y a través de la dimensión centro de poder. Ambas son imprescindibles: la primera opera como la libertad negativa; La segunda, como la libertad positiva del Estado en relación al *constructo* ciudadanía.

La democracia, como principio de organización, requiere del Estado en ambos planos: el de las libertades inscriptas en el sistema legal y en el de la acción política estatal destinada a construir un orden social efectivo con centro en la ciudadanía.

## II. ESTADO Y PRINCIPIO(S) DE ORGANIZACIÓN

Digamos ahora que el Estado de por sí no se ajusta a una normatividad. La norma le es impuesta al Estado en su conjunción con cada uno de los principios que subjetivan su relación con la sociedad. Entiendo por principio de organización a la regla que apunta a plasmarse en la legalidad y actúa supletoriamente a ella, que rige la conducta del Estado y sustenta la forma en que se ordena la sociedad. La democracia es uno de los principios de organización sobre los cuales opera el Estado. Pero no es el único. En las

democracias actuales operan, al menos, dos principios más: el principio nacional y el principio económico<sup>6</sup>. Todos ellos son principios de organización de las sociedades que coadyuvan a plasmar formas específicas de Estado y regulan el poder y su ejercicio. A su vez estos principios mantienen entre sí relaciones complejas e históricamente contingentes, de armonía, tensión y hasta de contradicción.

La democracia como principio de organización no puede ser capturada en su totalidad ni por la normatividad del régimen político ni por la forma específica de Estado que opera bajo su principio. Esto es así por dos razones: la primera es la constatación de que en los hechos no existen más que formas aproximativas a una norma; La segunda, y más importante, porque si democracia es sólo la categoría de una forma específica de régimen y de Estado, los enunciados imposibles bajo su dominio quedan bajo el registro de *una* legalidad.

La democracia como principio de organización de una sociedad es sinónimo de libertad e igualdad y no admite como posibilidad la ausencia de una u otra. Esto no significa, claro está, que no ocurran cercenamientos de la libertad y flagrantes inequidades en las democracias existentes: están plagadas de unas y de otras. Pero ello no autoriza a despojar a la democracia del contenido de lo que nombra en la imaginación política a lo largo de la historia. Y eso es *lo real* de la democracia. En ese registro la democracia es la presentación de la libertad y la igualdad y sus opuestos son imposibles. En cambio en el registro de un estatuto de Estado, la libertad y la igualdad están tuteladas en términos de prohibido-no prohibido.

Distinguir estos dos planos es central para aproximarnos más a la espesura de la ciudadanía. Si, como sostuvimos, democracia y Estado están atados a través del sistema legal, la ciudadanía democrática es definida en ese nudo. Pero hay *algo más* en la ciudadanía democrática; Algo más allá de lo inscripto en el sistema legal, que está velado: cuando la democracia se instala en una sociedad como una palabra que nombra libertad e igualdad, o como dice T. H. Marshalls *como una institución en desarrollo*, la ciudadanía es atravesada por una aspiración que apunta al estatuto legal, pero lo excede. Digamos ahora que democracia está atada al Estado por el sistema legal y por un *plus* por encima de ello, que es la idea de *justicia* históricamente construida *por* y *en* la ciudadanía. Y arriesguemos una fórmula: la democracia es expansiva.

Entonces, como decíamos, la democracia no puede ser capturada en su totalidad por una normatividad, por un régimen. Pero inversamente, lo que el Estado captura de la democracia, el régimen en sí mismo, las normas y procedimientos, son la manifestación institucional de grandes luchas sociales y políticas, por valores. Como sostiene Bobbio (1986, p.50): “¿Cómo es posible que no se den cuenta de cuáles han sido las grandes luchas por ideales que produjeron las reglas?”. Y esto instala un elemento valorativo para sopesar los principios sobre los cuales el Estado opera. Pero antes de entrar a considerar este punto veamos las principales caras o pliegues que tiene la ciudadanía como harina y fermento de una sociedad democrática.

### III. DEMOCRACIA Y ESTADO A TRAVÉS DE LA CIUDADANÍA

Siguiendo a O'Donnell, estamos eligiendo a la ciudadanía como la cuerda para deslizarnos desde el núcleo duro del régimen político democrático, a la democracia como principio de organización de la sociedad. Y ello pone sobre el tapete la noción misma de ciudadanía y las controversias existentes en cuanto a lo que ella designa. No hay unanimidad de concepción en cuanto a los alcances de la ciudadanía. Pero, digámoslo rápidamente, jamás podría haberla, puesto que la sustancia de la ciudadanía es siempre un terreno políticamente disputable.

Existen al menos tres tensiones que están implicadas en la propia idea de ciudadanía de matriz *marshalliana*<sup>7</sup> que quiero mencionar aquí: *a)* La cara individual y la cara colectiva (social) de la ciudadanía; *b)* La cara nacional y la cara democrática de la ciudadanía; *c)* Los planos de ciudadanía (civil, social, política) formando sistema o desplegándose secuencialmente (Nun, J. 2002).

#### a) La cara individual y la cara colectiva (social) de la ciudadanía

Contrariamente a lo que aconteció en las democracias de Europa y EEUU, la ciudadanía democrática no es, en América Latina, el resultado de un proceso de instauración inicial —con altas y bajas— de la igualdad civil. En efecto, como lo señala muy bien O'Donnell y el Informe PNUD (2004), en América Latina son, *en general*, los derechos políticos los que le abren paso a la efectividad de los otros planos de ciudadanía. Y eso es una singularidad del proceso de construcción de ciudadanía, que muy probablemente esté asociada a la histórica fragilidad de los derechos democráticos en la región.

La mirada comparativa sobre la producción histórica de ciudadanía en América Latina con relación a las democracias de mayor tradición, nos permite *ver* diferencias sustanciales, pero al mismo tiempo nos expone al riesgo de reparar sólo en la falta o el incumplimiento de la ciudadanía latinoamericana. Los alcances de la *institución ciudadanía* en las democracia de mayor tradición pueden encandilar la mirada y cegar procesos que tuvieron lugar en AL y no, o quizás no, en otras partes y que han dejado *saldo*s de ciudadanía.

El foco en la cara individual de la ciudadanía, como lazarillo para recorrer el paso de una democracia mínima, de régimen, a otra más amplia de organización social, tiene la ventaja de permitirnos ver el desarrollo de la ciudadanía como sujeto de una democracia, y en qué planos y en qué medida se realizó está en entredicho. Además nos protege del riesgo de caer en una conceptualización demasiado abarcativa de la democracia. Pero, asimismo, puede obscurecernos procesos de construcción que se sostienen sólo si el Estado no los deja caer. O más aún, si el Estado se encarga de renovarles su impulso vital.

Las sociedades latinoamericanas fueron políticamente creadas por Estados. Este proceso de creación de sociedad está signado por la impronta de regímenes políticos que eran en esencia, *monarquías administradas*<sup>8</sup>, en las que la autoridad fluía verticalmente. La forma de sociedad que habilitaron tales Estados es de tipo jerárquico y estamentalizado. Para verlo en contraste, digamos que las sociedades de AL no están, en general, atravesadas por procesos de asociatividad de *colonos* que buscaban ampliar o resguardar su libertad<sup>9</sup> –componente que sí estuvo presente en los EEUU– ni por procesos de ampliación de las libertades civiles que –como en el Noroeste se dieron desde el siglo XVIII– acacieron en la convicción de que *sólo la ley nos hace libres*<sup>10</sup> y nos protege del poder. El nudo entre libertad y ley es expresado claramente por Kant cuando señala que los ciudadanos conservan “*la facultad de no obedecer otra ley que no sea aquella a la que han dado su consenso*”.<sup>11</sup>

El señalado es un punto clave, tanto por la relevancia que la cuestión tiene en el plano teórico, como por el origen histórico al que alude esta tensión y sus consecuencias políticas en términos de posibilidad de la democracia en la región. La genealogía de las libertades individuales en AL muestra un decurso distinto del que reconoce en los EEUU y en la Europa del siglo XVIII.

En EEUU, el proceso de construcción de libertades civiles se plasma en una Constitución que protege a los ciudadanos del Estado y en un tipo de Estado que queda *eximido* de la integración de la sociedad: “*The Constitutions is a charter of negative rather than positives liberties ... The men who wrote the Bill of Rights were not concerned that the government might do too little for the people but that it might do too much for them ... the difference ... between harming and failing to help is just the difference ... between negative liberty –being let alone by the state– and positive liberty –being helped by it*” (Jackson v. City of Joliet, 715 F2d (1983))<sup>12</sup> (La Constitución es una compilación de libertades negativas antes que positivas... A los hombres que concibieron la Declaración de Derechos no les preocupaba que el Estado hiciera poco por los ciudadanos sino que hiciera demasiado... la diferencia entre perjudicar y no ayudar es justamente la diferencia ... entre libertad negativa –ser dejado en paz por el Estado– y libertad positiva –ser apoyado por él).

Por su parte, en Europa, la luz de la libertad siguió el haz del límite *por la ley* al poder del Estado para hacer *la libertad* del ciudadano *en la ley*. Pero el Estado se mantuvo en el centro de la integración de la sociedad y dio lugar a una expandida y densa producción de ciudadanía que fue reflejo del conflicto político al interior de la sociedad.

En contraposición, en América Latina (al menos en buena parte de ella) excepto como reacción a las dictaduras más recientes, lo que primó no fue la tutela del espacio de la libertad individual y la salvaguarda de la libertad negativa, sino las intervenciones públicas socialmente incluyentes y la asociatividad como amalgama de contrapoder. Si, como dice Castel, el individuo es siempre individuo “*con soportes*”, en AL la apelación a lo social y al Estado, no sólo *soporta*, sino que *instaura al individuo como posibilidad de la ciudadanía*.

A los fines de dejar planteado lo que a mi modo de ver hace la diferencia esencial –y sólo a esos fines– digamos que en EEUU hay una *dominante* del proceso de creación de sociedad por sobre el de formación del Estado. En Europa la construcción de Estado precede a la formación de la sociedad. Y en América Latina no hay sociedad sin Estado que la instaure y la sostenga. Volveremos sobre esto más adelante. Veamos ahora la tensión siguiente.

### b) La cara nacional y la cara democrática de la ciudadanía

La democracia supone la existencia de un Estado (como decía Linz, “*sin Estado no hay democracia*”<sup>13</sup>) y de una nación. O’Donnell y el Informe PNUD (2004) adhieren a la corriente constructivista de nación –cercana a la tradición francesa y claramente diferente de la alemana– y presumen que la nación es un elemento básico del Estado, y que ambos tienen existencia histórica previa a cualquier régimen político. Para decirlo de algún modo, la democracia viene después.

Distinguir estos dos niveles o dimensiones, o en otras palabras enunciar al *Estado* y a la *nación* como presupuestos de la democracia, ayuda a ver mejor esas dos caras de la ciudadanía que son la ciudadanía nacional y la ciudadanía democrática. O’Donnell sostiene que la ciudadanía nacional es *adscripta* y la democrática es *activa*. Mientras la ciudadanía nacional es una condición que está dada por pertenecer a una nación, la democrática es un estatuto que plasma la historicidad de las *luchas* por la libertad y la igualdad de un pueblo.

Pero podemos agregar que haciendo foco en el proceso activo de construcción de ese estatuto, la cara nacional de la ciudadanía, más allá de su carácter adscriptivo, puede *ser activa*. Y puede activarse operacionalizando valores que fortalecen a la democracia o que entran en conflicto con ella.

La doble dimensión de la ciudadanía aloja una tensión potencial. En ocasiones, la ciudadanía nacional y la democrática se refuerzan mutuamente: la democracia puede ser un valor enarbolado por un pueblo que se expresa como rasgo identitario nacional. En sentido opuesto, cierto *orgullo nacional* puede darle una *textura* particular a la idea de democracia que un pueblo defiende.

El *interés nacional* suele ser un componente clave de la política. Y en democracias con alta desigualdad y pobreza como las latinoamericanas, las políticas de desarrollo capaces de acompañar un proceso de expansión de la ciudadanía exigen una comprensión y una operacionalización de ese interés a través de la política democrática. Pero el vínculo entre *interés nacional* y expansión de la democracia no siempre es armónico. En ocasiones la apelación al interés nacional suele ser una vía para evadir la institucionalidad y la política democrática.

En el extremo, la tensión entre las caras nacional y democrática de la ciudadanía se anuda en la idea de igualdad que cada lado pone en juego: para la *nación*, la igualdad

es a partir de la identidad que hace la diferencia con el otro distinto; Para la democracia la igualdad es a partir del reconocimiento de la diferencia del otro igual.

Esta tensión entre democracia y nación puede darse en los casos de nacionalismos políticamente contruidos, pero suele ser más extrema en los casos de nacionalismos étnicos. En cualquier caso, el despliegue de una idea radical de *interés nacional*<sup>14</sup> puede ser el expediente por el cual se subordinan y se abrogan los derechos. Existe, como dice Habermas, “*una tensión inquietante entre una autocomprensión nacionalista y otra republicana. El destino de la democracia depende de cual sea la que domina a la otra*”<sup>15</sup>

En AL, esta tensión está presente y ha formado y forma parte, más o menos explícita, del discurso político que subyace como condición de posibilidad de los procesos de construcción de ciudadanía. Pero además, la prédica anti-estatal de las últimas décadas y el velamiento de la idea de nación y de interés nacional, han tenido un efecto adicional sobre esta tensión: con el debilitamiento de las referencias colectivas asociadas a la idea de nación, la ciudadanía se inclinó hacia el lado del estatuto de derechos individuales y hacia el despliegue de un proceso de individuación, en principio y quizá *sólo* funcional con relación al mercado.

### c) Los planos de la ciudadanía formando sistema o desplegándose secuencialmente

Esta es otra tensión relevante sobre el contenido de la ciudadanía y sobre como se construye ese contenido. En el Informe PNUD (2004) se resalta una y otra vez la importancia de no perder de vista que las democracias latinoamericanas conviven con altos niveles de pobreza y desigualdad extrema. Este cuadro descriptivo, plantea una situación en la cual quedaría en entredicho la afirmación que sostiene que en América Latina existen derechos políticos democráticos más o menos plenos.

Existen posturas más o menos nítidas frente al punto expuesto: hay quienes afirman que las dimensiones de la ciudadanía *forman sistema* y que, en consecuencia, si bien el despliegue de las dimensiones puede tolerar diferencias de grado, la negación de derechos civiles básicos y de derechos sociales elementales para amplias capas de la población, *quita todo contenido* a la democracia. Por otro lado, están quienes sostienen la relevancia de los derechos políticos en sí mismos y como *palancas* de expansión de las otras dimensiones de ciudadanía. A su vez, dentro de estas líneas hay tanto matices como posiciones radicalizadas.

Ambas versiones tienen un punto fuerte de apoyo y uno débil o abierto. La primera versión está en lo correcto en cuanto al carácter sistémico de la ciudadanía, tanto en que no basta con una dimensión de derechos, como, fundamentalmente, en que la calidad de la dimensión desplegada no es la misma si está apoyada en las otras dimensiones que si no lo está —y en ocasiones, el despliegue de una dimensión es o puede ser, a condición de la negación total o parcial de otros planos<sup>16</sup>. Pero, por otro lado, esta versión tiene una fuerte impronta normativa ahistórica, al no reparar en que,



efectivamente, la construcción de ciudadanía ha sido asimétrica en todos los casos de las democracias históricamente existentes y, además, que hay casos en que los despliegues (*muy*) asimétricos, más allá de todas sus fragilidades, pueden entrañar avances de ciudadanía con respecto a períodos precedentes.

Por su parte, la otra versión está en lo cierto en considerar que la disponibilidad de derechos políticos es negada bajo regímenes autoritarios y, consecuentemente, en valorar la existencia de los mismos<sup>17</sup>. Pero la afirmación de que la conquista de tales derechos políticos puede empujar conquistas en otras esferas de derechos, está en entredicho y en todo caso, históricamente mediada por circunstancias que pueden jugar en su favor o en su contra.

Ambas visiones comparten una cuestión de fondo: una democracia de buena calidad exige una razonable expansión de la ciudadanía en todos sus planos. Y llegados a este punto, la cuestión es que tal expansión sólo es posible desde una situación histórica concreta, que suele demostrar que la ciudadanía se plasma en altas y bajas y asimetrías de realización de sus dimensiones.

En la América Latina actual, la expansión de la democracia debería proceder desde una instrumentación de los derechos políticos —como lo efectivamente existente más allá de cualquier otra consideración valorativa— que permita impulsar conquistas en otras dimensiones. Pero no está probado que tal secuencia funcione en todos los casos —y existen elementos para pensar que el precio de los derechos políticos democráticos en ocasiones toma la forma de restricciones severas en las otras dimensiones de la ciudadanía— razón por la cual, se debería pensar más a fondo sobre las condiciones de posibilidad (sociales, políticas, institucionales) de ese proceso.

Pero más allá del debate señalado, hay *un impulso vital hacia la ciudadanía* en América Latina que no sigue exactamente el camino de expansión desde derechos políticos hacia civiles y sociales y tampoco puede ser asimilado a una aspiración de ciudadanía *ya-mismo-integral*. En efecto, las luchas de movimientos como los *sem terra*, los piqueteros, las asambleas barriales, los movimientos étnicos-identitarios, las ocupaciones de fábrica la larga serie de huelgas declaradas ilegales, etc. etc., suelen ser formas de expresión que se mueven *al borde* de la legalidad y que buscan vías de inclusión a partir de construcciones colectivas tramadas más por la necesidad que por el derecho que van de lo social a lo individual<sup>18</sup>. Lo que cabe preguntarse aquí es si tales procesos —que sin dudas se inscriben en el registro de una fenomenología de la experiencia democrática en la región— podrían ser posibles fuera del orden simbólico que instaura la existencia de derechos políticos democráticos.

Hemos mencionado tres puntos de controversia sobre la noción de ciudadanía: a) la tensión entre el lado individual y el lado colectivo; b) la tensión entre la cara nacional y la cara democrática; c) y la tensión entre la idea de ciudadanía formando sistema y la idea de expansión secuencial de sus dimensiones.

Estas tensiones, en la actualidad, son materia de debates, en ocasiones fervientes, y es saludable que estos debates continúen razonablemente abiertos. Pero además es preciso

hacer dos observaciones que conciernen a la estructura de la discusión sobre estas tensiones. En primer lugar, por las mismas razones que la noción de democracia generó históricamente y sigue generando controversias, es probable que ninguna de las tensiones apuntadas en torno a la idea de ciudadanía pueda ser resuelta de un modo definitivo. Como dice Rosanvallon, *la democracia plantea una pregunta que permanece siempre abierta*<sup>19</sup>, su idea se inscribe en un terreno siempre disputable. Ese carácter disputable, de *construcción sociohistórica*, es extensible a la noción de ciudadanía como principio de igualdad históricamente realizable.

En segundo lugar, las tensiones que hemos visto no son exógenas al objeto ciudadanía, sino que son constitutivas del mismo. La ciudadanía es un estatuto de derechos y deberes que se basa en los valores de libertad e igualdad. La libertad se inscribe del lado individual y la igualdad del lado colectivo de la ciudadanía. La controversia entre las caras nacional y democrática, está siempre ahí, desde el momento en que la democracia se inscribe sobre un cimiento nacional. Finalmente, la tensión entre la ciudadanía formando sistema o desplegándose asimétricamente, asume la primera tensión, y lo que interpela es la posibilidad de vínculo entre lo individual y lo colectivo que detone la realización de la libertad y la igualdad como *un solo valor* compuesto.

En tercer lugar, ninguna de las tensiones enunciadas puede ser *políticamente tratada*<sup>20</sup> como una variable dicotómica. En realidad, en todos los casos corresponde aplicar la lógica del *no-todo* (Nun, J. 2002) y evaluar la situación en cada país. Hay especificidades regionales/nacionales y hay factores intervinientes que pueden hacer que lo que es válido en un caso no lo sea en otro, o no en la misma medida.

El constructo realmente existente que convinimos (con disputas) en llamar ciudadanía, presenta siempre grados diversos de combinación de los distintos lados de las tensiones vistas.

En consecuencia, más allá de las tensiones relevadas y sea cual fuere la posición que se adopte en las discusiones abiertas, pensar en la construcción de ciudadanía como un nombre específico del desarrollo de la democracia en América Latina orienta necesariamente la mirada hacia otro tipo de tensiones, que se hospedan en las relaciones de la democracia con el Estado, con la economía, con la globalización, con los medios de comunicación, con la política y con el poder.

#### IV. LA PREEMINENCIA DE LO ECONÓMICO Y LA DESVINCULACIÓN DEMOCRACIA-ESTADO-CIUDADANÍA

En América Latina, en las décadas precedentes y fundamentalmente en la de los noventa, el Estado se transformó ajustándose a la supremacía del principio económico, en una modalidad específica y singular de economía de mercado alrededor de la cual

se construyó una fuerte hegemonía política. El rasgo particular de ese proceso estuvo dado por la instauración de un relato social de legitimación que ubicaba la operación hegemónica en el plano del conocimiento técnico. La consecuencia fue la autonomización del mundo económico de la esfera de la política. O lo que es lo mismo, la extirpación de la economía del campo de la política democrática. El argumento era simple: la política es el campo del conflicto y no puede haber conflicto sobre aquello que está gobernado por una racionalidad técnica incontestable.

Esta fuerte primacía del principio económico tensionó al principio democrático por dos vías: a) una operación de poder que implicó el vaciamiento del campo del dominio del principio democrático y el recorte del campo competencial de la política limitándolo a la gestión de las condiciones de despliegue del modelo económico; b) el contenido de un modelo económico “*de talla única*” cuyos resultados sociales incrementaron el malestar de las ciudadanías con la política y con la democracia.

Como sostuve en otro lugar<sup>21</sup>, esta consagración de la ajenidad de lo económico a lo político implica la contracción del dominio de la democracia. La democracia como principio de organización, se orienta hacia formas superiores de contrato social que se imbrican con los ámbitos propios y los efectos de otros principios de organización social. Así, la democracia exige algún nivel de mediatización de lo económico por lo político y resulta de una tensión constitutiva entre el individualismo y la desigualdad por un lado y lo colectivo y la igualdad por el otro (Fitoussi, J. P. 2002)

En clave de Marshall, se trata de encontrar un equilibrio en el conflicto existente entre la igualdad que implica la ciudadanía y las desigualdades que surgen de la economía capitalista, puesto que hay aspectos de “*una vida civilizada que deben ser realizados frenando o sustituyendo al mercado*”. De ahí que la preocupación central de Marshall se resume en como construir la “*igualdad de oportunidades sin abolir las desigualdades sociales y económicas*” propias del capitalismo<sup>22</sup>. Es decir, la construcción sociohistórica de formas superiores de igualdad y libertad. Esa es la savia sin la cual la política y la democracia pierden su sentido histórico relevante.

Desde la perspectiva de lo que la democracia requiere, conviene decir que más allá de juicios sustentados en otros principios de validación, la tecnocracia no puede reemplazar *in totum* a la política y más específicamente, en lo que tiene que ver con la construcción de un contenido sociohistórico de orden deseado, jamás puede reemplazarla. Entre otras razones, el conocimiento técnico se funda en condiciones sociohistóricas de producción que se despliegan al amparo de un dispositivo de poder. La radicalización de este argumento conduce a pensar que la técnica se ubica del lado de la reproducción de un orden, mientras que la construcción de ciudadanía necesariamente implica, en grados diversos, la interpelación de un orden.

En cuanto a los contenidos que asumió la primacía del principio económico en los noventa, sin entrar aquí en el análisis de los mismos<sup>23</sup>, sí quiero mencionar, del lado de

los resultados, lo que a mi modo de ver constituye un elemento clave para entender la relevancia del Estado en la construcción de democracia.

Las *políticas neoliberales* han desencadenado un proceso de creciente atomización de la sociedad e *individuación*. Por el lado de los ganadores del modelo, este proceso es vivido como un mundo de posibilidades que se abren y como un ensanchamiento del espacio de la subjetividad y del hedonismo; y por el lado de los perdedores –o supervivientes– del modelo, como un incremento de la vulnerabilidad que crece en la medida del deterioro de los sistemas de protección social (estatales y societales). La contracara de este proceso de *individuación* es el surgimiento de nuevas identidades –o el renacer de viejas– que pretenden simbolizar lo colectivo allí donde el Estado ha renunciado a proveer un sentido de “*nosotros*”.

En otros términos: ha operado una ruptura de la matriz de subjetividad que se desarrolló en la región, o en buena parte de ella, al amparo de la construcción de sociedad desde el Estado. La consigna de la nueva matriz es que los individuos son responsables de su destino y deben correr con los riesgos de su existencia social. En términos de Bauman<sup>24</sup>, se trataría de apelar a soluciones individuales para problemas originados colectivamente. Hubo, así, un desplazamiento de la responsabilidad del Estado para con los individuos, fundamentalmente para los individuos que necesitan ser inscriptos en sistemas de protección para poder *jugar el juego del individuo*. Como dice Castel, cuando esto ocurre “encontramos individuos que afrontan el hecho de ser individuos como una carga que más que exaltarlos los aplasta”. Esto ha tenido el efecto de una *bomba de napalm* sobre la trama subjetiva de sociedades que fueron literalmente inventadas por los Estados.

Volviendo ahora al inicio de nuestro recorrido, digamos que la ligazón entre Estado y democracia es, *en un punto*, opuesta a la que mantienen Estado y economía en su versión neoliberal de mercado. En tanto principios de organización social, los puntos de sutura entre economía y Estado se sobreimprimen con los de democracia y Estado: sistema legal y poder. Pero en *la versión de mercado prevaleciente en los noventa*, luego de la etapa inicial de instauración (política) de reglas, el mercado le pide al Estado que se *ausente* (en su forma más radicalizada, que lo haga por completo). La democracia (y también la Nación, *qua* principio de organización social) exigen que se *presente*.

La construcción de la igualdad reclama tutelas en cuya *ausencia* la reproducción de la desigualdad es inexorable.

## V. LA SISA Y LA CISURA

A lo largo de este texto he aludido o implicado tres cuestiones principales: a) la democracia requiere de un Estado que la instaure en una forma de ciudadanía universal; b) La ciudadanía universal está jaqueada en América Latina por desequilibrios sociales

persistentes; y c) Las tensiones entre principios de organización sociales se han saldado en los últimos años en desmedro de la centralidad del principio democrático.

Pero quisiera explicitar brevemente ahora dos cuestiones adicionales.

La ciudadanía es por esencia una institución social que confronta las desigualdades propias del orden económico. Su potencia y su efectividad están atadas a la capacidad del Estado y, por cierto, a la del propio tejido ciudadano: la creación de ciudadanía tiende a crear más ciudadanía. De ahí la idea de expansividad de la democracia cuando es apropiada por una sociedad. Pero la ciudadanía es impotente ante fracturas sociales que aluden a estamentalidades históricas más que a las desigualdades del orden económico. La desigualdad, aun pronunciada, admite la primacía de un orden simbólico. La estamentalidad es, por definición, la fragmentación de ese orden. Y en este último contexto, el *lenguaje de los derechos*<sup>25</sup> de ciudadanía no porta sentidos inteligibles para la democracia. *Frente a la estamentalidad*<sup>26</sup> la ciudadanía sólo puede ser *parida desde el Estado*.

La segunda tiene que ver con el proceso al que me referí en el punto IV de este texto. En realidad, detrás de todo lo que allí mencioné, hay una hegemonía política y cultural que es portadora de una visión de sociedad *emancipada* del Estado. Esto incluye, obviamente, las recurrentes alusiones al tamaño e intervenciones del Estado y en general, las discusiones y argumentos que circulan en torno al debate Estado-mercado. Pero es mucho más que eso. Se trata de una ruptura con la concepción de sociedad *desde* el Estado que signó el decurso, complicado e incompleto, de la ciudadanía en la América Latina. En América Latina, la sociedad es una construcción que requiere ser aprehendida y anclada en el Estado y la democracia, en un poder estatal democrático. En los Estados Unidos, la democracia *estaba ahí*, “surge *by default*, es decir, en la ausencia de un orden centralista”<sup>27</sup>. Este es un punto clave: en América Latina una estatalidad desentendida de la integración de la sociedad no asegura las libertades negativas y pone en riesgo la posibilidad de una democracia incluyente.

## VI. (SIN)FIN O EL OTRO

ODonnell dice: “*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 éste 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*”.

Hace unos quince años, poco más quizá, recuerdo haber leído un cartel de publicidad oficial mientras viajaba por una ruta de la Argentina. El cartel rezaba:

“*Menem contra la desocupación*”. Había algo en ese cartel que fastidiaba profundamente mi entendimiento de las cosas. Rápidamente encontré muchas razones, pero no la que buscaba. Poco tiempo después ante un fenómeno de inundaciones en una provincia, advertí que los discursos oficiales repetían la estructura de la frase que exponía aquel cartel. Para entonces, esta situación era confirmatoria de mis presunciones y las de muchos otros por cierto. Habíamos asistido, con más o menos perplejidad, a un proceso de “naturalización” de las consecuencias de un orden que se pretendió ineluctable y que instauró una política “analgésica” que se agotaba en la posibilidad de paliativo de lo que nos pasaba. Mi fastidio inicial se situaba en el exacto reverso de lo que conducía a la “política del síntoma”, a no hacerse cargo de las condiciones existentes. Años después, ya con otro gobierno, otro cartel de publicidad oficial volvió a llamar mi atención: “*Maldita Cocaína*”. Era el corolario preciso, las cosas se entretejían como en la trama del *crimen perfecto* de Baudrillard: la *individuación* y la oprobiosa indiferencia de la política y el Estado para inscribir a los que estaban inhabilitados para jugar el juego de la autonomía individual, habían naturalizado el malestar<sup>28</sup>: la felicidad no era posible, tampoco la ética, sólo cabía paliar los niveles del *malestar natural*.

Como dice Levinas<sup>29</sup>, “la comprensión del ser en general no puede dominar la relación con el Otro. Esta domina a aquélla. No puede salirse de la sociedad con el Otro”. La ética y la felicidad están atrapadas en esa *sociedad*. Sin el otro no hay sujeto y no hay ciudadanía, hay sólo individuación.

Individuación, estamentalidad, *Estados débiles y angostos*, configuran un escenario en el que se desvanecen casi todas las legalidades que pueden instaurar el *registro del otro* y la universalidad y, consecuentemente, fundar sociedad, ciudadanía y democracia<sup>30</sup>.

*Sin embargo*, como diría Weber, algunas cosas quedan. Las elecciones están institucionalizadas y se apoyan en haces de derechos que nombran, aunque más tenuemente de lo que aspiramos, libertad e igualdad. Los Estados se han transformado<sup>31</sup>, pero no han desaparecido. Las ciudadanías, o parte de ellas, han dado y dan muestras de no contentarse con aceptar la ineluctabilidad del orden de la exclusión. Persisten, aunque horadadas, algunas formas de inclusión, como el empleo y la educación, que pueden ser a la vez, pilares y palancas del reconocimiento del otro y la democracia. Existen aires nuevos en la política que siembran incertidumbres pero también expectativas saludables. Y tanto más ...

La ciudadanía parece estar atrapada en el impasse de la “*carencia del Estado necesario para sostener y expandir los fragmentos de la democracia que hemos logrado*”<sup>32</sup>. Es verdad, es tan posible conservar y aun expandir lo conseguido, como que todo o parte de lo alcanzado se revierta. El desafío de pasar de una *democracia electoral* a otra de *ciudadanía* está mediado por la política, y más precisamente, por la construcción sociopolítica de otro pasaje: el que va del Estado *reproductor de desigualdad* a un Estado capaz de representar al *otro igual*, como sujeto de una política, entonces, *intrínsecamente* democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- BADIOU ALAIN (1985) “*¿Se puede pensar la política?*”, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- (1995) “*Ética, filosofía y política*”, Aportes, Año 2, Nro. 4, Buenos Aires.
- (2000) “*Razonamiento altamente especulativo sobre el concepto de democracia*” Metapolítica: Revista trimestral de teoría y ciencia de la política 14 (2000): 3-15. México.
- BALIBAR ÉTTIENE (2004) “*Derecho de ciudad, cultura y política en democracia*” Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2004) “*La sociedad sitiada*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (2006) “*Vidas desperdiciadas, la modernidad y sus parias*”, Paidós,
- BENHABIB, SEYLA (2004) “*Los derechos de los otros, extranjeros, residentes y ciudadanos*”, Gedisa Editorial, Barcelona.
- BOBBIO, NORBERTO (1992) “*El futuro de la democracia*”, Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia.
- BOTANA NATALIO y LUNA FÉLIX (2002) “*Diálogos con la historia y la política*”, Sudamericana, Buenos Aires.
- BOURDIEU, PIERRE (2000) “*La miseria del mundo*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CASTEL, ROBERT (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*”, Paidós, Buenos Aires.
- (2004) “*Las trampas de la exclusión*”, Topía, Buenos Aires.-
- EAGLETON, TERRY (1997) “*Las ilusiones del posmodernismo*”, Paidós, Buenos Aires.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL (2002) “*La impotencia de la política*”, Archivos del Presente, Nro. 28. Buenos Aires.
- (2004) “*Globalización, mercado y democracia*”, en PNUD (2004) Contribuciones para el debate, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL y ROSANVALLON PIERRE (2003) “*La Nueva Era de las desigualdades*”, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- FOUCAULT, MICHEL (2004) “*Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*” Alianza, Madrid.
- FUKUYAMA, FRANCIS (2004) “*La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*”. Ediciones B, Barcelona.
- GRYNSPAN, REBECA (2001) “*La desigualdad en las oportunidades en América Latina, una revisión crítica de los resultados de las últimas dos décadas*”,

Iniciativa Centroamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo,  
[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

HABERMAS, JÜRGEN (1996) "The European Nation-state. Its achievements and its limits" en Balakrishman Gopal, "Mapping the Nation".

----- (1998) "Mas allá del Estado-Nación" Fondo de Cultura Económica, México.

HALPERÍN DONGHI, TULLIO (2007) "Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)" Emece, Buenos Aires.

LECHNER, NORBERT (1992) "El debate sobre el Estado y el mercado", Plataforma, Santiago, Chile.

MANN, MICHAEL (2004) "La crisis del Estado-nación en América Latina", Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, vol. 44, Nro. 174, Julio-Set. de 2004, Buenos Aires.

NUN, JOSÉ (2002) "Comentario al texto de Guillermo O'Donnell Notas Sobre el Estado de la Democracia en América Latina", PNUD.

O'DONNELL, GUILLERMO (1997) "Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización", Paidós, Buenos Aires.

----- (2002) "Notes on the States of Democracy in Latin America", PNUD.

----- (2004) "Acerca del Estado en América Latina Contemporanea: Diez Tesis para discusión" en PNUD (2004) Contribuciones al Debate, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.

----- (2007) "Hacia un Estado de y para la Democracia", PNUD. Contribuciones al Debate II.

OFFE CLAUS (2006) "*Autorretrato a distancia, Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América*", Katz, Buenos Aires.

OSZLAK, OSCAR (1998) "El Estado Irresponsable: concepto foráneos y conductas autóctonas" en Aportes, Año 5, Nro. 11, Invierno de 1998, Buenos Aires.

----- (2003) "El mito del Estado Mínimo, una década de reforma estatal en la Argentina" Desarrollo Económico, vol 42, Nro. 168, pp. 519-544.

LACLAU, ERNESTO (2005) "La razón populista" Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

----- (2005) "Populismo ¿Qué hay en el nombre?" en Arfuch, Leonor ed. "Pensar este tiempo, espacios afectos pertenencias", Paidós, Buenos Aires.

LEVINAS, EMMANUEL "Totalidad e Infinito, ensayos sobre exterioridad" Sígueme, Salamanca.

MARSHALL T. H. y BOTTOMORE T. (2005) "Ciudadanía y clase social", Losada, Buenos Aires.



- MARIANI, RODOLFO (2004) "Partidos y crisis estructural de la política: notas para un debate", PNUD, 2004.
- MOUFFE CHANTAL (1998) "Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia" en Critchley, S. Derrida J. Laclau, E Rorty R. Y Mouffe Ch. Ed "Deconstrucción y Pragmatismo", Paidós, Buenos Aire
- (1999) "El Retorno de lo Político", Paidós, Buenos Aires.
- NOZICK, ROBERT (1988) "Anarquía, Estado y Utopía", Fondo de Cultura Económica.
- NUN, JOSÉ (2000) "La Democracia, ¿Gobierno del pueblo o Gobierno de los políticos?", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- PNUD (2004) "La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.
- ROSANVALLON, PIERRE (2002) "Nota de Pierre Rosanvallon preparada para el Proyecto PNUD-PRODDAL" PNUD.
- (2003) "Por una historia conceptual de lo político" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- SEN, AMARTYA (1979) "Sobre la desigualdad económica", Crítica, Barcelona.
- (1996) "Inequity Reexamined", Cambridge (MA), Harvard University Press.
- (2003) "La libertad individual como compromiso social", FES-ILDIS, Plural Editores, La Paz.
- STRASSER, CARLOS (2000) "Democracia y desigualdad", CLACSO-Asdi, Buenos Aires.
- TAYLOR, CHARLES (1993) "La política del reconocimiento" en "El multiculturalismo y la política del reconocimiento" , FCE, México, pp.43-107.
- TILLY, CHARLES (2000) "La desigualdad persistente" , Manantial, Buenos Aires.
- TOURAINÉ, ALAIN - KHOSROKHAVAR, FARHAD (2002) "A la búsqueda de sí mismo: Diálogo sobre el Sujeto", Paidós Buenos Aires.
- WALZER, MICHAEL (1996) "La crítica comunitarista del liberalismo" en Agora, Nro. 4, Buenos Aires.
- WHITEHEAD, LAURENCE (1989) "Algunas reflexiones sobre el Estado y el sector informal" Revista Mexicana de Sociología, Vol. 51, Nro. 3, Julio-Set. de 1989, pp. 99 a 112.
- (1994) "State Organizations in Latin America since the 1930s." Org. L. Bethell, Cambridge History of Latin America, Vol. VI, Cambridge, Cambridge University Press.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Y, por cierto, en otros anteriores. Ver bibliografía.
- <sup>2</sup> En general las teorías que tematizan el cambio ubican la variable principal en la estructura socioproductiva de una sociedad y en los actores colectivos que de allí surgen. A mi entender, los rasgos de estamentalidad persistentes en las formaciones sociales latinoamericanas y la consecuente fragmentación simbólica, desplazan los supuestos de esa argumentación y es allí en donde entra la cuestión del estado y los campos políticos que desde allí puedan forjarse, dándole lugar a conflictos y consecuentemente a identidades, que presenten la cuestión del cambio.
- <sup>3</sup> Entendiendo por éstas, las que O'Donnell señala en su texto en este volumen: Instituciones y organizaciones, sistema legal, foco de identidad colectiva o síntesis histórico y cultural de un nosotros, y filtro.
- <sup>4</sup> PNUD (2004) IDAL, Pág. 55.
- <sup>5</sup> Sufragio universal, elecciones limpias, libres, competitivas, decisorias e institucionalizadas, libertades contextuales, determinación de un territorio y de un demos votante.
- <sup>6</sup> En rigor, el principio religioso ha jugado y juega en la relación entre estado y régimen político un papel muy relevante. De hecho, más adelante, al hablar sobre *las caras de la ciudadanía* podrá entreverse. Pero a los fines de este texto, voy a considerarlo implicado tanto en los principios mencionados como en la relaciones entre ellos.
- <sup>7</sup> Que tanto G. O'Donnell como el Informe PNUD (2004) La Democracia en América Latina, asumen.
- <sup>8</sup> La expresión pertenece a Natalio Botana. Botana N. Luna F. (2002) "Diálogos con la Historia y la Política", Sudamericana, Buenos Aires.
- <sup>9</sup> El componente religioso es central en ese proceso y en la matriz institucional que surge de allí, orientada a proteger las libertades de las comunidades religiosas, y otras formas de comunidades, del poder estatal.
- <sup>10</sup> Locke, decía "la libertad de los hombres bajo el gobierno consiste ... en una libertad que me permite seguir mi propia voluntad en todo aquello en lo que la norma no prescribe" ("Segundo tratado sobre el gobierno", IV. 22) y Montesquieu "La libertad es el derecho de hacer aquello que las leyes permiten" ("Del espíritu de las leyes", XII, 2)
- <sup>11</sup> Kant, E. "Metafísica de las costumbres", II, 46. La Declaración de 1789 dice "...no obedecer otras leyes externas que aquellas a las que yo haya podido dar mi asentimiento", Declaración de 1789, art. 4. Y desde una perspectiva diferente, Hegel también destaca el enlace constitutivo entre libertad y ley: "sólo es libre la voluntad que obedece a la ley por cuanto se obedece a si misma" (Lecciones de filosofía de la historia, 1989: 58)
- <sup>12</sup> Citado por Claus Offe (2006) "Autorretrato a Distancia, Toqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América", Katz, Buenos Aires, p. 56.
- <sup>13</sup> Linz, J. "Democracias y tipos de democracia"
- <sup>14</sup> Hannah Arendt sostiene refiriéndose a la Alemania de los años 30s. "La nación había conquistado al Estado, el interés nacional tenía prioridad por sobre el derecho mucho antes que Hitler declarara que "el derecho es lo que es bueno para el pueblo alemán" (1968) "The origins of totalitarianism" Madrid, Taurus, p. 275, citado por Benhabib, S. (2004) p.49.
- <sup>15</sup> Habermas, Jürgen (1996) "The European Nation-state. Its achievements and its limits" en Balakrishman Gopal, "Mapping the Nation".
- <sup>16</sup> Este es un punto de debate muy actual: hay quienes sostienen que la democracia en América Latina es funcional al orden político y económico mundial, solo hasta el punto de despliegue de los derechos políticos básicos, pero no mas.
- <sup>17</sup> Lo que queda pendiente aquí es si es suficiente con los derechos políticos democráticos para afirmar la existencia de una democracia o no lo es. Buena parte de los que adhieren a la corriente sistémica

de la ciudadanía se niegan a designar como democracias a regímenes en donde amplias porciones de la población no gocen de manera razonablemente plena de los derechos de ciudadanía en todas sus dimensiones. Los que adhieren a la otra corriente, no dudan en designar como democracias a los regímenes en los que está garantizado el sufragio universal e institucionalizadas las elecciones.

- <sup>18</sup> Queda para otro análisis la cuestión de los relatos signados por la memoria de procesos de construcción de ciudadanía social de la mano de discursos mas o menos autoritarios en la región. En ocasiones en esos discursos se inscribe la idea de que los planos de ciudadanía se excluyen: "para que quiero votar si no tengo empleo" "de que sirve tener libertad si es para morir de hambre". Es obvio, que condiciones de alta desigualdad social, elevan el valor de la inclusión social y sus vías. Pero es significativo el punto, dado que estos discursos pueden ser condición de posibilidad o imposibilidad de construcción de ciudadanía integral.
- <sup>19</sup> Rosanvallon, Pierre (2002) "Nota de Pierre Rosanvallon preparada para el Proyecto PNUD-PRODDAL"
- <sup>20</sup> Ni teóricamente resuelta.
- <sup>21</sup> Mariani, R. (2004) "Partidos y Crisis Estructural de la Política: notas para un debate", PNUD.
- <sup>22</sup> Para Marshall, esta tarea se construye centralmente a partir del estado. No de un estado en particular en cuanto a su tamaño o a su forma; sino de un estado alentado o movido, por un "espíritu esencial" que consistía en asumir una actitud proactiva por construir las condiciones que hicieran posible el goce de la libertad. Marshall, T. H. 1965. "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall, ed., *Class, Citizenship and Social Development*, New York/Garden City, Doubleday [1949]. (edición castellana 1998, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza). A su vez, Nun sostiene, en el caso de Marshall como en el de Rousseau, Jefferson y luego Dahl, lo que se plantea es la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos en forma autónoma y responsable. Y esa opción es impensable en ausencia de una base material y social que la habilite. Nun, José (2000) *La Democracia*, EFE. Agregamos nosotros que O'Donnell profundiza sobre la cuestión del mínimo material y cómo establecer –decidir– ese mínimo, entre otros, O'Donnell, G. (2002) Notas para el debate sobre la democracia en América Latina, PNUD/PRODDAL. A propósito, ver también los trabajos de Amartya Sen quien ha reflexionado extensamente sobre estos temas.
- <sup>23</sup> No es objetivo de este texto entrar en esa problemática más allá de los bordes de la misma que impactan en la relación democracia-estado. Sugiero ver la sección sobre democracia y economía en este volumen.
- <sup>24</sup> Recuperando inequívocamente a Pierre Bordieu.
- <sup>25</sup> Tomo la expresión del texto de Laurence Whitehead, en este mismo volumen.
- <sup>26</sup> Hace tiempo que esa cuestión me preocupa particularmente. Agregaría que en sociedades altamente desiguales y con presencias estamentales, el uso de ciertas libertades políticas, como la de asociación, por parte de quienes detentan posiciones de privilegio para defender y potenciar sus intereses, suscita una cantidad de dudas sobre el alcance y pertinencia de la *sociedad civil* como palanca y *ethos* de democratización en, al menos, América Latina. Esto por cierto ya había sido observado por Max Weber hace cien años. Ver Offe C. (2006) "Autorretrato a distancia: Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América", Katz, Buenos Aires.
- <sup>27</sup> Jardín André (1988) "Tocqueville 1805-1859" p.189. Citado por Offe C. *op cit.* P.25.
- <sup>28</sup> Una consecuencia terapéutica de este tipo de política es la *focalización* de las políticas sociales.
- <sup>29</sup> Levinas, E. (2002) "Totalidad e Infinito, ensayos sobre exterioridad" Sigume, Salamanca. Pág. 71.
- <sup>30</sup> Y por cierto, ética, entendida precisamente como el reconocimiento del otro y de mi obligación hacia el otro.
- <sup>31</sup> Agregaría que en alguna medida se han transformado siguiendo un interés estratégico de la operación hegemónica del neoliberalismo para arrancarle potestades de apalancar un orden social mas justo.
- <sup>32</sup> O'Donnell, G. (2007) p.