

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

DEMOCRACIA Y ESTADO

Laurence Whitehead |

Rodolfo Mariani

Fátima Anastasia |

Estado, sociedad e institucionalidad democrática

*Fátima Anastasia**

INTRODUCCIÓN

¿Qué es y dónde está el Estado? ¿Cuándo y cómo “vemos” al Estado? Estas son algunas de las interesantes preguntas planteadas por O'Donnell (2006) en su artículo titulado “Hacia un Estado de y para la democracia”. Sin embargo, el principal interrogante que surge del texto, con gran fuerza analítica y urgencia política, se refiere a cómo construir el Estado que se requiere para el ejercicio efectivo de los derechos y deberes inherentes a las diferentes dimensiones civil, política, social y cultural de la ciudadanía democrática.

Al comentar el trabajo de O'Donnell, el argumento central de este artículo es que las relaciones entre democracia, Estado y ciudadanía deben ser entendidas como relaciones entre dinámicas y dimensiones coetáneas y mutuamente determinadas, para las que no corresponde formular el viejo problema del huevo y la gallina.

Los avances o retrocesos resultantes de la interacción entre democracia, Estado y ciudadanía son crecientes y acumulativos¹. Los tres términos en interacción se van transformando mutuamente hasta que la democracia electoral se traduce en una democracia de la ciudadanía, o degenera y se convierte en algún tipo de autocracia. La democracia electoral es, sin embargo, un medio e instrumento para la construcción del Estado y la ciudadanía. La democracia exclusivamente electoral es una situación transitoria. Para su conservación y reproducción debe transformarse en una democracia

* Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.

de la ciudadanía. La alternativa respecto de dicha trayectoria es un cierto tipo de retroceso autocrático.

Para definir mejor los términos de la ecuación que proponemos, consideremos la relevancia de las siguientes preguntas: ¿Qué Estado? ¿Qué ciudadanía? ¿Cómo hacer? En otras palabras, lo que interesa es saber si del huevo saldrá una gallina o una serpiente, como en la metáfora de Bergman en su magistral película sobre la gestación del fascismo en Alemania.

El IDAL (PNUD (2004) Informe sobre la Democracia en América Latina), destacó las peculiaridades de la región sobre la base de la imagen de un triángulo que combina la democracia electoral, la pobreza y acentuados patrones de desigualdad social. Según el Informe, uno de los principales desafíos políticos que deben enfrentar estos países o quizás el desafío de mayor importancia es el que se refiere al pasaje de la democracia electoral a la democracia de la ciudadanía.

¿Cómo hacerlo? En un artículo publicado hace casi 20 años, Fabio Wanderley Reis (1988) ya se preguntaba si lo primero eran las condiciones sociales de la democracia política o las condiciones políticas de la democracia social y respondía:

“Por consiguiente, desde un punto de vista práctico, el tema crucial es saber dónde, en qué esfera “social” o “política” se encuentran las palancas de cuyo manejo cabe esperar el desdoblamiento de un proceso favorable. Parece bien claro que este tema permite o incluso impone la sustitución de la fórmula de las condiciones sociales de la democracia política por la fórmula de las condiciones políticas de la democracia social y política” (1988:14).

Desde esta perspectiva, hubo avances significativos en la región, referidos a la superación de los autoritarismos que la afectaron negativamente en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Dichos avances propiciaron la difusión de la democracia electoral a través de la afirmación de los derechos inherentes a la dimensión política de la ciudadanía y su ejercicio efectivo, garantía de los requisitos contenidos en la definición minimalista de democracia: elecciones libres, limpias, periódicas y competitivas.

El desafío que enfrenta en la actualidad la política latinoamericana es aparentemente simple: cómo democratizar al Estado a través de la democracia electoral, cómo transitar hacia la democracia de la ciudadanía a través de la “estatalidad democrática” (Mariani, 2006) y cómo organizar un sistema de ganancias incrementales y retroalimentadas que permita que el ejercicio efectivo de las dimensiones civil, social y cultural de la ciudadanía logre el perfeccionamiento de la democracia electoral y el Estado democrático.

La simplicidad de este planteo es sólo aparente, dadas las condiciones vigentes en la región, que combinan pobreza y desigualdades sociales con heterogeneidades estructurales (Anastasia, Melo y Santos, 2004), lo que produce presiones de diferentes tipos y grados sobre el régimen político.

Como bien señala O'Donnell (2006), el contexto en que operan las instituciones democráticas de América Latina no permite subestimar el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia². La combinación de condiciones e instituciones es lo que determina la posibilidad de una traducción más o menos apropiada de los derechos jurídicos en capacidades (Sen, 2000) requeridas para su usufructo real.

Una vez constatada la ausencia de condiciones adecuadas para el ejercicio efectivo de los derechos y deberes correspondientes a la ciudadanía democrática, resta indagar cómo producir tales condiciones. O'Donnell propone repolitizar el Estado a efectos de capacitarlo para enfrentar el problema:

- 1) desplazar el debate de la relación entre Estado y economía hacia la relación entre Estado y democracia;
- 2) rescatar la autoridad del Estado y colocar al Estado nuevamente en el centro de las relaciones de poder;
- 3) proponer un nuevo Estado que sea expresión y garante de la ciudadanía y organice las condiciones requeridas para su ejercicio.

TRAYECTO ANALÍTICO

Preparando el terreno para la exposición de su argumento, el autor recorre un largo trayecto conceptual, que se inicia con el concepto de Estado, pasa por los conceptos de régimen político y gobierno e introduce la idea de un “Estado que contenga un régimen democrático”, con el objetivo de diferenciarlo del concepto de Estado democrático, para culminar con las definiciones de nación y ciudadanía³.

Dicho trayecto se justifica si se tiene en cuenta la centralidad de todos estos conceptos para el análisis del tema en cuestión y, además, la intrincada relación y determinación mutua que se verifica entre ellos.

Cabe aquí, entonces, recordar la definición de Adam Przeworski, según la cual la democracia se expresa y se organiza como una compleja red de interacciones de tipo “mandante-agente”, donde, obviamente, el Estado controla y regula al mercado a través de la movilización del principio de autoridad.

Przeworski (1995) afirma que la separación entre el principio de autoridad y el principio de propiedad que opera en el capitalismo y la construcción de dos mecanismos diferentes para la distribución de los recursos (el Estado y el mercado) permiten que en las democracias los ciudadanos puedan tomar decisiones sobre la distribución de recursos que no poseen. Cada vez que los ciudadanos acuden a las

urnas o participan en algún foro institucionalizado de decisiones sobre políticas públicas, están señalando a los gobernantes sus preferencias acerca del uso de los recursos que el Estado recibe de la sociedad y debe devolver a la sociedad en forma de bienes y servicios.

Por consiguiente, para que el Estado controle y regule el mercado en la dirección deseada por los ciudadanos, éstos deben poder manifestar sus preferencias a sus agentes, sus representantes electos, y controlar y fiscalizar sus actos y omisiones, como garantía de que sus demandas se traduzcan en políticas. Por su parte, los representantes electos deben instruir a sus agentes, los integrantes de la burocracia pública, para que traduzcan las políticas aprobadas en resultados que expresen realmente los mejores intereses de los ciudadanos, y deben tener mecanismos de control que les permitan responsabilizar a los burócratas por sus actos y omisiones.

“¿En qué condiciones es posible esperar que la cadena formada por demandas, políticas y resultados exprese eficazmente los ‘mejores intereses’ de los ciudadanos?” (Anastasia e Inácio, 2006). El aspecto que cabe resaltar en la reconstitución de dicha intrincada red de interacciones entre los agentes y mandantes es que su funcionamiento apropiado exige, como condición previa, la construcción de las capacidades pertinentes en todos los actores involucrados. En el IDAL (2004) se puso énfasis en la necesidad y la urgencia de traducir los derechos de los ciudadanos en capacidades que garanticen su usufructo real. El enfrentamiento del problema en cuanto a cómo hacer y a través de qué instrumentos hacerlo deja en claro que también los agentes de los ciudadanos, representantes electos⁴ y burocracia pública, deben estar debidamente capacitados para ejercer sus atribuciones democráticas.

En su artículo, O’Donnell invita al lector a reflexionar sobre el tema de la construcción del Estado democrático y su correlato, la ciudadanía democrática. Desde el punto de vista de su análisis, dicho autor opta por privilegiar la discusión relativa al Estado y se propone rescatarlo del limbo normativo y teórico al que fue relegado por el argumento neoliberal. Si bien es cierto que las instituciones tienen importancia, como proclama la vertiente neoinstitucional, el Estado también tiene mucha importancia como principal institución garante de la propia existencia del orden político y las demás instituciones e interacciones.

¿Qué es el Estado? Con reminiscencias weberianas, la definición propuesta por O’Donnell destaca cuatro dimensiones⁵ de lo que es el Estado (y no de lo que el Estado hace o puede hacer), a saber:

- 1) un conjunto de burocracias;
- 2) un sistema legal;
- 3) un foco de identidad colectiva;
- 4) un filtro que delimita los criterios de pertenencia.

Por tanto, el Estado es el referente de la ciudadanía (situación de igualdad) y el instrumento y garante de su ejercicio. Sin Estado no hay democracia y no hay ciudadanía. Sin embargo, como bien señala el autor, el Estado es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia y la ciudadanía. Es preciso indagar cómo se construyó el Estado, quién lo construyó y con qué reglas funciona. Es preciso indagar para quién es el Estado y para quién trabaja.

Las sociedades latinoamericanas han protagonizado la transición de Estados autoritarios a “Estados que contienen regímenes democráticos”, por utilizar la expresión acuñada por O’Donnell. Lo que se debe hacer ahora es movilizar la democracia electoral para transformar al Estado, capturarlo para y por los ciudadanos y “construirlo adecuadamente” (Fabio Wanderley Reis, 1988⁶).

La premisa de la “construcción adecuada del Estado”, sumada a la constatación de Reis (1988) de que sólo es posible lograr dicha construcción adecuada por la vía de la política, lleva al analista a la tarea de identificar a los actores dotados de preferencias y recursos⁷ para ello. O, en caso de ausencia o escasez, de identificar a actores que puedan modificar los patrones de distribución vigentes en la sociedad de forma a “construir” tales actores. En otras palabras, construir ciudadanos. Sin embargo, parafraseando a Reis podríamos preguntarnos: ¿Qué viene primero, la construcción adecuada del Estado o la construcción de sus sujetos?

Refiriéndose a la debilidad de los Estados latinoamericanos, O’Donnell afirma que tienen escasa capacidad para democratizar sociedades atravesadas por patrones acentuados de desigualdad y heterogeneidad social. Quizás se podría invertir la interrogante y preguntarse cuál es la capacidad de las sociedades latinoamericanas para democratizar Estados y gobiernos a través de la movilización de los procedimientos correspondientes a la democracia electoral. Volvemos, así, entonces, al problema de la “construcción adecuada del Estado”, sus instrumentos y sus sujetos.

Como señala O’Donnell, los “insumos” provenientes del sistema de representación política no son los únicos que alimentan el programa de políticas públicas de las democracias. Además de dichos insumos, y a veces concomitantemente con aquéllos, hay otros que son producidos por intereses económicos y corporativos, nacionales e internacionales, por burocracias estatales, demandas populares, etc. (O’Donnell, 2006:17) que presentan sus intereses a los gobernantes e influyen en las decisiones sobre distribución⁸ en las sociedades democráticas. Por tanto, la traducción de la democracia electoral en democracia de ciudadanía replantea la discusión sobre los patrones de interacción entre los instrumentos de representación y los instrumentos de participación política, y sobre el desafío de transformar la democracia en un contexto continuo de toma de decisiones para la mayoría de los ciudadanos (Anastasia, 2002).

Cabe recordar que, en algunos de los países de la región, la adopción de diferentes tipos de innovaciones institucionales ha permitido la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre distribución, informadas por el principio de autoridad, en la

gestión pública y, más recientemente, en la producción jurídica, por medio de la institucionalización, en las cámaras legislativas, de mecanismos de interlocución entre los ciudadanos y sus representantes electos. Es importante destacar que la institucionalización de dichas arenas participativas promueve la expansión de los recursos que se encuentran a disposición de los ciudadanos para la manifestación de sus preferencias, amplía su capacidad de influir en la formación de los programas públicos y permite el ejercicio de una rendición de cuentas vertical en los intersticios electorales. Dichos problemas serán abordados en el próximo (y último) capítulo de este trabajo a título de contribución al debate sobre la profundización y el perfeccionamiento de la democracia en la región.

ESTADO, DEMOCRACIA Y RESPONSABILIDAD

¿Dónde está el Estado? ¿Cuándo lo vemos? ¿Dónde lo vemos? Vemos al Estado en sus acciones y sus omisiones. Vemos al Estado en su presencia, pero también en su ausencia y en las consecuencias de su ausencia: discrecionalidad, prepotencia, ineficiencia o incompetencia. Vemos al Estado en las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer. Vemos al Estado en la falta de vacunas, saneamiento básico, luz eléctrica, agua potable. Vemos al Estado en la falta de seguridad pública y en las arbitrariedades de sus agentes. Vemos al Estado en los ciudadanos. El Estado se refleja en los ciudadanos: es al mismo tiempo un creador y una criatura.

¿Nos gusta lo que vemos? ¿Estamos teniendo una buena percepción? Si no nos gusta lo que percibimos, ¿qué podemos hacer? ¿cómo podemos hacerlo?

Para que la democracia política pueda transformar al Estado y a la ciudadanía, debe, a su vez, ser transformada en un juego iterativo⁹ que se juegue en múltiples arenas y en contextos continuados de toma de decisiones. En otras palabras, el desafío consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados¹⁰, lo que significa hacer que la democracia también funcione en los intersticios electorales.

Se podría alegar que dicho funcionamiento ya ocurre, por lo menos desde que se inventaron los *controles y balances* que permiten el control permanente de un poder institucional por parte de los demás. Dicha afirmación es procedente, pero se restringe a los mecanismos de responsabilidad horizontal (O'Donnell, 1994) y no se aplica, por ende, a la responsabilidad vertical, que todavía está confinada, en la mayoría de las democracias contemporáneas, a las elecciones y, a veces, a otros contextos decisorios discontinuos, tales como plebiscitos y referendos.

Según Dahl (1989:11), *“la teoría de la democracia se refiere a procesos a través de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativamente elevado de control sobre los líderes”*.

Resulta interesante registrar que ya en su *Prefacio a la teoría democrática*, texto fechado en 1956, este autor se había referido explícitamente a la necesidad de organizar los instrumentos institucionalizados de control público para el ejercicio del poder además de los mecanismos electorales. Dicho autor menciona un conjunto de condiciones de la poliarquía que deberá operar en los períodos entre las elecciones, con énfasis en el Poder Legislativo, que es, por excelencia, el *locus* donde se cumpliría la condición 8.2¹¹.

Cabe también mencionar la argumentación de Dahl acerca del derecho de manifestación de las preferencias (condición 4^a), tema que adquirió últimamente un papel de importancia en los debates académicos sobre la teoría democrática.

Ya en *Poliarquía*, libro que fuera originalmente publicado en 1972, Dahl refinaba las condiciones desarrolladas en el *Prefacio* y las clasificaba en tres grupos referidos a las “*oportunidades de: formular preferencias, expresar preferencias y tener preferencias que sean consideradas por igual en la conducta del gobierno*”¹².

Se percibe así que tanto el tema de la *capacidad de respuesta* como el tema de la responsabilidad horizontal ya están incorporados a la teoría dahliana. Sin embargo, el modelo poliárquico no se refiere explícitamente al derecho que los gobernados tienen de ejercer el control público de los gobernantes, en los intersticios electorales, que podría ser garantizado por la institucionalización de mecanismos de responsabilidad vertical caracterizados como contextos continuados de toma de decisiones.

Por consiguiente, lo que se propone es incluir en el modelo poliárquico un cuarto grupo de condiciones referidas a la *oportunidad de controlar y fiscalizar de forma continuada los actos y las omisiones de los líderes políticos*.

En este grupo, además de las ocho condiciones precedentes, se incluiría una novena condición que se formularía como sigue: 9. *Instituciones que permitan el ejercicio del control público de los gobernantes por los gobernados en los intersticios electorales*.

La observancia de esta novena condición — así como el cumplimiento más efectivo del derecho a la manifestación de preferencias — solamente será posible si la democracia pasa a estar organizada como un juego iterativo jugado en arenas múltiples y en contextos continuados de toma de decisiones.

Por ende, la novena condición propuesta implica el desafío de institucionalizar y poner en práctica procedimientos de responsabilidad vertical que funcionen de manera permanente y realicen una mediación entre los ciudadanos y los poderes constituidos en los intersticios electorales. En algunas democracias contemporáneas ya se han contemplado iniciativas en esta dirección. En el caso brasileño cabe citar, a título de ejemplo, los mecanismos previstos en la Constitución Federal, en algunas constituciones estatales, en las leyes orgánicas municipales y en los reglamentos internos de las cámaras legislativas, que permiten la participación institucionalizada de los ciudadanos en el ámbito del Poder Ejecutivo (Presupuesto Participativo, Consejos Sectoriales de Políticas) y del Poder Legislativo (Comisiones de Legislación Participativa, Audiencias

Públicas de Comisiones, Iniciativa Popular, Audiencias Públicas Presupuestarias, Seminarios Legislativos y Foros Técnicos). En la bibliografía especializada sobre dichos procedimientos se les ha llamado *instituciones híbridas*¹³ y constituyen, por cierto, un interesante objeto de investigación para la teoría democrática contemporánea.

Es importante resaltar que además de permitir a los *ciudadanos* el seguimiento y monitoreo de los actos y las omisiones de los representantes, habilitando la reconstrucción de la cadena causal que vincula demandas y políticas y estas últimas con los resultados alcanzados (Arnold, 1990), esos mecanismos de interacción entre ciudadanos, representantes electos y burocracias públicas contribuyen, también, a la democratización del proceso decisorio que se abre, en los intersticios electorales, a la expresión de las demandas de los actores que, en ausencia de esos instrumentos, tendrían a las elecciones como instrumento exclusivo de manifestación de las preferencias.

El funcionamiento adecuado de tales *instituciones híbridas* requiere, entre otras condiciones, la democratización de los medios de comunicación,¹⁴ con vistas a disminuir la asimetría informacional que caracteriza a sociedades atravesadas por patrones acentuados de desigualdad social e impone el desafío de ofrecer a los ciudadanos una *mídia (mass media)* plural y diversificada, accesible a los diferentes actores y portadora de diversos puntos de vista y perspectivas. Es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio será tanto más expresiva de sus reales intereses cuanto más ellos tengan acceso a información sobre las alternativas en competencia y sobre las consecuencias esperadas de la implementación de las mismas.

Resta, finalmente, señalar que el funcionamiento continuado de los mecanismos de responsabilidad vertical puede permitir su interacción ‘virtuosa’ con los instrumentos de responsabilidad horizontal, lo que producirá efectos combinados que incidirán positivamente en el funcionamiento del orden democrático y sus resultados¹⁵.

Como argumentan Anastasia y Melo (2002):

“El punto pertinente que aquí interesa destacar es el hecho de que la reconstitución de la cadena causal que liga las demandas a las políticas y éstas a los resultados es una variable que depende de los efectos combinados del funcionamiento de los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical. Las posibilidades de reconstitución de esta cadena causal presentan una relación positiva:

- con la disminución de la asimetría de la información entre los ciudadanos y sus representantes y entre los legisladores individuales y sus líderes;
- con la existencia de mecanismos institucionales de interlocución entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los grupos organizados de la sociedad;
- con la admisión de la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo a través de mecanismos tales como la iniciativa popular, la comisión de legislación participativa y las audiencias de comisión.”

Si bien es cierto que, como afirma O'Donnell, “un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen electoral razonablemente competitivo y con la vigencia de ciertas libertades”, también es cierto que dicho régimen, la democracia electoral, es una condición necesaria y un instrumento para la transformación de ese Estado y para la construcción de las capacidades requeridas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política, social y cultural. Por tanto, tomando en cuenta los efectos perversos provocados por las reformas conocidas como “reformas de primera generación” (Paramio, 2002:10), el desafío que enfrentan la política y la democracia en América Latina se refiere a la materialización de las reformas de segunda generación, orientadas hacia la (re)construcción del Estado y las instituciones políticas, de forma de garantizar la vigencia de un orden político que responda mejor a los intereses de los ciudadanos y sea más responsable ante ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANASTASIA, F., MELO, C.R. y SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Río de Janeiro/San Pablo: Fundación Konrad Adenauer y Ed. UNESP, 2004.
- ANASTASIA, F., LIMONGI y SANTOS, F. (2005). *Democracia, Redistribuição e Decisões Alotativas no Brasil e em Perspectiva Comparada*. Mandato del Proyecto de Investigación presentado al PNUD.
- ANASTASIA, FÁTIMA e INÁCIO, MAGNA (2007). “Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades”, en: *Câmaras Municipais e Prefeituras: Transparência, Controle e Participação Popular*. Brasília, Câmara dos Deputados (en prensa).
- ANASTASIA, FÁTIMA y MELO, CARLOS RANULFO F. “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”, en: ABRÚCIO, Fernando (org.). *O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC*. Brasília, Ministerio de Planeamiento, 2002.
- ANASTASIA, FÁTIMA (2002). “Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo”, en: *Cadernos de Ciências Sociais*. Belo Horizonte, Vol. 8, Nº 11, PUC-Minas.
- ARNOLD, DOUGLAS. “The Logic of Congressional Action”. New Haven: Yale University Press.
- AVRITZER, LEONARDO (2000). *Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: Uma Análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Informe Final del Proyecto sobre Sociedad Civil y Gobernanza. Departamento de Ciencia Política (DCP)-Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (FAFICH)-Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), copia mimeográfica.

- DAHL, ROBERT (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Río de Janeiro: Zahar.
- DAHL, ROBERT (1998). *Poliarquia*. San Pablo: EDUSP.
- MARIANI, RODOLFO (2006). *Notas para pensar las relaciones entre democracia – Estado y ciudadanía como desafío político central en América Latina*. PNUD.
- O'DONNELL, G. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5, N° 41.
- O'DONNELL, G. (2006). "Hacia un Estado de y para la Democracia". Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II, Dirección Regional de América Latina y el Caribe, PNUD.
- PARAMIO, LUDOLFO (2002). "Reforma del Estado y desconfianza política". Conferencia ante el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre.
- PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Río de Janeiro.
- PRZEWORSKI, A., STOKES, SUSAN C. y MANIN, BERNARD (eds.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Río de Janeiro, Relume-Dumara.
- REIS, F.W. y O'DONNELL, G. (1988). *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. San Pablo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- SARTORI, G. (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. Vol. 1: O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática.
- SCHARPF, F. (1997) *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.
- SEN, AMARTYA (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. San Pablo: Cia. Das Letras.

NOTAS

- ¹ Es preciso dejar en claro que no se está asumiendo aquí una interpretación de tipo evolucionista. No se pretende que las transformaciones aludidas sean espontaneas y/o mecánicas. Por el contrario, las instituciones son tomadas aquí como el objeto y como el contexto de las interacciones políticas. Por tanto, las modificaciones institucionales son resultados de acciones intencionales de sujetos dotados de preferencias y recursos. Y las nuevas instituciones constituyen nuevos contextos de interacción y afectan la distribución de derechos y capacidades entre los actores.

- ² “*Constatada a presença simultânea de democracia política, heterogeneidade estrutural e desigualdades socioeconômicas nos países (da região), vale ressaltar que as relações entre democracia política e condições socioeconômicas são de mão dupla: analiticamente, há três trajetórias possíveis, dependendo da natureza das hipóteses que se queira examinar. Pode-se indagar se a justiça social é um resultado provável da operação das instituições democráticas. Pode-se indagar, inversamente, sobre os efeitos das condições socioeconômicas sobre o desempenho das instituições democráticas. No primeiro caso, as instituições são tomadas como variáveis independentes e as condições como variáveis dependentes. No segundo, trata-se de tomar as condições do contexto como variáveis independentes e de examinar seus impactos sobre a operação das instituições democráticas. Porém, o grande desafio analítico é o de apreender as interações complexas entre instituições e contexto, nas quais ambas as variáveis, simultaneamente, afetam e são afetadas uma pela outra*” (Anastasia, Limongi & Santos (2005).
- ³ Es interesante el argumento presentado por O'Donnell (2006: 29), según el cual la ciudadanía democrática tiene dos caras: “*Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por todos los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía – derivada de la nacionalidad – es un status adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer, ya sea por jus solis o jus sanguinis, a una nación. (...) La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que el estado no es una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un status atribuido*”.
- ⁴ Ver, al respecto, Anastasia & Inacio (2006): “*As atribuições de legislar e de fiscalizar devem ser realizadas, como é sabido desde Stuart Mill, através da deliberação entre pares. Porém, a identificação do melhor interesse público exige a construção de uma base informacional ampliada (Sen, 2000), capaz de abrigar a multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais, e de sinalizá-las para os legisladores, libertando-os dos laços exclusivos com a sua constituency e **capacitando-os** a falar, agir e decidir em nome do conjunto dos cidadãos abrangidos pela Casa Legislativa*”.
- ⁵ O'Donnell señala el carácter ‘*históricamente contingente*’ de tales dimensiones y de la necesidad de estudios empíricos para verificar en qué medida las mismas son alcanzadas de facto.
- ⁶ Criticando las prescripciones contenidas en el proyecto neoliberal, Reis afirma que... “*o estado não é algo a ser antes de mais nada contido, mas sim algo a ser construído de maneira adequada, e o êxito do processo de construção institucional do estado é condição mesma para sua contenção eficaz naqueles aspectos em que tal contenção se faz necessária*” (1988: 16).
- ⁷ En conexión con tal cuestión, sería interesante explorar la siguiente afirmación de Scharpf: “*In the framework of actor-centered institutionalism, actors are characterized by their orientations (perceptions and preferences) and by their capabilities*” (1997:51).
- ⁸ Ver, al respecto, Anastasia, Limongi & Santos (2005). *Democracia, Redistribuição e Decisões Alocativas no Brasil e em Perspectiva Comparada*. Terminos de referencia del Proyecto de Investigación presentado al PNUD.
- ⁹ Las páginas que siguen reproducen la sección final de Anastasia (2002).
- ¹⁰ Como afirman Przeworski, Manin e Stokes (2000), las elecciones son instrumentos necesarios, mas no suficientes, para garantizar el control de los gobernantes por los gobernados.
- ¹¹ “*... las nuevas decisiones tomadas durante el período entre elecciones se encuentran regidas por las siete condiciones anteriores, aunque operando bajo circunstancias institucionales más bien diferentes...*” (Dahl, 1989:96).
- ¹² Las condiciones de la poliarquía generarán la siguiente formulación: 1. Libertad de formar e adherir a organizaciones; 2. Libertad de expresión; 3. Derecho de voto; 4. Elegibilidad para cargos públicos; 5. Derecho de los líderes políticos de disputar apoyo (5a. Derecho de los líderes políticos de disputar los votos); 6. Fuentes alternativas de información; 7. Elecciones libres y limpias; 8. Instituciones para hacer que las políticas gubernamentales dependan de elecciones o de otras manifestaciones de preferencias (Dahl, 1997: 27).

- ¹³ Las Instituciones Híbridas son “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”(Avritzer, 2000:18).
- ¹⁴ Agradezco a Rodolfo Mariani la sugerencia de introducir en el presente texto, la discusión sobre la democratización de los medios de comunicación.
- ¹⁵ Ver, al respecto Anastasia & Melo (2002): “Se Postula-se, neste artigo, que o desempenho adequado dos mecanismos de accountability horizontal incide positivamente sobre o exercício da accountability vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores. Postula-se, ademais, que o poder legislativo terá mais incentivos a atuar como órgão de controle sobre o poder executivo na medida em que seja, ele próprio, passível de controle pelos cidadãos (Shugart, Moreno e Crisp, 2000). Ou seja, o desempenho adequado dos mecanismos verticais incide positivamente sobre o controle horizontal”.