

# 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, INSTITUCIONES Y SOCIEDAD

Isidoro Cheresky

Mitchell Seligson

Federico Vázquez Calero

# Comentario a propósito del Estado y la Democracia

*Isidoro Cheresky\**

La experiencia latinoamericana reciente (la de los años noventa) subyace al planteo de la revitalización del Estado en la región. La opinión pública ha virado sustancialmente. Como si fuese resultado de un movimiento pendular, el entusiasmo con la desregulación de las economías, y la modernización del Estado que aparejaba la disminución de sus funciones y su ingerencia, fue seguido por el desencanto con esa experiencia (desencanto parcial en aquellos casos en que efectivamente la modernización implicó una mejora en los servicios públicos y en las tareas de la burocracia pública, y crecimiento económico), sobretudo por las consecuencias sociales de la prédica del Estado mínimo: incremento de las desigualdades sociales, no sólo en términos de bienes sino también de la protección de la ley y expansión de la pobreza en sectores que no la habían conocido en el pasado.

De modo que el reclamo de Estado, del “derecho al Estado”, resulta de una frustración reciente, la proveniente de una retracción de sus responsabilidades que prometía acarrear un incremento de las libertades y las iniciativas, pero que redundó en buena medida en una desresponsabilización de los representantes y la burocracia en lo relativo a la suerte de los ciudadanos. También debe tenerse en cuenta que esta frustración había estado precedida por un malestar —el que llevó a aceptar el “Estado mínimo” de los noventa— originado por un estado ineficiente, capturado con frecuencia por intereses corporativos e injusto pues sus decisiones y normativas eran adoptadas en la opacidad y parecían ajenas a la influencia de la deliberación democrática.

\* Sociólogo. Profesor de Teoría Política Contemporánea en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador del CONICET-Argentina.

La presente demanda de estado de los ciudadanos en América Latina invita a ser pensada como lo sugiere la reflexión desmenuzada e incisiva de Guillermo O'Donnell, puesto que esa demanda no presupone un retorno al pasado, no forzosamente al menos.

1. El Estado posible y pendiente en consonancia con la evolución de la ciudadanía sería entonces un Estado democrático en un doble sentido: garante y a la vez promotor de la ciudadanía.

En la mayoría de los países de la región las instituciones comunes, cuya vocación es asegurar la igualdad ciudadana son insuficientes e incompletas. Luego del ciclo de dictaduras padecido hace tres décadas, la democratización ha sido crecientemente efectiva en términos del ejercicio de los derechos políticos, pero en lo referido a la democratización del Estado existe y persiste un déficit histórico señalado por el propio G. O'Donnell en la amplitud de lo que él llama "las zonas marrones", aquellas en que el déficit de las instituciones es más notorio y connotado por las desigualdades sociales, étnicas y de género. En otras palabras la vigilancia y protección de las fuerzas de seguridad y el acceso al sistema judicial y su imparcialidad no alcanza a todos por igual, en tanto que la provisión de bienes y servicios básicos es insuficiente o está condicionada por contraprestaciones de sometimiento político y social.

Esta situación es, en muchos casos, estructural y se reproduce con pocas modificaciones a lo largo del tiempo. Ello es lo que diferencia a nuestras sociedades de otras en Occidente en donde el ejercicio de los derechos políticos se ha prolongado en el acceso igual a bienes básicos (sobre todo educación y salud) relativizando las desigualdades en los ingresos y ha inducido cambios significativos en otros ámbitos de provisión de bienes públicos.

La evolución reciente anuncia nuevos tiempos. En América Latina los inicios del siglo XXI han visto estas desigualdades cuestionadas en algunos casos por los canales más tradicionales y en otros por los más disruptivos: categorías de individuos postergados o grupos culturales excluidos se han movilizad en demanda de derechos y de cambios estructurales, impugnando los sistemas institucionales existentes.

Es decir, el déficit institucional apuntado ha sido encarado por dos caminos. Allí donde los regímenes políticos han logrado plantear por medio de la competencia política y la mejora de la participación ciudadana una profundización de la democracia se ha ido produciendo una ampliación del Estado de Derecho sostenible en el tiempo. En estos casos se ha asegurado cierta integración social y un encuadre institucional de la vida pública, pero persiste el interrogante de la medida en que los gobiernos que han prometido llevar a cabo reformas profundas puedan efectivizarlas en este contexto de continuidad institucional.

En otras sociedades de la región en cambio se ha precipitado la crisis del régimen político por descrédito de la representación existente, resultante a los ojos de una mayoría de sus ciudadanos de una democracia limitada. Las instituciones políticas existentes eran vistas como accesibles a una parcialidad de privilegiados e incluso como recursos de una igualdad para pocos que dejaba al margen una masa de descontentos y excluidos. En algunas de esas sociedades no se han producido tan solo cambios de gobierno sino que se han iniciado proyectos de refundación político-social, sustentados en el voto popular. Estas rebeliones por el momento no han acompañado los progresos en la inclusión, la distribución de bienes y la afirmación de la soberanía nacional con una renovación de signo claro de las instituciones democráticas, y en algunos casos los logros parciales del pasado, aparecen puestos en duda.

En términos estrictos, en algunos casos, la ausencia de instituciones y regulaciones que aseguren las plenas libertades públicas y el que el propio dispositivo de representación y competencia políticas permanezca indefinido, coloca a estas sociedades en una situación de democracia “pendiente,” de formato incierto, resultado paradójico pero no incomprensible de una movilización social hecha en nombre de la igualdad de condiciones y de la igualdad en los derechos políticos. La suerte futura de esas evoluciones hechas bajo la aspiración de una refundación nacional, está en proceso de definición. Es decir que depende de la capacidad y voluntad de los actores políticos y sociales en reconstruir los Estados y fundar los regímenes democráticos sobre bases más sólidas y amplias.

Las condiciones actuales para la reforma del Estado y mejoramiento de la democracia tienen un denominador común en la región: extender el alcance de la ciudadanía efectiva o, en otras palabras, asegurar un umbral de bienes asociados a la condición ciudadana (bienes materiales y culturales) que redunden en la integración económica y político-social. Existe una extendida consciencia ciudadana sobre la condición igualitaria que ha fomentado la multiplicación de demandas y acciones públicas; este umbral de derechos proclamados y anhelados constituyen un piso que inhabilita el retorno a fórmulas de democracia limitada, pero que plantea el desafío de desarrollar un Estado con las capacidades requeridas y también una comunidad política democrática que dé cabida a la multiplicación de identidades y reclamos y pueda darse los recursos para gobernarlos: decidir sobre su legitimidad, sobre las prioridades, laudar ante las incompatibilidades y diferencias.

2. La revalorización actual del Estado y su efectivización suscita un debate sobre su rol. La cuestión es si debe ser entendido como un garante de derechos universales, y en el caso de América Latina, la vigorización del Estado debe ser entendida esencialmente como un reforzamiento del alcance de la ley y de los recursos instrumentales para que ello suceda, o bien el Estado no puede ser concebido tan solo como una red institucional neutra, sino que es a la vez depositario de una

voluntad colectiva, que si ella es favorable a la democracia supondrá una intervención política que traducirá en su institucionalidad la extensión del principio igualitario ( incorporando dimensiones de la ciudadanía social de naturaleza distributiva en los ámbitos públicos: provisiones para el desempleo y las contingencias de la vida, salud, educación, justicia, tarifas de los servicios públicos, etc). Como G. O'Donnell ha señalado en la década precedente a partir de la idea de "gobernanza", que acertadamente planteaba que las decisiones de Estado debían contar con información y consulta proveniente de los actores sociales para ser eficientes, derivó en una acepción de ese término y en prácticas que se inspiraban en él que pretendía el abandono de una definición de proyecto colectivo orientado desde el poder legítimo, en provecho de una suerte de automovimiento de la sociedad. Esta orientación aliviaba o suprimía la regulación normativa que debía limitar la discrecionalidad de los poderes fácticos. En términos más generales la idea de Estado mínimo y de la desregulación social estuvo asociada a la retracción de las instituciones, acentuando la separación de éstas de la expresión de la voluntad política ante el temor –se decía– de que las políticas públicas y un Estado amplio fuera permeable a demandas crecientes y contradictorias que lo hicieran ineficiente o fuente de privilegios y de anidamiento de intereses particulares en su seno. Pero, en paralelo a la idea de que un Estado poco interventor sería mas imparcial se difundía una ideología no intervencionista, a veces explícitamente formulada sosteniendo que el bienestar general vendría de la mano de una actividad privada (en el ámbito económico sobretudo) librada de restricciones: el libre albedrío de los pudientes y, en consecuencia detentores de las decisiones, conllevaría la mejora de la situación general y de todos. Estas antiguas teorías restrictivas y descalificadoras del rol del Estado tuvieron amplio eco y consecuencias en la región latinoamericana.

El actual "retorno del Estado" conlleva en la mayoría de los casos la intención de reequilibrar la balanza social, es decir, intervenir a favor de una mayor igualdad en la distribución de bienes y en el reconocimiento de realidades, identidades y demandas de igualdad y de diferencia y en la creación de una institucionalidad acorde con este propósito. Aunque los progresos en esta dirección no son siempre los esperados, siendo la mejora en el combate de la pobreza más auspicioso que lo alcanzado en el acortamiento de las distancias sociales, y en consecuencia, los temas sociales y de reconocimiento continúan pendientes. Se plantea también con gravedad el interrogante de en qué medida estas transformaciones del Estado van a la par de un fortalecimiento del régimen político democrático y aún de la preservación de ciertos derechos sociales y políticos que deberían estar inscritos en la institucionalidad misma del Estado.

La irrupción de demandas que propulsan el desplazamiento de instituciones tradicionales y suelen traducirse en liderazgos personalistas alimentan esperanzas e interrogantes. El peligro que la movilización social se detenga en su fase

movimientista y que el fraccionamiento de intereses y demandas, así como el estancamiento en un momento elemental de la representación –la relación masa-líder– obstaculicen el desarrollo de instituciones y legislación que despersonalizan aspiraciones y logros, es real. Sin embargo, la conciencia de derechos en las sociedades latinoamericanas se ha extendido y los movimientos recientes aunque muchas veces connotados por la expresión del descontento y del veto, también están imbuidos de un espíritu individual y colectivo de autonomía que acota las delegaciones de poder personalistas y tiene potencialidades deliberativas. Con los matices propios de las diferentes realidades nacionales, lo que vemos emerger es más bien una ciudadanía en vez del tradicional “pueblo” supuestamente homogéneo que en el pasado se consideraba como el depositario de una voluntad que le sería inherente y que por ello podía ser simplemente encarnado por un jefe político. Las ciudadanía en expansión, incluidos los sectores postergados emergentes tienden a ser deliberativas y a no adoptar una identidad permanente y delegada.

3. Aún teniendo en cuenta que la rehabilitación del Estado tiene una suerte de piso mínimo de garantías, bienes y servicios, que aún deficientemente asegurado, la tarea institucional no consiste tan sólo en sobrellevar el desafío de mejorar la protección de derechos. Implica también favorecer la articulación con un régimen político democrático que genere un movimiento institucional en el que lo que se consagre como ley y organización tenga su fuente y su acompañamiento en la deliberación y las costumbres cívicas.

La tendencia, en parte efectiva y en parte posible, en la evolución de las sociedades latinoamericanas, es que el Estado ancho no sea tan sólo el amparo para los asuntos privados de los individuos.

Es el momento de recordar que los cambios que se suceden en la región, en particular desde inicios del siglo, han estado signados por la crisis de la representación política y social. Un signo de interrogación pende sobre el régimen político que podría formularse en los términos siguientes: ¿qué tipo de democracia emergerá de las mutaciones en curso? Esta interrogación con un alcance variable para los diferentes países tiene, sin embargo, una validez general.

Deberemos preciar el diagnóstico de la mentada crisis. Puede detectarse un movimiento simultáneo, de consolidación de las bases de la representación política, las elecciones, aunque no de sus recursos tradicionales, los partidos políticos; y paralelamente una ampliación del espacio público, de comunicación política y presencia ciudadana en el que el poder legal es cuestionado y puesto ante el desafío de revalidar regularmente su legitimidad.

Las elecciones se han convertido en la fuente indiscutida del poder político. Ello ha ido en desmedro del poder que tradicionalmente tenían las corporaciones, particularmente la militar, pero también la de negocios y la sindical para influir o

incluso pretender ser sustento de los gobiernos o de las pretensiones de vanguardias políticas de expresar al pueblo más allá de su pronunciamiento efectivo. Se vota y se vota en elecciones cada vez más competitivas, y que son consideradas por los ciudadanos como oportunidades reales de definir el rumbo político. En ese sentido, sobretudo el ciclo reciente de elecciones presidenciales ha sido la ocasión de una repolitización de las sociedades, en donde se ha puesto en juego el rumbo a seguir.

Pero las elecciones, núcleo del dispositivo de la representación, son mucho más de lo que eran. Sobre el fondo del debilitamiento de los partidos y liderazgos tradicionales y de una ciudadanía que, como contrapartida, no tiene identificaciones permanentes, las campañas electorales adquieren un relieve particular, puesto que la compulsa en la mayoría de los casos no está prefigurada por la evolución de un sistema de partidos pre existente. En el transcurso de las campañas electorales se configuran ofertas políticas, con frecuencia bajo la forma de coaliciones que aglutinan redes o fragmentos de los partidos tradicionales en desagregación en torno a un liderazgo de popularidad.

La representación en ese sentido, está más que nunca en el centro del dispositivo institucional. No hay otra vía legitimada de acceso al poder político que la competencia política electoral. Pero la representación ha mutado en la medida en que el protagonismo de las fuerzas organizadas tiende a ser marginal. El otro pilar del régimen político es la expresión ciudadana multiforme en el espacio público. Desde la consagración del derecho a peticionar ante los gobernantes y del derecho de huelga de los trabajadores, hasta en general el reconocimiento de los derechos civiles, en particular los referidos a la libertad de comunicación, se ancló desde sus orígenes modernos una concepción de la democracia que incluía una expresión ciudadana que iba más allá del pronunciamiento electoral.

Las democracias contemporáneas (en América Latina, pero también en las sociedades de democracia madura) han evolucionado en la dirección de una presencia ciudadana expandida en el ámbito público. En el siglo veinte fueron características las movilizaciones de “masas” organizadas y ulteriormente los movimientos sociales de vínculos más informales y menos derivados de los conflictos en el mundo del trabajo.

La ciudadanía contemporánea, ahora, en los albores del siglo veintiuno, es crecientemente autónoma en el sentido de que no tiene pertenencias e identificaciones permanentes y, aunque no es impermeable a influencias de líderes y de núcleos y redes ideológicas, se halla en verdad expuesta a una comunicación política variada y diversa que hace que sus orientaciones y preferencias se formen con más libertad que en el pasado.

Esta nueva ciudadanía desencuadrada está cada vez más en el centro de la vida pública en Latinoamérica. Desde este punto de vista, la desconfianza<sup>1</sup> es el signo

de la relación ciudadana con el poder y con los asuntos públicos, adquiriendo ésta diferentes modalidades: vigilancia respecto a los actos de gobierno, calificaciones de las acciones de los poderes, expresiones de veto a las decisiones, llegado el caso por fuera de los canales institucionales.

Esta intensificación de la vida pública está sostenida en un abanico de expresiones ciudadanas constantes o esporádicas. En primer lugar la opinión pública ha devenido un dato omnipresente en la vida pública, resultado de las estimaciones efectuadas por las encuestas, en estrecha relación con las mediciones de audiencia de los medios de comunicación en su variable interés por los asuntos públicos. El estado de opinión, cuestionado e inasible como es, se ha constituido, sin embargo, en un referente ineludible de las decisiones de los gobernantes y líderes políticos en general.

En el ámbito más dinámico del espacio público se encuentran los medios de comunicación y en primer lugar la televisión y crecientemente Internet. Pese al acceso diferenciado que tienen los individuos a los recursos de la comunicación política, y a la existencia de factores con capacidad de incidencia por el control (relativo) sobre los medios (propietarios efectivos, grandes columnistas, micro climas periodísticos), la comunicación política está también influenciada por grupos ciudadanos de representación virtual, autónomos de los mencionados poderes fácticos y con capacidad para instalar temas y fomentar corrientes de opinión, y por lo que en las sociedades pueda existir como “sociedad civil”.

Aunque el espacio público es concebido como un ámbito de opinión e influencia, pueden surgir en él expresiones de descontento que tienen capacidad compulsiva o que incluso ejercen la violencia y pueden forzar soluciones e incluso jaquear o desestabilizar gobiernos. De hecho en los últimos años se produjeron en América Latina quince interrupciones en los mandatos presidenciales originados en la protesta ciudadana y popular. Pero sin llegar a esos extremos la presencia ciudadana directa, el asambleísmo y el corte de ruta se han propagado como ilustración de una propensión ciudadana a exhibir públicamente las demandas procurando así la sensibilización ante los reclamos y prescindiendo con frecuencia de las organizaciones políticas y sociales existentes.

La movilización social y, en particular, las expresiones más fragmentarias y espontáneas de nuestro tiempo, tienen una doble faz. Por una parte, la presencia ciudadana desafía al plantear necesidades, e incluso al exteriorizar pasiones, que apuntan al ámbito instituido de la sociedad, generando la expectativa que el poder y los responsables políticos den cuenta de sus actos y procuren una elaboración de los reclamos y protestas, que las legitime y las vehiculice.

Pero la movilización social si se hallase carente de voces emergentes y de interlocutores responsables puede quedar en un estadio de puro veto al poder,

devenir antiinstitucional y encontrar refugio en sí misma desarrollando una identidad absoluta poco afín al entendimiento en el marco de la comunidad política.

De todos modos, la presencia ciudadana en el ámbito público, que alcanza hasta la auto-representación requiere ser interpretada en toda la significación que adquiere. La activación social ha sido tratada por algunos investigadores en términos de “social accountability”<sup>2</sup> refiriéndose esencialmente a la vigilancia que ejercen los gobernados sobre las promesas de los gobernantes, pero esta designación parece limitada si se considera que el espacio público es el escenario de expresiones ciudadanas que generalmente vetan decisiones imprevistas teniendo en cuenta las circunstancias en que se adoptan, promueven temas o soluciones antes impensadas, o que más generalmente se producen desplazamientos en la legitimidad respecto al momento en que se consagraron los mandatos representativos.

Esta extensión de la expresión ciudadana ha sido a veces interpretada como circunstancial, resultado de una crisis que llevaría en el futuro a una mayor institucionalidad. Por cierto, para varias sociedades que han conocido la zozobra económica o institucional, o ambas, es previsible una estabilización en torno a nuevos formatos institucionales. Pero probablemente ella difiera de la estabilidad del pasado.

Esta evolución contemporánea en la que coexiste un reforzamiento de la legalidad de la representación con una desconfianza hacia las variadas expresiones del poder se corresponde con la propia naturaleza ambivalente de la democracia: igualdad ciudadana en paralelo a diferencias producidas por la propia sociedad que crean mini aristocracias de poder. Las jerarquías no son sólo propias de la división funcional del trabajo y de las desigualdades de fortuna, sino que se han hecho aun más notorias en la vida pública por derivaciones de su propia actividad. Podría decirse que el ejercicio mismo de la democracia comenzando por la igualdad de derechos<sup>3</sup> pone en movimiento una dinámica de diferenciación y desigualdades. Pero en el ámbito público político esa ambivalencia se ha hecho más evidente. Todos elegimos y tenemos igual peso electoral, pero el principio de la electividad tienen que ver no sólo con la proximidad e identificación con los electores que muestren los aspirantes a gobernar, sino con las capacidades para representar y ejercer el poder. De modo que al votar se cree elegir a los más capaces y quienes se dedican a la política y se postulan constituyen un mundo separado que tiende a perpetuarse en los ámbitos de poder.

En las sociedades contemporáneas se expande la desconfianza porque esos representantes legales y aceptados son considerados a la vez como una “clase” con intereses propios. Ante ella el ciudadano común ejerce la vigilancia cuando no está ganado por la decepción y escepticismo y ejerce cada vez más, en una época de identificaciones colectivas declinantes, un poder de veto electoral (votando contre el gobierno o el grupo dominantes, o no electoral), siendo cada vez más infrecuente la participación en proyectos colectivos de carácter general.

Esta tensión de los ciudadanos con los representantes y los gobernantes es particularmente intensa en América Latina, donde las desigualdades sociales económicas y culturales son más notorias. Por ello, la consciencia de derechos que se ha extendido cuestionando desigualdades y privilegios junto a transformaciones ideológicas, sociales y tecnológicas, que no es el caso de tratar aquí, permite pensar que la nueva autonomía ciudadana constituye un dato permanente de la vida pública. O dicho de otro modo, que junto a las instituciones de la representación, sin desconocerlas, pero sin subordinarse a ellas, se preservará un espacio público activo que requerirá permanentemente la legitimación de los actos de poder. La construcción de un “Estado ancho” y la mejora de la democracia se presentan así como procesos estrechamente asociados.

4. Pensar el Estado y la democracia, habida cuenta de los cambios de época sobrevenidos, supone tener en cuenta:
  - a. Un estado democrático se caracteriza, por cierto, por la articulación de ciertos principios: el de la igualdad ciudadana, el de la libertad, el de la solidaridad en el marco de una comunidad política que protege a los individuos que a la vez pertenecen a ella porque están embarcados en una aventura común definida democráticamente por sus miembros. Pero las instituciones democráticas han cambiado y cambian a lo largo del tiempo y de hecho han sido diferentes según las tradiciones nacionales en que se inscribieron.

En los tiempos presentes parece perfilarse una mutación institucional. Por una parte el dispositivo representativo reconoce nuevos actores y una nueva dinámica; por otra parte, la expresión ciudadana en el espacio público adquiere un nuevo relieve. La deseable deliberación y legitimación representativa (en el Congreso) se produce en paralelo e influenciada por la deliberación y movilización de actores en el espacio público. Esta evolución se presenta como una realidad cada vez más efectiva, pero la adaptación eventual de las instituciones está todavía pendiente (flexibilización eventual de los términos de los mandatos de la representación legal, modalidades de consulta y referéndum que habiliten en casos especiales el pronunciamiento ciudadano directo, etc.).

Las reformas políticas para mejorar la representación y democratizar el juego político están en buena medida aún pendientes.

- b. Si el espacio público es tan relevante, se hace necesario, por supuesto, estar atento a la vigencia de los derechos civiles y políticos, pero también en un espíritu no restrictivo, regular la acción de los agentes que intervienen en la comunicación y mejorar las condiciones para un acceso generalizado a la comunicación política.

En términos más generales e incluyendo en ello a la movilización ciudadana, el espacio público no puede estar plenamente institucionalizado a riesgo de desnaturalizarlo, pero tampoco puede ser “tierra de nadie”.

- c. La democratización del Estado no resulta simplemente de su articulación o subordinación a un régimen político democrático. Los ámbitos administrativos, sobre todo los que se ocupan de la provisión de bienes o servicios públicos pero también las áreas más burocratizadas, deberían ser democratizadas. Ello supone la visibilidad de su funcionamiento pero también su atravesamiento por el espacio público; en otras palabras, todos estos ámbitos deben proveer información clara y accesible sobre sus tareas y ser objeto de deliberación pública. Esta apertura e iluminación de los ámbitos del Estado no supone la disolución de las jerarquías y responsabilidades legales, pero sí la ampliación de las competencias del juicio ciudadano.
- d. En definitiva, el derecho al Estado al que se refiere Guillermo O’Donnell puede ser entendido indisolublemente como el derecho a la comunidad política, a que el ámbito de las políticas y decisiones de Estado se abran al espacio público. Ello hará del Estado no una maquinaria, sino un dispositivo institucional más próximo a los ciudadanos, abierto a los consensos que en el ámbito público se forman, así como al escrutinio y al veto ciudadano. Canalizará la desconfianza ciudadana aunque no la disipará.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Sobre la expansión la actividad ciudadana inspirada en la desconfianza hacia el poder ver, Rosanvallon, Pierre ( 2006), *La contre démocratie- La politique à l’age de la défiance*, Seuil, Paris.
- <sup>2</sup> Peruzzotti , E. y Smulovitz, C. (2001), *Controlando la política*, Buenos Aires, Temas.
- <sup>3</sup> Marshall, T. H. (1944) : *Citizenship and social class*, Nueva York, Anchor Books.