

# 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

# México en el espejo latinoamericano: *política, Estado y ciudadanía*

Federico Vázquez Calero\*

## INTRODUCCIÓN: DILEMAS DE UN PAÍS FRAGMENTADO

La historia política del “Estado” mexicano podría ser contada como la fantasía de un extraño consenso o conjura. Imagina la realización metafórica del “ogro filantrópico”, quizá más del primero que del segundo, alberga la ilusión de un Estado omnipotente; pero el reverso irónico de la conjura de los necios habla en realidad de un orden y un modo de obediencia semejante a un arreglo político *kafkiano*. Nuestra vida pública y nuestra sociabilidad cotidiana lo testifican, la debilidad de la “ciudadanía” lo insinúa.

La descomposición del antiguo régimen narra la desnudez de una modernidad política esquivada. La conjura queda desacreditada por una sublime deslegitimación de los necios. El terremoto del 1985 lo puso en evidencia, ni siquiera la pata filantrópica fue tan efectiva. Cualquier amigo de otro país que ha tenido la “dicha” de asistir a realizar trámites migratorios sabe bien a lo que aludo. La reciente “crisis del maíz” y la extensión de zonas marrones en el país como las denomina O’Donnell<sup>1</sup> son muestra de nuestra triste necesidad conjurada o si prefiere de los infortunios de nuestro mundo “público”.

México ingresa al siglo XXI con diversas transformaciones y momentos de confusión. Para nadie resulta extraño que el proceso de democratización requiere de nuevas miradas, sobre todo si admitimos que el estilo predominante de hacer política y

\* Maestro en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Encargado de Diálogo Político e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en México.

de gobernar, así como el modelo de desarrollo de los últimos años ha despertado signos de agotamiento y múltiples climas de desencanto y desafección. En algunas ocasiones la democracia parece irrelevante y la política pierde sentido para la vida cotidiana de los ciudadanos. Un Estado débil que no logra reformarse para conducir los nuevos retos de una gobernabilidad democrática y hacer frente a los poderes fácticos y a los desafíos de la globalización, una sociedad con enorme fragilidad en sus capacidades políticas y cívicas, un modelo de desarrollo socio-económico con escasos logros en términos de crecimiento y generación de empleos de calidad, sin consensos mínimos para producir políticas estructurales en pro de la igualdad y la inclusión, dejan al descubierto una de las zonas más preocupantes de la experiencia mexicana: un país donde la “ciudadanía” como referente central de la democracia, continúa como tarea pendiente del proyecto de república democrática.

Pese a los avances del régimen de la democracia política, los actores políticos conviven en escenarios donde coexisten, contradictoriamente, culturas políticas ligadas al régimen semi-autoritario con prácticas de la política democrática y formas innovadoras de ocupar el espacio público que, sin embargo, chocan frente a enclaves autoritarios en el seno mismo de la sociedad civil y la política. La compleja convivencia entre lo que muere y se agota con lo que no termina por nacer, hacen de la vida pública mexicana un teatro de simulaciones donde la lucha por el poder se desnuda frente a sus deslizamientos frívolos y sus formas mediáticas terminan por convertir el espectáculo en la institución de mayor desprestigio de la política mexicana.

El cambio socio-político en México parece implicar situaciones parecidas a las descritas por Italo Calvino<sup>2</sup> en su clásica metáfora de las “Ciudades Invisibles”, con la cual expresaba una pérdida de sentido y rumbo de sus habitantes. En este contexto, podemos preguntarnos: ¿Continúa México siendo un caso de “excepcionalidad” y de estabilidad institucional? O por el contrario, los recientes acontecimientos electorales nos hablan de un acercamiento en términos de fragilidad democrática al resto de los países latinoamericanos?

El problema central que enfrentará la sociedad mexicana en las próximas décadas guarda estrecha relación con la reconstrucción de una comunidad política nacional que pueda insertarse de manera autónoma en la globalización. Uno de los riesgos que enfrentamos como país es la fragmentación de la sociedad como hogar público. Varios factores apuntan en esa dirección: fuerzas económicas y comunicacionales transnacionales, poderes fácticos externos e internos, la desigualdad que amenaza en convertirnos en dos o más “sociedades” extrañas las unas de las otras, la exclusión de amplios sectores sociales, el debilitamiento del Estado como referente de unidad y la pérdida de la dimensión pública de la política como forma de convivencia colectiva y la desvalorización de la vida en común.

Los desafíos que tendremos que abordar como nación serán el fortalecimiento de la capacidad conductora, reguladora e integradora del Estado, la modernización y democratización del sistema de representación y de los partidos políticos, el aumento de

las capacidades políticas de los actores sociales y, la calidad y relevancia de la política y el régimen democrático.

Sin duda México vive un momento histórico, la magnitud de nuestro incierto orden político nos permite pensar que estamos ante la mayor encrucijada posrevolucionaria. Nuestro dilema como sociedad será encontrar respuestas colectivas para superar la descomposición extendida del antiguo régimen y diseñar fórmulas creativas para transitar de una era político-cultural post-prista a una época democrática como cimiento cultural de otra forma de hacer política y de otro estilo de gobernar, sin lo cual, nuestra convivencia social estará en entredicho.

## I. EL ESPEJO DE AMÉRICA LATINA

### Política y democracia: entre el “desencanto y la utopía”

¿En qué sentido los procesos de democratización han modificado nuestras concepciones de la política, las formas de practicarla y los estilos de gobernar? ¿No es acaso la debilidad de lo público y el fortalecimiento de la ciudadanía componentes centrales y tareas pendientes del proyecto democrático en América Latina?

Concluidas la “fases duras” de las transiciones democráticas y recuperada la posibilidad de volver a “hacer política” y, en otros casos de ampliar su ámbito, no deja de resultar un tanto paradójico que la principal consigna y reivindicación proveniente de distintos campos (sociedad civil, asociaciones ciudadanas, movimientos sociales, partidos políticos, líderes políticos e intelectuales) que recorre el discurso público latinoamericano en los últimos años sea la búsqueda de “otra forma de hacer política”. El ejemplo más reciente y contundente lo encontramos en la metáfora del “regreso de la ola de la izquierda” y en los discursos que buscan acceder al poder mediante la promesa de transformar las prácticas políticas y el estilo de gobernar.

Una primera lectura se identifica con la “desafección” frente a los resultados de la democracia y a los tipos de regímenes constituidos. Otra visión alude a la “irrelevancia de la actividad política” para superar las desigualdades, las brechas socio-económicas y la dificultad de construir otro modelo de desarrollo; otra pone el énfasis en los escasos logros por ampliar la participación ciudadana y la incidencia de los actores sociales ya sea en la toma de decisiones o en la agenda pública, mientras la mirada estatal señala la privatización del ámbito público del Estado.

Finalmente, el punto de vista que pone el acento en el declive de la publicidad política, el debate y la argumentación racional o el uso público de la razón y la deliberación, sustituidas por el reinado de la imagen, la televisión y la simulación creada por los medios masivos de comunicación y las industrias culturales. La idea parece

sencilla: se reconocen avances democráticos, pero la política en democracia, suponen, no ha cambiado mucho y si lo ha hecho ha sido para mal, “sigue siendo lo mismo de antes”, peor aun, está en “crisis”. De manera coincidente con la lógica de malestar y el diagnóstico de crisis, aunque por el lado contrario, emergen versiones nostálgicas: “la política no es como antes, ya no es lo que fue”. No despierta pasiones ni representa sueños radicales de cambio, no es más una fuente de identidad colectiva, nada se juega en la política, serían sus principales lamentos.

De modo que tanto el imaginario utópico (el anhelo de otras formas de hacer política frente a los magros resultados en democracia) como el nostálgico del pasado (ya no es lo mismo hacer política en nuestros días), narran diferentes escenas de lo que podríamos denominar “el crepúsculo del espesor público de la política”, que sin referirse a lo mismo, constituyen un campo de malestar simbólico.

No se trata de una dicotomía simple o reduccionista, ya que entre el campo que conforman nostálgicos y utopistas, podemos identificar diferentes concepciones del espacio público y por tanto, diversas lecturas o representaciones de lo que es y significa hacer política. Podemos sugerir que ambos “puntos de vista” aluden a un fenómeno más profundo: la incertidumbre por el lugar y el sentido de la política, mediado por su representación del espacio de lo público, sobre la transformación de sus sentidos (de lo que es general o común a todos, de lo visible o manifiesto y de lo accesible o abierto).<sup>3</sup>

Si el momento de la transición a la democracia en América Latina fue vivido como el “retorno de la política”, como acontecimiento cultural que permitía recuperar la dimensión del espacio de lo público, no deja de resultar irónico que al poco andar de los procesos de democratización, el espacio de la política y la figura del político se conviertan en el tribunal de los acusados, en un territorio susceptible de todo tipo de críticas, en el espejo de todos los males de la sociedad. La desafección expresada en la aspiración de “otra forma de hacer política” no deja de resultar difusa en un contexto de recuperación de la democracia, lo que nos lleva a sugerir que la “matriz del malestar” se compone, por una parte, de las implicaciones privatizadoras del modelo económico y la pérdida de espesor público del Estado, y por la otra, de un cambio más profundo que guarda relación con el lugar y el sentido de la política, lo que nos lleva a la transformación del espacio público como clave de lectura para abordar las concepciones de lo que es y significa hacer política en nuestros días.

Paralelamente a los procesos de cambio político, las sociedades latinoamericanas experimentan “mutaciones” de un espacio público que modifica la identidad de la política centrada en el Estado, pero también de aquella que se “desprendió” de la esfera estatal en su lucha de formación/ampliación de una esfera de autonomía cívica o pública societal, como campo asociativo “opuesto” el Estado y como publicidad política capaz de fiscalizar, a través de su activación política, al poder. De manera que pensar la política (su lugar, metas, fines, tareas) no puede desligarse de las transformaciones de los

sentidos de lo público donde la actividad política acontece. No se trata solamente de un malestar instalado en la incapacidad de modificar o racionalizar la condición humana de gobernantes y ciudadanos inscrita en la metáfora irónica de la “sonrisa de Maquiavelo” (“lo que la política realmente es o con sus formas realistas de practicarla”), sino con una pérdida de “mapas mentales” radicados en transformaciones estructurales y culturales del propio campo de lo público y de la política misma.

Si bien el Informe de la Democracia en América Latina de PRODDAL sentó las bases teóricas y conceptuales para pensar la ciudadanía en el contexto regional y abrió diversas pistas para el debate, la propuesta actual, encaminada a pensar el Estado que requiere la construcción de una democracia de ciudadanía, puede aportar rutas de reflexión y acción para transformar la cultura política de la sociedad mexicana, aunque también debemos sugerir un camino para pensar la política desde la mirada ciudadana. ¿Qué significa pensar y hacer política desde un espacio de ciudadanía?

La mejor respuesta que tengo en mente es la esbozada por Thierry Lemaesquier a propósito de un ensayo poco conocido en nuestras latitudes, pero que gracias a un seminario sobre estos mismos temas realizado por PNUD-México a fines de 2005, tuvimos oportunidad de conocer. Se trata de la idea del tercer sistema sugerida hace más de 30 años por Marc Nerfin<sup>4</sup> en su escrito: *Ni Príncipe ni Mercader: Ciudadano*. Donde señalaba la posibilidad de construir un tercer espacio diferente del Estado y el mercado, expresión de un poder intermedio y autónomo conformado por ciudadanos, movimientos y asociaciones.

En nuestro espacio geográfico, el politólogo argentino Guillermo O’Donnell<sup>5</sup> escribió en 1989 un artículo donde narra microescenas de apropiación y privatización del espacio de lo público que podrían tener su correlato en nuestras prácticas políticas. Es decir, formas prebendalistas y patrimonialistas de gobernar y de hacer política. La frágil delimitación entre lo público y lo privado como problema político para construir instituciones y elaborar reglas de convivencia social conforman un serio obstáculo para democratizar nuestros regímenes políticos.

Como resultado, tenemos una política sin mediaciones institucionales que, en su práctica, convergen al interior del Estado –desde una esfera pseudo-pública y desde la sociedad– con el asalto de intereses privilegiados que privatizan y pulverizan el espacio público societal y estatal. En síntesis, las micro escenas vividas por O’Donnell en la sociedad paulista, lo llevan a preguntarse si acaso tienen algo que ver con el gran tema de la privatización o colonización del aparato estatal, y con el patrimonialismo y el prebendalismo como modos prevaletentes de nuestras prácticas políticas. Desde luego se trata de un tema recurrente en la historia política latinoamericana y una problemática de la conformación de nuestras “repúblicas” o de nuestros Estados-nacionales, de nuestra problemática y esquivada modernidad.

Transcurridos más de veinte años de aquellas reflexiones de O’Donnell, ¿podemos decir que los procesos de democratización han revertido dicha incapacidad

de delimitación estructural o han implicado un fortalecimiento de la dimensión pública en el ámbito estatal y fortalecido lo sentidos de lo público en el terreno societal como antesala de nuevas relaciones Estado-sociedad o de un estilo diferente de gobernar y de hacer política? Las reflexiones sobre la democracia delegativa y la ciudadanía de baja intensidad parecerían arrojar una respuesta negativa.<sup>6</sup>

Por su parte, el sociólogo brasileño Leonardo Avritzer sugiere que el cambio significativo en la forma de ocupar el espacio público y la emergencia de nuevas prácticas sociales en la cultura pública de asociación existente en la región no ha implicado la incorporación de tales innovaciones en la sociedad política. De manera que la transformación del asociativismo debe ser capaz de hacer compatible los cambios culturales con diseños institucionales para ampliar el espacio público y democratizar las formas o modos de hacer política.<sup>7</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos se han instalado las condiciones básicas de toda poliarquía y, sin embargo, un malestar difuso recorre nuestras democracias. El triunfo electoral y la interpretación, un tanto mítica que se ha difundido alrededor de la “ola del regreso de la izquierda”, expresaría el descontento y la desafección con los diferentes tipos de transiciones y con los resultados de las “repúblicas” realmente existentes. Experiencias que hablarían de intentos por reconstruir las relaciones Estado-sociedad, después de un paradójico encuentro entre corrientes anti-estadistas y anti-políticas; una proveniente de la crítica moral a la política instalada en la sociedad civil y la otra encarnada en las concepciones tecnocráticas y neoliberales que buscaban despolitizar la sociedad, descargar al sistema político de una supuesta explosión de demandas y reducir el Estado a su mínima expresión.

Después de dicha ola anti-política y anti-estatal<sup>8</sup>, presenciamos una vuelta al Estado como espacio de análisis y reflexión que busca caracterizar los tipos de poliarquías o democracias políticas construidas en el periodo posterior a las transiciones.<sup>9</sup> Si en los años noventa asistimos por doquier a la tentación “antipolítica”: políticos que se presentaban como apolíticos, “outsiders” provenientes de espacios sociales “fuera del poder” y contrarios a la sociedad política y al sistema de representación partidista, el cambio de siglo nos regresa a un discurso que busca revitalizar la actividad política y revertir la disolución de la dimensión pública del Estado. Sin embargo un malestar difuso recorre nuestros ordenamientos socio-políticos, descontento que quedó abiertamente expuesto en el Informe de la Democracia en América Latina del PNUD.

Los descontentos que recorren el discurso público regional parecen coincidir en cinco grandes ejes: a) el sentido de la política y las formas de practicarla, b) los estilos y las formas de gobernar o ejercer el poder, c) el debilitamiento y privatización de lo público, d) una ciudadanía imaginaria y la falta de autonomía y poder político de la sociedad civil y e) la dificultad de superar la desigualdad y de hacer frente a la desintegración social. De manera que calidad de la política y democracia elitista, debilidad y crisis del Estado y un modelo de desarrollo excluyente, despolitizador y

privatizador conforman los núcleos duros del malestar de los resultados de los procesos de cambio socio-político.

Dinámicas de cambio que ponen en escena diversos tipos o “estilos políticos predominantes”, los cuales pueden agruparse en cinco aspiraciones o búsquedas:

- a) **otra forma de hacer política** (como respuesta al descrédito de dicha actividad y a su baja calidad o rendimiento),
- b) **nuevas relaciones entre poder y sociedad** (como respuesta al desencanto y la desafección frente a las promesas incumplidas de la democracia),
- c) **nuevo modelo de desarrollo** y superación del neoliberalismo (como respuesta a la privatización, la desigualdad, la injusticia social, la pobreza, la exclusión y el desempleo, incluso el bajo crecimiento y la pérdida de competitividad a través de un Estado socialmente activo y responsable),
- d) **modelo de integración y convivencia** (diversidad cultural, gestión política de las diferencias, reconocimiento de identidades y convivencia en sociedades de creciente pluralidad frente a persistentes lógicas de discriminación y negación del otro como antesala de la exclusión socio-económica y la dominación política),
- e) **otra forma de relacionarse con el exterior** por medio de una política alternativa de inserción en la globalización (como respuesta a las relaciones de dependencia y asimetría en el ámbito internacional).

Frente a tales búsquedas, los diferentes diagnósticos producidos en América Latina conducen a diversas interpretaciones y rutas socio-políticas. Una corriente que podríamos denominar “societalista” parece dirigir y en algunos casos reducir su análisis al ámbito de la sociedad civil o de los actores sociales y las nuevas prácticas políticas surgidas en su seno, dando la “espalda” a las transformaciones del Estado, como si lo acontecido en los últimos años no tuviera relación con la construcción de un espacio público autónomo o no estatal.

La separación estricta entre el Estado y la sociedad, olvida que dicha instancia política ha tenido un peso fundamental en nuestras sociedades, corriente que tuvo algunas reflexiones a fines de los años setenta y principios de los ochenta<sup>10</sup>, debilitándose en el transcurso de las transiciones y en el “retorno de la sociedad civil” de claro signo anti-estatal. En la actualidad, la reflexión sobre el tipo de Estado resulta crucial para caracterizar las poliarquías o democracias políticas construidas en el perdido posterior a las transiciones.<sup>11</sup>

Por ello, pensar la formación del espacio público en las nuevas democracias latinoamericanas sin atender las transformaciones del Estado sería políticamente esquivo, sobre todo si queremos caracterizar los estilos de hacer política y de gobernar o ejercer el poder. Desde luego no desconocemos la emergencia de nuevas formas de acción colectiva

en tanto ocupación y aparición en el espacio público-societal y las prácticas asociativas surgidas en él, pero de resultar acertada la literatura que se refiere a una descomposición de la matriz Estado-céntrica y de la matriz socio-política del Estado-nacional popular, el Estado no puede quedar fuera de la reflexión.<sup>12</sup>

De manera que en la interrogante provocada por las escenas antropológicas descritas por O'Donnell y elevadas a problemática política, anunciamos una posible ruta de reflexión: *pensar desde el espacio público las formas de hacer política en las nuevas democracias latinoamericanas*. Lo acontecido con la esfera pública societal no puede ser pensado o aislado de lo sucedido con la dimensión pública estatal.

En esta línea, los procesos de reforma estatal no significaron su democratización ni el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma, sino más bien el achicamiento y la privatización del Estado caracterizaron las nuevas relaciones entre Estado y sociedad, surgieron nuevos sistemas de intermediación —neo-pluralistas— que concibe la democracia como simple competencia entre grupos de interés y élites, a lo sumo entre partidos políticos oligárquicos, lo que en realidad estrechó el espacio público y amplió la distancia entre la sociedad y la política.<sup>13</sup>

Manuel Antonio Garretón, por ejemplo, se refiere a las transformaciones de las relaciones Estado-Sociedad mediante la definición de una matriz socio-política como herramienta de análisis. Sugiere que la problemática central radica en la reconstrucción de la polis, de la comunidad política. La nueva matriz socio-política en formación arrojaría en su versión más optimista la superación de formas antidemocráticas de gobernar y en su versión matizada o combinada, hablaría de una convivencia híbrida entre formas clásicas y emergentes de hacer política.<sup>14</sup>

Concepciones y prácticas que caracterizarían “matrices híbridas”, con lo cual se alude a la posibilidad de diferentes modos en que los actores y sujetos se constituyen en el espacio público y político, a estilos varios de hacer política y gobernar en el seno de una misma sociedad, donde conviven de forma problemática. Cuando los procesos sociales logran superar contradicciones básicas y adquieren forma de matriz socio-política cristalizan en una síntesis, es decir, en nuevas relaciones Estado-sociedad y en un nuevo diseño institucionalizado.

El mismo Garretón señala al respecto que los gobiernos democráticos no han podido reconstruir una nueva matriz sociopolítica ni han sido capaces por un lado, de revertir el retroceso de la ciudadanía clásica (*citizenship*) y por el otro, de avanzar en diseños institucionales que respondan al nuevo campo de ejercicio y derechos ciudadanos (*citizenry*) y por tanto, debemos hablar de modelos de recomposición, (aún en construcción) de las relaciones entre Estado y sociedad.<sup>15</sup>

El primer modelo que identifica es el *politicista*, en el cual la sociedad se reconstruye desde la política, la permanente movilización política, una especie de democracia continua a través de ciertas formas de caudillismo, ahí donde se han debilitado las organizaciones

políticas de mediación (Venezuela), el sujeto es el pueblo movilizado y sus riesgos son la polarización de la sociedad y su dificultad la institucionalización más allá del liderazgo personal.

La segunda variante del *modelo politicista* sería la chilena y la uruguaya. Es el *modelo partidista*, la sociedad se reconstruye a través del sistema de partidos, el sujeto son los partidos políticos pero también una invocación a la ciudadanía que no se expresa en ellos. Su debilidad radica en la dificultad de canalizar y expresar demandas sociales que en sociedades complejas no pasan siempre y obligadamente por la política oficial o el sistema de representación, lo que genera una percepción de separación entre política y sociedad.

El segundo modelo es el *societalista*, que intenta reconstruir las relaciones entre Estado y sociedad desde la sociedad y tiene dos variantes: a) étnica, que incluye elementos politicistas y de la segunda variante del modelo societalista, se encuentra en países como Bolivia y Ecuador. Se identifica el “nosotros” de la identidad étnica con el conjunto de la nación y por ello se aspira a refundar el país. Se trata del rechazo a la nación cívica que se impuso secularmente por las comunidades indígenas, su riesgo es la exclusión del otro. La segunda variante es la que se origina en movimientos anti-neoliberales y anti-globalización. Se expresa en foros sociales e internacionales y en los llamados de la sociedad civil, sobre todo en su *dimensión movimientista* aunque con un componente importante de organizaciones no gubernamentales como sujetos opuestos a los poderes fácticos de la globalización. Su debilidad radica en su visión particularista y en su dificultad de implementación institucional y política, más allá del horizonte utópico.

Entre el politicista o estatista y el societalista, tenemos el tercer modelo: el *tecnocrático de mercado*. Promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Parten de una crítica al Estado y la propuesta de su reducción con el fin de promover el mercado como forma de asignación de recursos y como principio de organización y coordinación social. Se privilegia un aparato de Estado destinado a políticas focalizadas que complementan el mercado como agente. Muestran una visión escéptica frente a la política y la sociedad como espacio público de participación y buscan reducir al ciudadano a cliente o beneficiario de proyectos particulares que en forma de capital social aseguren la gobernanza y debiliten el rol dirigente del Estado.

Finalmente, una vía alternativa sería la reconstrucción de la polis y el Estado. Se trata de concebir a la sociedad civil como conjunto de actores que contribuyen a la reconstrucción del espacio público y político y la ciudadanía, como sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales. La calidad de la política resulta clave para diseñar proyectos de nación y fortalecer las esferas donde se reproduce el debate y la deliberación donde es posible definir colectivamente el tipo de Estado y su relación con la sociedad en tanto proyecto de comunidad política capaz de insertarse autónomamente en la globalización.

A pesar del discurso de crisis del espacio público, si apelamos a la memoria de nuestra reciente historia política, si retrocedemos la mirada hacia los años setenta y mediados de los ochenta, caracterizada en lo político por dictaduras (Cono Sur), guerras civiles (Centroamérica) y regímenes semi-autoritarios (México), sería difícil negar que los distintos procesos de democratización implicaron una *apertura* del espacio público y una revitalización de la actividad política. Cualquier comparación razonable entre aquella época y nuestros días debiese arrojar un balance positivo y medianamente tranquilizador. Incluso el hecho que el espacio público se haya “descargado” de pasiones y posiciones irreconciliables y la política se desacralice<sup>16</sup>, es decir, que abandoné la racionalidad de amigo/enemigo, entonces no parecería un signo tan negativo como manifiestan los diagnósticos actuales de crisis, descontento y desafección. Sin embargo, ¿ello bastaría para decretar la buena salud de nuestras repúblicas?, desde luego que no.

¿Dónde radican entonces las paradojas y los malestares?: para unos, el modelo económico y el estilo de una modernización conservadora-excluyente ha significado la privatización del espacio público y la mercantilización-monetarización de la política; cercana a dicha postura pero con implicaciones culturales, el avance de la racionalidad del mercado en todas las áreas de la sociedad, la colonización instrumental de las relaciones sociales y la “dictadura de la técnica” se han traducido en una despolitización y un secuestro del espacio público, la tecnocracia se erige como nuevo referente de decisión soberana. También están quienes miran con nostalgia la época de las utopías revolucionarias y las movilizaciones de masas en el espacio público, para ellos, la política era a su vez fuente de realización y canal de cambio social radical, ya nada es como antes, todo cambió, se convierten en lemas de un “pasado añorado” y traumático por la “derrota”.

¿Realmente en el pasado el “espacio público” gozó de tal vitalidad como sugiere cierta literatura latinoamericana?, ¿no es acaso posible leer la historia política y social de nuestros países como una lucha por democratizar el espacio público y conquistar la ciudadanía, por hacer de la política un lugar común y no un territorio extranjero?. Una mirada al siglo XIX nos mostraría las múltiples exclusiones de diversos actores del espacio público a pesar de la construcción de una identidad colectiva (nosotros) ligado a la construcción nacional y un repaso por las distintas formaciones de los regímenes nacional-populares en el siglo XX, incluyendo lo positivo que podría tener la irrupción de las “masas” en el espacio político-estatal, tampoco nos permitiría afirmar la calidad democrática del espacio público en términos de integración, publicidad política y accesibilidad. Acaso no podríamos examinar la naciente sociedad civil desde su reivindicación por des-fagocitar el espacio público de la esfera estatal, como condición de una ciudadanía autónoma?, que sin embargo, esquivaba la responsabilidad política y la problemática construcción de un orden político democrático.<sup>17</sup>

Polémicas que se ubican en lo que podríamos denominar el proceso de agotamiento de las transiciones democráticas y de un estilo de desarrollo caracterizado

por una modernización parcial y excluyente (neoliberal), que ha dado pie a diversas rutas de cambio socio-político, así como a intentos de recomposición de las relaciones Estado-sociedad en las cuales el estatuto de la política y el espacio público retoman un lugar central en el análisis de las realidades latinoamericanas.

## II. MÉXICO: MIRADAS DE UN PAÍS DESENCANTADO

### A propósito de Don Daniel: ¿México como interrogante política?

La historia política del México contemporáneo se asemeja a la figura de un “espejo trizado”, metáfora del desencanto puesto en escena por tres autores que relatan dos épocas y sintetizan el reconocimiento de una distancia: aquella que separa ideal y realidad, expectativas y posibilidad, ilusiones y hechos. El país del “orden político” que gozó de una larga “estabilidad institucional” parece no sólo agotado, sino que el desfase entre las aspiraciones de cambio democrático y unas prácticas orientadas a desmentirlo, anuncian el fin de la “excepcionalidad mexicana” y la necesidad de mirarnos a través del espejo latinoamericano.

A fines de la segunda mitad del siglo XX, el ensayo de Don Daniel Cosío Villegas *La Crisis de México* interrogaba la viabilidad de México como país desarrollado y como “república democrática”. Entre sus páginas podemos reconocer una de las obras más lúcidas que se hayan escrito en nuestra historia política contemporánea sobre los comienzos de descomposición del orden posrevolucionario. *“La crisis proviene de que las metas de la revolución se han agotado, al grado de que el término mismo de revolución carece ya de sentido. Y como de costumbre, los grupos políticos oficiales continúan obrando guiados por los fines más inmediatos, sin que a nadie parezca importarle el destino lejano del país”*.<sup>18</sup>

Años más tarde, afirmar que en México no funcionaba la opinión pública, ni los partidos políticos, ni el parlamento, ni los sindicatos, ni la prensa; nuestro régimen, secuestrado por un estilo personal de gobernar, tenía como figura central un presidente que podía obrar tranquilamente de un modo muy personal y caprichoso. La vida pública, en realidad, era estrictamente privada, la política era monopolizada por el espacio de la “familia revolucionaria” y se articulaba en la fusión de un partido hegemónico sin distinción del Estado.<sup>19</sup>

A cinco décadas de distancia, el historiador Lorenzo Meyer retoma las reflexiones de Cosío Villegas con el ánimo de señalar la actualidad de algunas de las profecías y cuentas pendientes, a saber: la falta de estatura moral de aquellos que asumieron la responsabilidad de dirigir los destinos políticos de México y sin duda de los de hoy y, la posibilidad de revertir un país dominado por “cien familias”, ambas siguen vigentes.

*“Entonces, lo que debemos hacer es avanzar en dejar atrás justamente aquello que acabó con la Revolución, según Cosío Villegas: la deshonestidad de la clase gobernante. Hay que usar el inicio de la democracia para elevar el costo político de todo aquello que persista en buscar la manera de que en el nuevo régimen sobreviva la impunidad. Abí está el gran reto donde, dentro de sus posibilidades, la acción política de una sociedad que cada vez cuenta con mayor conciencia ciudadana debe empezar; sin violencia pero con constancia y responsabilidad, a aserrar el añoso y grueso tronco del uso patrimonial de los puestos y recursos públicos. La respuesta no es un milagro que transforme la naturaleza de los gobernantes, sino que la acción de los mexicanos convertidos en ciudadanos eleve el costo de la corrupción y la irresponsabilidad hasta hacerlo prohibitivo. En 1946 Cosío Villegas no encontró el posible camino a la regeneración porque, entre otras cosas, la acción ciudadana era imposible, casi no había ciudadanos. Hoy la situación es un tanto diferente, pero ese camino requiere tiempo... y tiempo es hoy lo que nos hace falta. No pensemos, pues, en milagros, pero sí en que querimos suerte, imucha suerte!”<sup>20</sup>*

Desde aquellas reflexiones de Don Daniel el país es otro, pero la crítica de Lorenzo Meyer acerca de la crisis del México de hoy nos regresa a un país de grandes contrastes, distancias y paradojas. Hemos de preguntarnos entonces si en realidad, ¿hemos transitado a un régimen político que permita un estilo democrático, incluyente e institucional de gobernar?

¿La vida pública se ha hecho menos privada o seguimos padeciendo la fragilidad y debilidad de lo público tanto en la sociedad como en el Estado?<sup>21</sup>

A decir de Fernando Escalante<sup>22</sup>, la “transición a la democracia” vino cargada de una buena dosis de ilusiones y premisas que parecen contradecir una forma de organización social y un estilo de hacer política que descansa en un orden moral de larga duración<sup>23</sup>. El primer supuesto es el desmedido poder del Estado y la correlativa debilidad de la sociedad. Sin embargo, el primer supuesto sería desmentido por la arbitrariedad y la corrupción, por la incapacidad administrativa y fiscal para recaudar impuestos, la debilidad en lo que atañe al ejercicio y monopolio efectivo de la violencia legítima, el uso privado de la autoridad pública y la impotencia en la universalización y aplicación de la legalidad.

De ahí que la metáfora del “ogro” filantrópico<sup>24</sup> o la fantasía de un Estado mexicano omnipotente exprese en realidad una politización excesiva de la vida social que no significa un fortalecimiento de lo público, sino una estatalidad deforme e incompetente que obedece a la presión de grupos con intereses particulares. Consecuencia de ello es que en México la gobernabilidad (estabilidad y control) ha sido conseguida a cambio del incumplimiento de la ley y la acción de múltiples intermediarios que permiten negociar la desobediencia y manejar clientelas a costa de las instituciones democráticas como el vínculo entre Estado y sociedad.

Por el lado de la debilidad de la sociedad la consecuencia más grave de la desigualdad es la heterogeneidad política, traducida en la existencia de grupos con muy diferentes formas de organización, de participación y liderazgo, diferentes prácticas y hábitos. De manera que la debilidad histórica del Estado y la heterogeneidad socio-política han hecho indispensable la actividad y el uso de una extensa red de intermediarios para moderar la distancia entre el orden jurídico y las necesidades de la vida social.

La democracia representativa ni siquiera la participativa en términos de autonomía individual tendría muchas posibilidades de arraigo cultural en un orden político sustentado en una forma de moralidad pública donde el uso de los mecanismos informales-clientelistas, patrimonialistas y prebendalistas, institucionalizan un tipo corrupto de mediación en el cual los intermediarios aprovechan la debilidad de las instituciones formales y democráticas, la falta de legalidad y las desigualdades, para producir un orden alejado de la modernidad estatal que a la postre, se convierte en su principal obstáculo ya que procura alguna forma de gobernabilidad a costa de la institucionalidad que requiere la democracia.

La conclusión de Escalante sobre la democratización mexicana y la posibilidad de construir un nuevo orden político en el cual lo público sea un pilar de una nueva moralidad parece no ser muy promisorio.

*“Lo que, por abreviar y para inspirar algún entusiasmo, se llama “transición a la democracia” se debe a ese proceso y consiste básicamente en una ampliación de la clase política. Nuevos y viejos intermediarios que buscan un acomodo ventajoso. (...) Nuestro Estado sigue siendo tan débil, ineficiente, destartado y chambón como lo ha sido siempre... Nuestra sociedad, por otra parte, sigue siendo igualmente heterogénea, sigue sin conformarse cabalmente con los supuestos de la ley. De modo que para gobernar seguirá haciendo falta un arreglo más o menos tramposo”. (...) Por ese motivo, lo que viene se antoja poco promisorio: viviremos tiempos desordenados, violentos acaso, de ir atrás y adelante, forcejeando.”<sup>25</sup>*

### Mucho ruido y pocas nueces: meditación de un Estado truncado

Las reflexiones de Guillermo O´Donnell<sup>26</sup> sobre el Estado nos alertan sobre la posibilidad de tener un Estado de baja eficacia, efectividad en su sistema legal, escasa credibilidad y capacidad de filtraje con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Sin embargo, dicho Estado no funciona para impulsar la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia.

Por Estado entiende: *un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía*

*en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.*<sup>27</sup>

De acuerdo con su definición el Estado incluye cuatro dimensiones: a) el Estado como un conjunto de burocracias que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o a proteger algún aspecto del bien o interés público-general, b) el Estado como sistema legal constituye un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, c) foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, un “Estado para la nación”, invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva que estaría por encima o que debería prevalecer sobre los conflictos y clivajes sociales, d) el Estado como filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita.

De manera que un Estado democrático requiere ser concebido como un agente del bien público, es decir, un Estado fuerte y ancho, capaz no sólo de promover paz interior y crecimiento económico, sino también de sustentar y reforzar la democracia y el desarrollo humano, lo que podría explicar su escasa capacidad para democratizar la sociedad en un contexto de aguda desigualdad y heterogeneidad socio-política.

En sus propias palabras, un **Estado democrático** *es aquel que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.*<sup>28</sup>

¿En qué sentido el Estado mexicano corresponde al tipo truncado caracterizado por O’Donnell?

Desde su perspectiva teórica podemos caracterizar al Estado mexicano constituido en los últimos años como un tipo de estatalidad truncada, incapaz de democratizarse y con serias dificultades de resolver las cuatro dimensiones estatales: su eficacia como un conjunto de burocracias distribuidoras de bienes públicos, su efectividad como sistema legal universal, su credibilidad como realizador del bien común de la nación y su condición de filtro adecuado al interés general de su población.<sup>29</sup>

Desde los años setenta, México vive un proceso de liberalización política, principalmente vía electoral, etapa de transición orientada por la modalidad de reformas políticas que culmina con el triunfo de Vicente Fox a través de la denominada alternancia democrática. Pese a los avances en materia electoral, el tipo de transición no logró la instauración democrática<sup>30</sup>, vale decir, la construcción de un andamiaje institucional y la elaboración de una constitución acorde con las transformaciones del régimen político. Acudiendo al marco teórico de Manuel Antonio Garretón, podemos sugerir que el proceso de democratización del caso mexicano enfrenta la permanencia de diversos enclaves autoritarios (actorales, institucionales, éticos, culturales) que conviven con prácticas emergentes de la democracia moderna.

En el ámbito social, el cambio de modelo económico y de estrategia de “desarrollo” ha generado, al igual que en el resto de la región, un retroceso en materia de ciudadanía social, expresiones tales como el subempleo, el incremento de la informalidad, la baja tasa de trabajadores sindicalizados, la disminución de los contratos colectivos y la seguridad social, hablan de un escenario de vulnerabilidad social. A lo que se suman nuevas dinámicas de exclusión, de desintegración socio-material junto a nuevas formas de integración simbólica, principalmente vía las industrias culturales y el complejo mediático, que, sin embargo, terminan por aumentar las brechas de expectativas entre las promesas del sistema y la sociedad de consumo frente a las posibilidades reales de acceder a los frutos del progreso material. La pobreza mantiene altos niveles, la igualdad en la distribución del ingreso se ha estancado y las distancias de riqueza siguen aumentando, lo que genera contextos de violencia social y de inseguridad ciudadana.

Económicamente, las promesas del nuevo liberalismo o del llamado neoliberalismo han mostrado serias insuficiencias y limitaciones, ya que si bien los programas de ajuste y las reformas ayudaron en un primer momento a controlar la inflación y la macroeconomía, el crecimiento económico en los últimos 20 años ha sido uno de los menores de los países latinoamericanos. Estamos frente a un escenario complicado: bajo crecimiento, generación de empleos de escasa calidad, pérdida de competitividad, desigualdad en distribución y aumento de brechas económicas de riqueza.

Quizá el “avance” más notable sea la democracia electoral, la cual abrió canales para la pluralidad política y para nuevos roles de los partidos políticos, sin embargo, la experiencia democrática de los últimos años no ha logrado traducirse en un estilo de desarrollo incluyente, la ciudadanía muestra signos de desafección al igual que la mayoría de las democracias latinoamericanas. La calidad de la política en México constituye uno de los referentes centrales para entender la descomposición del sistema político. Pese al avance en lo que respecta a la pluralidad política, los partidos políticos y el sistema de representación atraviesan por una aguda crisis de credibilidad y de desconfianza pública frente a la sociedad.

Por otra parte, tenemos algunos signos más alentadores, sobre todo en transparencia y acceso a la información, la libertad de expresión ha tenido avances, pero a la par, se vive una enorme fragilidad de los derechos civiles y la profesión periodística enfrenta riesgos y violaciones de los derechos humanos. Miles de periodistas han sido asesinados y su labor conlleva amenazas de muerte de manera cotidiana.

Si bien el congreso ha adquirido un nuevo protagonismo en los últimos quince años, sobre todo con el advenimiento del llamado *gobierno dividido*, las prácticas parlamentarias muestran un preocupante distanciamiento de las demandas de la sociedad. El clientelismo y la corrupción adquieren nuevos rostros, sobre todo en los partidos políticos y los legisladores como clientes de los medios de comunicación. La relación entre dinero y política se presenta como una estructura perversa, junto a la fragilidad del Estado de derecho, el cual no puede garantizar la seguridad de la ciudadanía y en muchos casos, ni

siquiera hacer efectivo el uso legítimo del monopolio de la violencia<sup>31</sup>, lo que expresa la debilidad del Estado.

- a) De forma que la democratización mexicana encuentra una de sus mayores contradicciones, ya que el proceso que va desde su liberalización, apertura, intentos de destitución autoritaria y de instauración democrática (inacabada y para algunos en franco retroceso) expresó un momento de apertura y despliegue de lo público no estatal en los 80, sin embargo, al poco andar ha mostrado su incapacidad por ser el puente y definir nuevas relaciones institucionales entre el Estado y la ciudadanía. La democracia, imposibilitada de frenar la expansión de la racionalidad del mercado y la “colonización” de lo público por lo privado queda atrapada entre dos transiciones que se expresa en la siguiente paradoja.
- b) Se refiere a que, justo en el trayecto de la democratización y la alternancia, la política atravesaba por transformaciones estructurales junto con el espacio de lo público, generando un desplazamiento de la centralidad del Estado (de la política) como fuente de sentido y como espacio de construcción y definición de proyectos colectivos. Supuestamente la transición ampliaría el espacio público donde se constituye la ciudadanía, sin embargo la alegría democrática se traduciría en la sonrisa irónica de la democracia, un clima de malestar, desencanto y conformismo, la brecha entre ciudadanía y Estado se incrementaba y el “espíritu público” como condición de la democracia languidecía frente a la ampliación de la esfera del mercado y el repliegue de los individuos en la esfera privada.

De ahí el nuevo discurso y demanda por más Estado, que sin embargo debe ser mirado con cautela, sobre todo cuando un rasgo característico de nuestra democracia accidentada es la actitud esquivada de las élites frente a la imperiosa necesidad de democratización del Estado. Ahí emerge la encrucijada central de la reforma estatal a espaldas de la ciudadanía.

- c) La exploración y el nexos del Estado hacia la ciudadanía debe ser pensado en clave de encrucijada: significa reconocer las implicaciones de un tipo de Estado o de “orden estatal” que, en nuestro país, ha tenido un rol central en la construcción “dudosamente democrática” de la sociedad, a tal grado de fagocitar o colonizar literalmente los espacios de la vida pública. El proceso de reforma del Estado (redimensionamiento o más bien desmantelamiento) han resultado contradictorios. No se tradujeron en fortalecimiento de la autonomía del espacio público-político. Una mirada atenta a la ola de crisis y creciente fragilidad de nuestra democracia, parece confirmar dicha idea, lo que nos lleva a pensar en la siguiente problemática: ¿cómo reconstruir y fortalecer el Estado mexicano sin atentar contra las libertades públicas y sobre todo sin “secuestrar” la autonomía del espacio público donde se dan las posibilidades de la democracia de ciudadanía?.

Por otra parte, la democracia mexicana se ha desenvuelto en un ambiente internacional poco favorable para la reforma cabal del Estado y la revalorización de lo público. No ha alcanzado a dar respuestas eficientes a los problemas derivados de la desigualdad social ni a las dinámicas generadas por la creciente globalización. Se trata, en general, de una transición larga, errática y por momentos, con signos regresivos.

El Estado mexicano ha perdido su capacidad de conducir el desarrollo, de mantener la jurisdicción sobre el territorio, así como la autoridad decisoria sobre las estrategias nacionales. El “Estado capturado o trunco” como lo denomina Guillermo O’Donnell, ha cedido sus espacios tradicionales a los poderes fácticos e ilegales tanto como a las influencias transnacionales.

En este sentido, resulta relevante recordar algunas de las ideas e interpretaciones sugeridas por el embajador Porfirio Muñoz Ledo<sup>32</sup> en el marco del seminario realizado en México, en el cual subrayó los siguientes aspectos:

- “Si concordamos en que la desigualdad y la exclusión social son fronteras objetivas de la legitimidad del Estado, es clara la diferenciación entre antiguas democracias que se sustentan en prolongados procesos de cohesión social y la realidad estatal de Latinoamérica que, se enraíza en la época colonial y transmite inter-generacionalmente estructuras de marginación y pobreza.
- La construcción de ciudadanía no es un proceso espontáneo ni ajeno al diseño de las instituciones públicas. La conversión del súbdito en ciudadano, para decirlo en palabras de Weber, no es solamente obra del temple democrático de los individuos ni de la fuerza de sus organizaciones. Se requiere una política incluyente de largo plazo en la educación, en la comunicación, en el combate sistemático a las inequidades, en la imparcialidad de la justicia, en el respeto a los derechos sociales y en el correcto funcionamiento de los sistemas representativos y participativos.
- Cuando más de la mitad de la población vive en la franja de la pobreza, se acrecientan las posibilidades de la manipulación a pesar del imperio de la legalidad electoral. Se contempla el surgimiento de nuevos caudillismos televisivos o la consolidación de las tecnocracias a través de la influencia del dinero en la política y del efecto avasallador de los medios electrónicos que reducen al ciudadano en consumidor de baratijas. Estamos asistiendo a la falsificación de la democracia o a la reproducción del autoritarismo por nuevas vías.
- Parece relevante la promoción de otras formas de representación política, la definición institucional del papel que corresponden a las organizaciones no gubernamentales, a los sindicatos, a las entidades empresariales y a los distintos componentes de la sociedad civil. El ejercicio de la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos así como

formas racionales de democracia directa, son condición imprescindible de una democracia ampliada.

- Otro propósito fundamental es trascender la “anemia” de nuestros sistemas legales. Es decir, establecer genuinos Estados Democráticos de Derecho que regulen el ejercicio de la autoridad, obliguen a la rendición de cuentas, garanticen la seguridad de los ciudadanos, promuevan sin distingo el respeto a las prerrogativas de todos los ciudadanos, más allá de los poderes fácticos y de los mercados transnacionalizados. Que la política sea efectivamente el espacio donde se deciden los grandes asuntos de la nación.
- La confluencia entre democratización política y democratización social exige el redimensionamiento del Estado y una nueva inserción de nuestras economías en el escenario internacional. Nos obliga a reflexionar sobre la incompatibilidad entre la globalización, tal como la hemos vivido en América Latina y la sobre vivencia de la democracia. Nos invita a pensar en nuevos paradigmas de desarrollo que fomenten la plena ciudadanía, aseguren la primacía de los valores públicos, impulsen la calidad de la política y hagan crecer la fortaleza interna y externa de los Estados nacionales en un contexto de reinención democrática de nuestras repúblicas.”

En la meta de democratizar el Estado, otras tareas pendientes son la rearticulación de las relaciones entre política y ciudadanía, la modernización y democratización de los partidos políticos, la calidad política del sistema de representación, la democratización de los medios de comunicación, particularmente de la televisión, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas (*accountability horizontal*<sup>33</sup>), la reforma democrática del sindicalismo y la construcción de mediaciones y espacios públicos autónomos en la sociedad civil. Otro desafío es la promoción de liderazgos democráticos, sobre todo de las nuevas generaciones, un impulso más decidido de la participación política femenina y la inclusión socio-política de los grupos indígenas.

### Estado y Democracia:<sup>34</sup> comentarios que interrogan

En este contexto, el enfoque de un *Estado para la democracia* precisa señalar un nudo problemático: mientras en la metáfora del espejo latinoamericano encontramos un contexto de reivindicación de la política y rutas de recomposición Estado-sociedad, la situación mexicana expresa un discurso paralelo que tiene en su centro la crisis del Estado y narra una especie de “crepúsculo del espesor público de la política”. La “reforma del Estado” no ha significado una transformación democrática de las relaciones de poder en nuestra sociedad.

La ciudadanía es aún un proceso en construcción y en muchos sentidos el retroceso es visible. La política no despierta grandes pasiones ni logra movilizar la subjetividad y

mucho menos transformar las demandas y reivindicaciones en derechos. La política en democracia no ha cumplido las expectativas (justicia, equidad, distribución del ingreso, estado de derecho) del proceso democratizador (liberalización, destitución autoritaria e instauración democrática). El alejamiento de la vida pública, el repliegue en la vida privada y las apuestas de la felicidad individual en los rinconcitos de la intimidad parecen narrar el distanciamiento de la vida cotidiana de la política.

Como si se tratase de dos mundos que se dan la espalda y se niegan mutuamente; contradictoriamente, la sociedad continúa buscando referentes de seguridad estructural (social, económico físico, patrimonial) en “Estados jibarizados y capturados” incapaces de conducir y representar la diversidad de lo político.

La sonrisa irónica de las promesas incumplidas de la democracia expresa el retorno de lo esquivado por la ciencia política y la teoría de las transiciones<sup>35</sup>. Como metáfora del clima cultural de nuestro tiempo, manifiesta la desilusión de los resultados pero también un anhelo por imaginar y construir un nuevo orden socio-político, el camino del Estado a la ciudadanía requiere un tercer invitado: el espacio público. La incomprensión de su naturaleza y de las distintas fases y características de su transformación durante el proceso de cambio político, podría explicar algunas de las causas del desenlace incierto de nuestra democracia.

Debemos dirigir entonces nuestra atención a la naturaleza y transformación de lo público en el proceso de democratización, sus nexos con el redimensionamiento del Estado y sus implicaciones para la construcción de la ciudadanía. Ya que la experiencia histórica muestra en abundancia la existencia de Estados sin democracia. Parecería que nuestra reflexión sobre la urgente necesidad de re-pensar el Estado en relación a la ciudadanía es percibida, de nuevo, como estratégica para entender el tipo de democracia en formación. Digo de nuevo porque en los años ochenta diversos intelectuales ponen el acento en sus escritos sobre la importancia de pensar la transformación del Estado latinoamericano.<sup>36</sup>

¿Cuál es la problemática central de las democracias mexicanas?. ¿Qué tipo de sociedad se ha constituido en la última década?, ¿qué significa la política y cuál es su espacio en nuestros días?, ¿qué ciudadanía se ha constituido, se trata de una ciudadanía capaz de re-vitalizar la vida pública o más bien apuesta por la expansión de la vida privada?, ¿qué implicaciones tiene la transformación de los espacios de lo público para el Estado y para la formación de una ciudadanía como actor central de la democracia? ¿no será acaso la situación por la que atraviesa el Estado un punto central para entender la debilidad estructural de la ciudadanía?

Desde la mirada sociológica, Fernando Escalante considera que desde el siglo XIX el problema no estaba en la forma de gobierno ni en la división de poderes, ni en los derechos individuales ni en la organización territorial: *“el problema básico, que arrastramos hasta la fecha, era la debilidad del Estado. No tuvimos en ningún momento el proceso*

*de concentración del poder- militar, fiscal, jurisdiccional, administrativo. Que está en el origen de la forma estatal. De hecho, todas nuestras revoluciones han contribuido a impedirlo.<sup>37</sup>*

Entonces ¿cómo reconstruir y fortalecer el Estado sin atentar contra las libertades públicas y sobre todo sin “secuestrar” la autonomía de las estructuras civiles y políticas de la vida pública donde se dan las posibilidades teóricas y prácticas de la ciudadanía?, en una idea: ¿cómo construir una moralidad pública democrática?, donde el polo liberal y republicano tengan más peso en los modos de hacer política y en la estructuración del espacio de lo público?

Quisiera sugerir que el fortalecimiento del Estado sin la ampliación y democratización del espacio público pondría en riesgo la realización de los derechos de ciudadanía. Si bien la democratización mexicana implicó la constitución de un régimen político democrático, vale decir, expansión de las libertades y los derechos de ciudadanía, particularmente políticos, no significó la reconstrucción de una vida pública dinámica y ampliada como escenario de fortalecimiento de la ciudadanía y donde la política recuperara su relevancia como espacio de deliberación y conducción de la sociedad.

### Navegando contra la corriente: perspectivas de la política mexicana

Ante tales problemáticas, el mayor desafío de la política mexicana será encontrar rutas de recomposición de la convivencia social en un contexto de creciente pluralidad. Su mayor reto, reconstruir la dimensión pública de la política. Desde una mirada ciudadana, el devenir de la frágil democracia mexicana radica en la debilidad del tejido social y estatal, en un malestar difuso que refleja la preocupación por el rumbo y la relevancia que otorga la ciudadanía a los valores democráticos como horizonte normativo de sus relaciones sociales, lo que conforma un imaginario colectivo donde la sociedad no se reconoce y, menos aún, se apropia de un proceso que vive como ajeno a su experiencia cotidiana. Todo indicaría que la fragilidad de nuestro relato democrático atraviesa por un desarraigo afectivo.

Ello explicaría el porqué la ciudadanía mira con distancia lo que acontece en el campo de la política, no alcanza a dotar de sentido su participación en la conducción de su experiencia de vida, por tanto, la legitimidad social de la democracia se enfrenta a altos índices de desconfianza pública que ponen en entredicho su importancia para la libertad política y la igualdad ciudadana.

Mientras tanto, los actores políticos coexisten en escenarios donde “conviven” culturas políticas ligadas al antiguo régimen con prácticas de la democracia moderna. La compleja coexistencia entre matrices sociopolíticas, es decir, entre distintas formas de relación entre el Estado y sus instituciones, el sistema de representación y los actores políticos incluidos los partidos, la sociedad civil y la ciudadanía, se traduce en una tensión

entre lo que muere y se agota con lo que no termina por nacer. Paradojas que hacen de la vida pública mexicana un escenario de desafíos en términos de consolidación de sus instituciones democráticas, construcción de una cultura política de acuerdos transversales y de mejoramiento de la calidad de la política.

Uno de los grandes retos de la calidad democrática en escenarios de gobiernos divididos y de creciente pluralidad como es el caso mexicano, se refiere a la construcción de mayorías y a la capacidad de transformar el diálogo en acuerdos legítimos y en agendas transversales de gobierno. Por ello se podría pensar en acciones orientadas a impulsar el desarrollo de una cultura política transversal en la formación de acuerdos y coaliciones, así como tender puentes de reflexión y animación del debate público para la transformación y la innovación de formas democráticas de hacer política.

En tal dirección, diversas experiencias en América Latina (como la chilena, la uruguaya y la brasileña) han mostrado la importancia que pueden jugar los actores de la cooperación internacional en el desarrollo socio-político sustentado en una cultura de diálogo transversal. En este sentido, el nuevo escenario político e internacional de México abre la posibilidad de innovar en nuevos horizontes de cooperación. El dinamismo de la democracia, la transformación de la política en una actividad productiva y socialmente legitimada requiere de contenidos e ideas capaces de responder a los desafíos de la mundialización y a las demandas de la sociedad.

Sin embargo deberemos enfrentar el descrédito de la actividad pública. Hace un tiempo que desde diversos ángulos y a partir de numerosos acontecimientos públicos, parece hacerse sentido común una imagen muy negativa de la actividad oficial e institucional de la política. Nos enfrentamos a una crítica a la política tal como ella se vive en nuestro país y en la que se mezclan los fenómenos de la globalización y el vaciamiento o pérdida de su centralidad con las herencias institucionales, culturales y actorales del antiguo régimen.

A ello se agrega una serie de problemas más específicos: desorientación y perplejidad de la clase política mexicana, las relaciones opacas entre dinero y política, la presencia de poderes fácticos en el quehacer público, la ausencia de proyectos de futuro y la denominada distancia entre los ciudadanos y la política. La democracia mexicana requiere de actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la vida pública. Transformar su participación e influencia en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

Una perspectiva política del desarrollo humano podría contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores sociopolíticos y a la profundización de la democracia social por medio de la animación de las ideas y el debate, la producción de conocimientos, así como en plataformas para el diálogo.

## A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA DÓNDE?

A modo de conclusión, sugerimos algunas líneas de reflexión que podrían servir al trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México en los próximos años, particularmente rumbo al Bicentenario de 2010.

El Bicentenario como referente simbólico y cronológico permitiría fortalecer conceptualmente el eje “governabilidad democrática y desarrollo humano” como hoja de ruta para integrar temáticas clave en el impulso de políticas públicas de desarrollo como: formas de hacer política, cultura política y su importancia en la formulación e implementación de políticas públicas. Participación de actores sociales en los procesos de toma de decisiones y fortalecimiento público de la institucionalidad social.

Lo que ayudaría a comprender la importancia de las “instituciones informales” para las tensiones que enfrenta la extensión del complejo o paquete institucional de la poliarquía y su impacto en términos de implementación de políticas públicas de desarrollo humano, sobre todo cuando se tiene en mente la construcción de una ciudadanía integral. Me refiero a cuatro “enclaves político-culturales” o “instituciones informales” profundamente arraigadas en nuestras prácticas políticas y sociales: a) la práctica *patrimonialista* (uso privado de la autoridad y los recursos públicos), b) la *clientelar* (negación del individuo e influencia de los mediadores como sustitutos de vínculos cívico - institucionales entre niveles de autoridad pública y los ciudadanos), c) la *oscurantista* (publicidad política, transparencia y rendición de cuentas) y d) un estilo *decisionista* en la toma de decisiones (modo elitista o tecnocrático de política pública que opera como desaliento para un comportamiento cívico, orientado hacia un mayor interés en los sentidos de lo público y políticamente responsable de la ciudadanía).<sup>38</sup>

El talante heurístico del Informe de Desarrollo Humano podría ser un espacio plural y estratégico para el diálogo entre actores, así como un canal creativo para pensar política y socialmente a México. Si desde sus comienzos se centraron en las desigualdades regionales y municipales, se antoja abrir el debate a nuevas miradas sociológicas y politológicas que puedan dar cuenta de la transformación del espacio de lo público, las formas y estilos de hacer política y la formación de la ciudadanía en el proceso de democratización.

Quizá por la alta concentración en asuntos electorales, pocos estudios abordan de manera sistemática otras dimensiones socio-políticas que inciden en el desarrollo humano: las cuatro variables que constituyen las “instituciones informales” que señalamos anteriormente podrían ser ejes para identificar procesos que inciden en la “democracia de ciudadanía” y en el fortalecimiento de capacidades de lo público-estatal. Indagar las transformaciones de las prácticas políticas y sociales en el ámbito de la sociedad, así como la situación de la dimensión pública del Estado conformaría un marco para el análisis de las condiciones socio-políticas del desarrollo humano.

Se trataría de ampliar la perspectiva del *DH* hacia temáticas de enorme relevancia para comprender la relación entre prácticas políticas, instituciones y estilos de hacer política pública. El caso chileno podría arrojar luces o claves interpretativas de los cambios de la sociedad mexicana, por ejemplo: la concentración del poder, los impactos de la modernización liberal en los estilos de vida, las nuevas fuentes de identidad y pertenencia y su implicación en la acción colectiva, las nuevas formas de ciudadanía y el campo emergente de conflictos sociales que en su conjunto, forman parte de la agenda emergente de la democracia mexicana.

Un informe desde la perspectiva de desarrollo humano sobre “Estado, política y democracia en México” sería de la mayor relevancia para identificar nexos socio-políticos y correlaciones más complejas para la elaboración y diseño de políticas públicas. Se requiere ligar espacio público y desarrollo humano. Si partimos de la idea de que el espacio público es el terreno donde es posible operacionalizar o poner en práctica las capacidades y ampliar las opciones de las personas, de los individuos y de los grupos colectivos, emerge la interrogante por su naturaleza, dinámica, autonomía y amplitud, así como la importancia de identificar los factores o aspectos que lo obstaculizan; se trata de indagar su calidad y grado de democratización.

El objetivo sería avanzar hacia la definición de indicadores y posteriormente la elaboración de un índice que pudiera arrojar claves analíticas e interpretativas acerca de la relación sugerida. Si los primeros informes de desarrollo humano otorgan una rica información de las disparidades sociales en términos tanto regionales, estatales, municipales y de género, sería de la mayor prudencia avanzar hacia sus consecuencias en términos de heterogeneidad política e identificar, a través de un mapeo, la densidad asociativa y los tipos de culturas políticas, así como explorar nexos empíricos con los hallazgos obtenidos hasta el momento.

Un *Estado para la democracia*, como lo sugiere la literatura actual en la voz de Guillermo O’Donnell, tendrá que abordar las transformaciones del Estado, de la política y del campo de la ciudadanía. Pensar en formas novedosas y democráticas de institucionalidad pública estatal, capaces de responder a tres problemáticas centrales: a) el debilitamiento o desmantelamiento de instituciones clásicas de la ciudadanía, b) precariedad y, en muchos casos inexistencia de instituciones que respondan a las nuevas formas de ciudadanía y, c) la reconstrucción de la dimensión pública del Estado, sin lo cual, la tarea de su “fortalecimiento” podría esquivar su democratización y jugar en contra de la expansión e institucionalización de los derechos de ciudadanía.

Los nuevos horizontes de la cooperación podrían contribuir a establecer puentes de diálogo, ofrecer espacios de mediación, facilitar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, colocar a la ciudadanía en su más alta prioridad y ponerse al servicio de la sociedad, en una idea: facilitar la creación de condiciones socio-políticas para el desarrollo. La visión de la cooperación internacional para el desarrollo como ayuda asistencial (estilo ambulancia que recoge heridos) o como “iluminismo tecnocrático” (monoplizador de una especie de saber oculto que “poseen sus expertos”) deberá quedar en el pasado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, HANNAH. *La Condición Humana*, España, Barcelona, Seix Barral, 1974.
- ARREDONDO, RAMÍREZ, VICENTE. (coord.), *Una sociedad de ciudadanos*, México, Fundación Demos, Instituto para la Promoción de la Cultura, 2000.
- AVRITZER, LEONARDO. *Democracy and the Public Space in Latin America*, Unites States, Princeton University Press,, 2002.
- CALDERÓN, FERNANDO y DOS SANTOS, MARIO. (coord.) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, FCE – CLACSO, 1991.
- CALDERÓN, FERNANDO. “*Diversidad Cultural y Ciudadanía*”, *Revista Leviatán*, N° 70, Invierno, Madrid España, 1997.
- CALDERÓN, FERNANDO, MARTÍN, HOPENHAYN y ERNESTO OTTONE. *Esa Esquiva Modernidad, Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela, UNESCO-Nueva Sociedad, 1996.
- CANCLINI, NÉSTOR. *Consumidores y Ciudadanos: Conflictos Multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.
- CANCLINI, NÉSTOR. *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la Modernidad*, México, Grijalbo, 1990.
- CANCLINI, NÉSTOR. *La Globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.
- CANSINO, CÉSAR. *El desafío autoritario: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), 2005.
- CAVAROZZI, MARCELO. “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 74, octubre-diciembre, 1991.
- CEPAL. “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, *Notas de la CEPAL*, Número especial, Santiago de Chile, N° 10, mayo, 2000.
- COSIO, VILLEGAS DANIEL. *La Crisis de México*, México, Clío-El Colegio Nacional, 1997.
- COSÍO, VILLEGAS. *El Estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- ESCALANTE, FERNANDO. “Ciudadanos imaginarios o las desventuras de la virtud”, entrevista realizada por Conrado Hernández López, *Metapolítica, Ciudadanos imaginarios*, N° 33, vol. 8, enero-febrero, 2004.
- ESCALANTE, FERNANDO. *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1992.
- ESCALANTE, FERNANDO. *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, México, FCE, 2004.

- FUNDACIÓN ESTE PAÍS. “Ciudadanía integral en México”, *Revista Este País*, núm. 163, octubre, México, 2004.
- GARRETÓN, M. ANTONIO. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”, en: Isidoro Cheresky (coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Argentina, Paidós, 2006.
- GARRETÓN, M. ANTONIO. “¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?”, *Revista Foro Chile 21*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, N° 22, marzo, 2003.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO. *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo*, Chile, LOM, 2000.
- GARRETÓN, M. ANTONIO. *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo*, Chile, LOM, 2000.
- HABERMAS, JURGEN. *Historia y Crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, España, G. Gili- GG Mass Media, 1994.
- IAZZETA, OSVALDO. “Estado y democracia: repensando un vínculo necesario”, en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.
- JUAN CARLOS PORTAMTIERO. “La múltiple transformación del Estado Latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989.
- KEANE, JOHN. “Transformaciones estructurales de la esfera pública”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol.XV, N° 43, enero-abril, 1997.
- LECHNER, NORBERT. (coord.). *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1981.
- LECHNER, NORBERT. (editor). *¿Qué significa hacer política?*, Lima, Perú, Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.
- LECHNER, NORBERT. “La política ya no es lo que fue”, *Nueva Sociedad*, N° 144, julio-agosto, 1996.
- LECHNER, NORBERT. “Las transformaciones de la política”, México, *Revista mexicana de sociología*, vol.58, N° 1, enero-marzo, 1996.
- LECHNER, NORBERT. “Nuestros Miedos”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 13, diciembre, año 7, FLACSO sede México, México, 1998.
- LECHNER, NORBERT. *Las sobras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Chile, LOM, 2002.
- LECHNER, NORBERT. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, FLACSO, 1984.
- LECHNER, NORBERT. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1995.

- METAPOLÍTICA. *Ciudadanos ¿Imaginario?*, México, *Revista Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada (Cepcom), N° 33, vol. 8, enero/febrero, 2004.
- MEYER, LORENZO. "Profecías", *Diario Reforma*, México, 2006.
- MUÑOZ, LEDO PORFIRIO. Seminario Internacional, Democracia, Política y Estado, Ciudad de México, 8 y 9 de septiembre, 2004.
- NERFIN, MARC. "Ni Príncipe ni mercader: Ciudadano: Una introducción al tercer sistema", Lima, Perú, *Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP, Socialismo y participación*, 1988.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Argentina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, N° 128, noviembre-diciembre, 1993.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997.
- O'DONNELL, GUILLERMO. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización y autoritarismo*, Argentina, Paidós, 1997.
- O'DONNELL, GUILLERMO. *Hacia un Estado de y para la democracia*, Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del DRALC de PNUD, abril 2006.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "¿Democracia delegativa?", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Otra institucionalización", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio/agosto, 1996, pp. 70-89.
- OXHORN, PHILIP. "When Democracy Isn't all that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America", Miami, The North – South Agenda, University of Miami, Papers, Forty-Four, April, 2001.
- PAZ, OCTAVIO. *El Ogro Filantrópico*, México, Seix Barral, 1979.
- PNUD. Informe de la Democracia en América Latina, La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2000, Índice de potenciación de género, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.
- RABOTNIKOF, NORA. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.
- SEGOB. *Deconstruyendo la ciudadanía*, México, Secretaría de Gobernación, México, Porrúa, 2002.
- TOURAINÉ, ALAIN. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, España, PPC, España, 1997.
- VELLINGA, MENO. (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.
- WEBER, MAX. *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, 2002.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Las zonas marrones indican áreas donde el nivel de presencia del Estado en términos de burocracias eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada tanto territorial como funcional es baja o prácticamente nula.  
O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, p. 71.
- <sup>2</sup> Calvino, Italo, *Las ciudades invisibles*, España, Ediciones Suruela, 2003.
- <sup>3</sup> Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005
- <sup>4</sup> "Ni Príncipe ni mercader: Ciudadano: Una introducción al tercer sistema", Lima, Perú, *Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP, Socialismo y participación*, 1988.
- <sup>5</sup> O'Donnell, Guillermo, "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989, pp. 105-117.
- <sup>6</sup> La *democracia delegativa* se basa en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. SE trata de una figura paternalista que toma a su cuidado el conjunto de la nación. O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, p. 293. Se recomienda la lectura de las secciones III y IV dedicadas a las *Transiciones* y las *Perspectivas*, págs. 219 - 354.
- <sup>7</sup> Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2002.
- <sup>8</sup> Por una parte, el llamado "retorno de la sociedad civil o la sociedad civil frente al Estado" reivindicó un espacio autónomo en su lucha contra el Estado autoritario y la violación de los derechos humanos, produciendo una crítica moral de la política, el Estado era un enemigo a derrotar y no podía ser

referente de identidad común y portador del interés público. Por otra parte, la corriente tecnocrática de mercado sentaría al Estado en el banquillo de los responsables de la corrupción y la ineficiencia producida por su intervención en la economía. En el primer frente se trataba de limitar y controlar al Estado, desde el segundo de desmantelarlo y despolitizarlo.

<sup>9</sup> El debate sobre Estado en América Latina comienza a tomar nuevos bríos, además de Guillermo O'Donnell, uno de sus más jóvenes y lúcidos exponentes es el argentino Osvaldo Lazzeta, "Estado y democracia: repensando un vínculo necesario", en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de general Sarmiento, 2005, pp. 67-80.

<sup>10</sup> Lechner, Norbert, *¿Qué significa hacer política?*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.

<sup>11</sup> O'Donnell, Guillermo, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997, pp. 143-167.

<sup>12</sup> Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 74, octubre-diciembre, 1991, pp. 85-111.

<sup>13</sup> Oxhorn, Philip, "When Democracy Isn't all that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America", Miami, The North - South Agenda, University of Miami, Papers, Forty-Four, April, 2001.

<sup>14</sup> Garretón, M. Antonio, "¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?", *Revista Foro Chile 21*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, N° 22, marzo, 2003. También, *La sociedad en que vivi (re) mos, Introducción sociológica al cambio de siglo*, Chile, LOM, 2000.

<sup>15</sup> Garretón, M. Antonio, "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en: Isidoro Cheresky (coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Argentina, Paidós, 2006, pp. 145-159

La expresión *citizenry* se refiere a las nuevas ciudadanía imaginadas o deseadas correspondientes a aquellas reivindicaciones de algo que se siente como derecho y que está en un campo de poder, pero que no tiene institucionalidad para ejercerse (etnias, género, medio ambiente, identidades, movimientos locales, regionales e internacionales). Mientras el concepto de *citizenship* alude a las ciudadanía institucionalizadas clásicas (políticas, civiles y sociales).

<sup>16</sup> Lechner, Norbert, "La política ya no es lo que fue", *Nueva Sociedad*, N° 144, julio-agosto, 1996.

<sup>17</sup> Sobre la conflictiva construcción del orden, véase: Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, FLACSO, 1984. Del mismo autor: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1995.

<sup>18</sup> Cosío, Villegas, Daniel, *La Crisis de México*, México, Clío-El Colegio Nacional, 1997, p. 15. (ensayo escrito originalmente en 1946 y publicado en *Cuadernos Americanos* en el año 1947).

<sup>19</sup> *El Estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 9-10.

<sup>20</sup> Meyer, Lorenzo, "Profecías", *Diario Reforma*, México, 2006.

<sup>21</sup> Nora Rabinovitch sugiere una distinción analítica que nos permite identificar tres sentidos del espacio de lo público: a) lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual o particular (lo general y colectivo), b) lo público como lo que se desarrolla a la luz del día, a ojos de todos, lo manifiesto y ostensible en contraposición al secreto, lo preservado y lo oculto (visible y manifiesto), c) lo público como lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, contrario a lo cerrado, la clausura (abierto y accesible). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005, pp. 28-30.

<sup>22</sup> Escalante, Fernando, *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, México, FCE, 2004, pp. 101-109.

<sup>23</sup> Sobre la concepción de Escalante de la moralidad pública de larga duración y formas de hacer política en el México decimonónico se recomienda ampliamente la lectura de *Ciudadanos Imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana*.

– *Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 2002. En términos generales la “moralidad pública” es una creación histórica, por tanto el espacio público puede tener estructuras muy diversas y se apoya en configuraciones de valores diversos y dispares. Es un sistema de usos, costumbres: formas de acción y relación dotadas de sentido. Como sistema de valores orienta campos y tipos de actividad, formas de hacer las cosas que produce un orden, una estructura como forma de organización social. Por tanto un sistema de valoraciones que estructura el espacio público (vida en común) que le da forma y sentido, decide expectativas y tipos de relaciones sociales. Hacer política es producir, colectivamente, un tipo de orden y la moral pública se expresa como orden político, normas de comportamiento y acción, modos de proceder de larga duración.

<sup>24</sup> Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, México, Seis Barral, 1979.

<sup>25</sup> Escalante, *Estampas de Lilibut*, op.cit., pp. 108-109.

<sup>26</sup> O’Donnell, Guillermo, *Hacia un Estado de y para la democracia*, Texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del DRALC de PNUD, abril 2006. Del mismo autor: “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Argentina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, pp. 149-184.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 34

<sup>30</sup> Cansino, César, *El desafío autoritario: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), 2005.

<sup>31</sup> Weber, Max, *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, 2002.

<sup>32</sup> Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional, *Democracia, Política y Estado*, Ciudad de México, 8 y 9 de septiembre, 2004.

<sup>33</sup> O’Donnell define la *rendición de cuentas horizontal* como los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras agencias estatales. Las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de autoridad legalmente definidas, para supervisar y eventualmente sancionar o disponer que otras agencias sancionen, acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales. Estos límites están estrechamente relacionados con la frontera privado/público, puesto que quienes desempeñan roles en la última esfera se supone que están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas, no sus intereses particulares. Sin embargo, las nuevas democracias presentan una gran brecha entre las reglas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas tiene fuerte afinidad con concepciones y prácticas delegativas, no representativas, de la autoridad política. Con ellas se refiere a una visión cesarista, plebiscitaria, de un ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar como cree conveniente. “Otra institucionalización”, en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, pp. 324-325-

<sup>34</sup> El debate sobre Estado y Democracia en América Latina comienza a tomar nuevos bríos, además de Guillermo O’Donnell, uno de sus más jóvenes y lúcidos exponentes es el argentino Osvaldo Iazzeta, “Estado y democracia: repensando un vínculo necesario”, en: *Estado y política en la Argentina actual*, Argentina, Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005, pp. 67-80.

<sup>35</sup> Con ello no quiero decir que la temática de lo público esté ausente en los estudios de las transiciones, sino que no fue una categoría central para explicar la dinámica del cambio político, la transformación del Estado y la construcción de la ciudadanía. Como suelen reconocer los mismos transitólogos que están repensando los procesos políticos y como parece sugerir la literatura de los últimos años sobre la democracia en Latinoamérica. (Norbert Lechner; Leonardo Arvitzter; Fernando Calderón, Manuel Antonio Garretón, Guillermo O’Donnell, Philip Oxom, César Cansino, Isidoro Cheresky, Osvaldo Iazzeta, Hugo Quiroga, Cecilia Lesgart, Nora Rabotnikof, Nuria Cunnil, Beatriz Sarlo, Martín Barbero).

<sup>36</sup> Pensemos en textos clave tales como: Vellinga, Meno, (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1997. Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, (coord.) *Hacia*

*un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Ed. FCE – CLACSO, Santiago de Chile, 1991. Lechner, Norbert, (editor). *¿Qué significa hacer política?*, Ed. Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Perú, 1982. Lechner, Norbert, (coord.). *Estado y Política en América Latina, Siglo XXI*, México, 1981. Juan Carlos Portantiero, "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre-diciembre, 1989, pp. 158-168.

<sup>37</sup> "Ciudadanos imaginarios o las desventuras de la virtud", entrevista realizada por Conrado Hernández López, *Metapolítica, Ciudadanos imaginarios*, N° 33, vol. 8, enero-febrero, 2004, p. 74.

<sup>38</sup> Perspectiva que se nutre de lo que, a mi modo de parecer, constituye una de las corrientes más sugerentes de las reflexiones de Guillermo O'Donnell en las dos últimas décadas. Podemos encontrar una línea de continuidad en textos de los años ochenta y de la segunda mitad de los noventa. Visión que además de ofrecer una óptica menos estrecha de la ciencia política, previene contra el razonamiento teleológico de la democratización que se refiere a la "consolidación democrática" en términos semejantes a la teoría de la modernización y podríamos agregar, de varias versiones del "desarrollo": secuencias, etapas, trayectorias, obstáculos. Para una síntesis de este debate se recomienda especialmente: "Otra institucionalización", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, pp. 303-330. También: "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio/agosto, 1996, pp. 70-89. Sobre concepciones de los sentidos de lo público y formas de pensar la política: Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.