REPRESENTACIÓN, CIUDADANÍA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Adrián Gimate-Welsh
Alicia Hernández de Gante
José C. Luque Brazán
Coordinadores
Realidades e ilusiones de la ciudadanía y el papel de la reforma del Estado en la profundización democrática

Manuel Antonio Garretón

Aclaraciones iniciales

Inició con dos puntos polémicos a propósito de la coyuntura política internacional y del clima cultural hoy vigente.

El primer punto, y lo dejo marcado solamente, es que yo, tengo una profunda desconfianza del valor exportable e imitable de la democracia de los Estados Unidos de Norteamérica. No sólo porque ésta se eligió de una manera dudosa y poco transparente y luego se reeligió, esta vez en forma correcta, a un personaje que cometió crímenes históricos, engañó a su población y a toda la humanidad y desconoció las instituciones que ésta se ha dado para así realizar sus crímenes, George W. Bush, sino porque su sistema institucional desde sus inicios niega el principio de una persona al voto y se condensa en elegir Presidente en un sistema presidencial, con una minoría de los ciudadanos. Ello no es ningún ejemplo para ningún país del mundo. Si uno piensa en América Latina, la democracia uruguaya, por ejemplo, no creo que tenga nada que envidiar a la democracia estanfounidense y tampoco la democracia chilena en su época previa a la ruptura de 1973.

En segundo lugar quiero marcar también una diferencia, y esto espero fundamentarlo a largo de esta intervención, con la idea maniquea que lo bueno es la ciudadanía y el ciudadano y lo malo es la política. De nuevo en el caso latinoamericano, al menos en el Cono Sur, sí hubo transiciones a la democracia se debió en gran parte a su clase política, la que también contribuyó sustancialmente a la generación de ciudadanía. Son los partidos políticos los que en muchos de nuestros países construyeron el Estado, los

---

1 Conferencia magistral en la Universidad de Chile.
Las dos dimensiones de la ciudadanía

La idea de ciudadanía universal y abstracta, que en la realidad era vivida sólo por algunos y no para todos, de algún modo se complementaba con el concepto de clase o de pueblo, el que realizaba en la práctica el principio de igualdad de derechos consagrado por la ciudadanía. De ahí viene a mi juicio la doble dimensión de la ciudadanía, que tienen historias, procesos y actores diferentes. En el lenguaje anglo-sajón se usa el concepto de *citizenship*, que en la tradición latinoamericana fue sustituido por el de pueblo que se refiere a la ciudadanía como cuerpo político social o actores colectivos, como los miembros de la polis o comunidad política, a la vez diferente y complementaria a la idea de *citizenship* como el conjunto de derechos individuales porque estos derechos individuales no provienen, como dice la doctrina de los derechos humanos, del hecho de ser humano, sino de la pertenencia a la polis. Toda persona, por el hecho de pertenecer a esta comunidad política tiene derechos, es decir la ciudadanía consagra el derecho humano, institucionalmente, para quienes pertenecen a una determinada comunidad política. Lo cierto es que las grandes luchas y transformaciones sociales han expandido el concepto de ciudadanía haciendo coincidir los derechos humanos, pero cristalizándolos institucionalmente. Así, con la ciudadanía es la reivindicación y reconocimiento de un sujeto de derecho frente a un poder que en la sociedad moderna es el Estado. La ciudadanía, entonces, es a la vez movilización y reivindicación ante el poder estatal e instituciones y derecho sancionado por ese poder que es el Estado.

Los nuevos campos de ciudadanía

Aquí tenemos, entonces, una de las principales transformaciones en el concepto de ciudadanía, y es que si bien ha habido avances indiscutibles en esta dimensión, en la dimensión de reconocimiento de derechos en América Latina, aunque no siempre en la efectividad de su cumplimiento, hay tensiones que debilitan y que a la vez hacen más complejo este concepto (Garretón, 2001)

Por un lado, y esto es universal, uno de los grandes avances de las modernidades, al hacerse plural o múltiple el concepto de modernidades, es que la condición humana se define no sólo en términos de derechos, como es la doctrina universal de los derechos humanos, lo que ya había significado un avance revolucionario y quizás el más importante en siglos. Muchos pueblos y sociedades no hablan un lenguaje de derechos sino en términos de las necesidades, los deseos, los afectos, el reconocimiento, la pertenencia o las identidades. Y el lenguaje universal de los derechos humanos se ve obligado a incorporar estas dimensiones. Por ejemplo, la demanda de reconocimiento por el hecho de tener una cierta edad, color de piel o género.
La conceptualización de las Ciencias Sociales

La dimensión de la ciudadanía encuentra hoy reflejos o referentes en las ciencias sociales, desde, entre otras, dos perspectivas totalmente diferentes y hasta opuestas: el paradigma del rational choice a partir de la idea del consumidor individual o del individuo aislado sujeto a opciones respecto de fines y medios y aquélla que ve desaparecer al sujeto que se constitúa a partir de categorías sociales y afirma en cambio la vigencia del sujeto personal que va construyendo su estrategia en el mundo a través de la lucha por sus derechos a la vez que los reconoce en los otros. Pero la pregunta fundamental que queda sin responder en estas visiones contrapuestas es la misma: ¿en qué espacio se da la toma de decisiones y el reconocimiento de derechos?, lo que obliga a plantearse la cuestión de la sociedad o la polis, de aquellos que construyen con otros su trayectoria. Frente al totalitarismo de Estados o sistemas que han surgido estas reacciones, pero queda el vacío de un individuo con derechos sin una organización social que lo respalde.

La segunda dimensión del concepto de ciudadanía, aquella que habla de un cuerpo de ciudadanos, remite a esta cuestión de la sociedad o polis y a su reconstrucción en un mundo afectado por procesos de globalización, mercantilización y encerramiento en identidades. El tema de la construcción de la polis y por tanto de la política y de la eficacia de la democracia, a mi juicio es tan central hoy en día como el tema del ciudadano individual. Y también aquí la habito importantes avances en América Latina, al menos en lo que se refiere a la democracia electoral y a que las crisis se resuelven generalmente, aunque con importantes excepciones, bajo fórmulas de la democracia representativa.

Ciudadanía y participación

Sin embargo, hay que reconocer que aquí hay una tensión, que se da en todo el mundo, pero que se da especialmente en el caso latinoamericano, entre la realidad de la participación ciudadana electoral para elegir representantes o autoridades y la insatisfacción y la irritación que esa misma ciudadanía tiene respecto de las decisiones que se toman y, entonces, aquí está planteada la dimensión fundamental de la participación ciudadana en las decisiones, y, por lo tanto de su representación. Hay quienes sostienen que ha cambiado el escenario de la representación y que en el espacio mediático se pueden mantener los principios de representatividad. Hay otros que sostienen algo más complejo y que dicen que lo que está ocurriendo es que la lógica mediática reemplaza a la lógica de la representación y que entonces si bien hay elecciones cada cierto tiempo,
El efecto del mundo mediático

Entonces desde los dos ángulos, desde el ángulo de los de la ciudadanía como conjunto de individuos con derechos, y desde el ángulo de la ciudadanía como cuerpo social que se expresa en elecciones y en nuevas formas de participación, hay grandes avances. Pero, sin embargo, el problema fundamental sigue siendo el debilitamiento de la polis como el espacio en el que una población convertida en ciudadanos toma decisiones a partir de sus representantes elegidos.

Crisis de la política

La política aparece hoy en día muy limitada en su capacidad para resolver los problemas concretos de la gente, aunque todos los políticos en sus campañas digan que van a resolver todos los problemas concretos de la gente. Lo cierto es que hoy en día una gran cantidad de cosas no pasan por lo político, como en otras épocas cuando el tema del Estado estaba vinculado con los temas del trabajo, la seguridad social, la vivienda y la educación. Difícilmente estos problemas son resueltos por los políticos directamente. Lo que los políticos, los representantes y la clase política pueden resolver tiene que ver con la organización de la sociedad, con los proyectos de sociedad, con la inserción de la sociedad en un mundo globalizado vinculándose a otros Estados para conformar bloques. Todos estos temas aparecen como abstractos, lejos de la visión del ciudadano hoy en día “empoderado” en términos de sus derechos y de sus intereses y por eso entonces no le “interesa” la política y se aleja de ella. Se trata de un alejamiento “estructural” además de subjetivo, en el que la representación se hace opaca, en la medida que nadie parece representar a nadie porque no hay espacio donde se conformen las grandes líneas, visiones o proyectos sociales. Y los medios de comunicación, más aún si están concentrados en su propiedad como en el caso chileno o han eliminado el pluralismo y visiones contrapuestas en determinadas circunstancias, como la guerra contra Irak en los Estados Unidos, no promueven el debate ciudadano y se impone la pura lógica mediática que tampoco es absolutamente neutral como lo muestran estos dos últimos casos. Se puede apelar permanentemente a la ciudadanía, pero en tales circunstancias tal apelación es absolutamente vacía.
En conclusión, la ciudadanía como conjunto de individuos con derechos, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. Por ello el tema de fondo plantado ahora es el tema de la reconstrucción de la sociedad-polis, de la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, marco que debe considerarse en el tema de reforma del Estado.

La reconstrucción de la sociedad polis

Hoy asistimos en América Latina, pero también en otras partes del mundo, a un momento, que puede ser de larga duración de recomposición o reconstrucción del Estado-nación, lo que es evidente en el caso de los países que lo afirman explícitamente como Bolivia. Pero está presente en forma latente en muchos otros contextos, incluso EEUU donde Obama ha dicho en su campaña que toda la historia de los Estados Unidos está atravesada por la cuestión racial y que había llegado el momento de abrir otra historia, o en Argentina definida por el Informe Puig como un país “mal cosido”. Además de que en todos los casos que ha habido Asambleas Constituyentes y en países, como Chile, en que la existencia de una Constitución heredada de la dictadura exige un “momento constitucional” propio.

Como hemos indicado en otras ocasiones (Garretón, 2007), si hubo épocas en que la problemática central era la independencia, la construcción de Estados nacionales, la lucha contra el imperialismo, la integración de masas, la revolución, la democracia, hoy en día la problemática central de estos países es su reconstrucción como Estados-nación, la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad en un mundo globalizado que exige además la conformación de bloques para insertarse o enfrentar la globalización.

Cuatro rasgos principales en esta problemática

Primero, la reconstrucción de la sociedad-polis o de las relaciones Estado-sociedad se está haciendo bajo regímenes democráticos, a diferencia de como se hizo la integración de masas urbanas en los treinta y en los cuarenta, o de masas campesinas en otros países a través de formas revolucionarias.

Segundo, ella se hace a través de caminos distintos. En casos como Chile, Uruguay y Venezuela, aunque perezoso raro poner estos tres países en un mismo castillo, prima la idea de que la política reconstruye la sociedad, sea la política partidaria (Chile y Uruguay), o sea la política personalizada como en Venezuela. Por supuesto ambos tipos tienen defecto. El caso chileno es el más expresivo del problema de cómo dar cuenta de aquellos que los partidos no pueden dar, es decir de la relación con la sociedad civil y con la ciudadanía en su dimensión de participación como actor colectivo. En el caso venezolano es el defecto institucional en la relación entre Estado y sociedad, Bolivia representa un segundo modelo, en que prima la idea de reconstrucción desde la sociedad, a partir del principio de la comunidad ética que se define como el nosotros nacional, con el problema de las relaciones con aquel sector de la sociedad que no se identifica con ese principio. Existe otro modelo que afirma la primacía de la sociedad civil sobre la política, aunque no tiene un referente nacional como los mencionados, que proviene, principalmente, de los Foros Sociales en que lo que se afirma es la primacía absoluta de movimientos, organizaciones, identidades, que son las que han tenido enorme importancia a nivel mundial, salvo los presupuestos participativos, con relativamente poca importancia a nivel de cada país, precisamente por su sencillez, y a veces explícita, negación de la política institucional y los partidos. Por último, está el modelo tecnocrático con un espacio privilegiado para el mercado, un rol subsidiario del Estado la reducción de la política a las “políticas” o políticas públicas, es decir reemplazándolas por el conocimiento técnico.

Tercero, independientemente de la existencia y duración de estos modelos o de la exitosa combinación de elementos de todos ellos en casos como Brasil, todo proyecto de reconstrucción de las relaciones Estado-sociedad pasa por la inserción de esta problemática en la construcción de un bloque regional. Es cierto que hay una gran dinámica de iniciativas al respecto, algunas de ellas que tienen correspondencia en parte con los modelos señalados, pero desde una perspectiva mundial donde el déficit mayor de América Latina es la ausencia de construcción de polis a nivel supra nacional y la ausencia de una definición, por lo tanto de ciudadanía a nivel supra nacional, tema que los europeos nos llevan años o décadas.

La reforma del Estado

Cuarto, desde una perspectiva sociológica, el principal problema en la reconstrucción de una comunidad política es la cuestión de la igualdad, la existencia de varios países dentro de un mismo país. De hecho de otra manera, la reconstrucción de un país supone modelos socioeconómicos que implican fundamentalmente el reforzamiento del Estado en términos no sólo en los grandes temas de política que no pueden ser resueltos por particulares o por el ámbito privado –por ejemplo la política científica, la política energética–, sino de la cuestión de la igualdad y redistribución (Garretón, 2007a).

De modo que la reforma del Estado ya no se expresa en pasar desde el modelo weberiano, de construcción de burocracia, al modelo de accountability o a la reforma o modernización de la gestión, en el marco de la que se llama reformas de tercera generación para adaptar el Estado al modelo liberal (Schneider y Heredia, 2003). Como ha sido frecuentemente recordada, el Estado es mucho más que el conjunto de instituciones públicas dentro del territorio que reclaman el carácter público y el monopolio legítimo de la fuerza. Es a la vez agente y referente simbólico de la unidad.
de la nación (o naciones que lo constituyen), es cristalización de relaciones de dominación, es referente básico de la acción colectiva y es agente y actor del desarrollo. Por tanto una reforma del Estado implica una reforma de cada uno de estos aspectos en términos de unidad nacional, en términos de capacidad de desarrollo, en términos de atacar dominaciones que ya no son sólo de clases. (PNUD, 2007).

Lo curioso es que estos temas y los temas de reforma política normalmente no se ponen en la discusión de la reforma del Estado, por lo que cabe plantearse preguntas si, por ejemplo, es posible recoger la diversidad de la ciudadanía, la expansión de la ciudadanía, la demanda de ciudadanía y de participación, con las actuales formas de presidencialismo o de representación.

De modo que más allá de las cuestiones puntuales y necesarias de modernización del Estado, una verdadera reforma del Estado implica reponer el conjunto de las relaciones entre Estado y sociedad para permitir la reconstrucción de la comunidad política, problemática central de nuestros países, en el seno de la cual se constituyen las dos dimensiones de la ciudadanía, como conjunto de derechos individuales y como sujeto colectivo.

Bibliografía


