

# Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**  
*de y para*  
la **Democracia**  
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate  
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

**[www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)**

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

*Portada:* Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

*Preprensa:*

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

*Impresión:*

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

*Administrador*

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional  
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática*

Myriam Méndez Montalvo

*Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"*

Rodolfo Mariani

## *Autores*

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

## *Anexo Estadístico*

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

## *Equipo de Coordinación*

Daniel Mulet Lind

# ÍNDICE

## PRÓLOGOS

Kemal Dervis

*Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* 9

Benita Ferrero-Waldner

*Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea* 13

Rebeca Grynspan

*Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD* 15

## PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD* 19

## PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: “*Hacia un Estado de y para la Democracia*” 25

## COMENTARIOS Y APORTES:

### ■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“*Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada*” 65

Rodolfo Mariani:

“*Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)*” 79

Fátima Anastasia:

“*Estado, sociedad e institucionalidad democrática*” 99

### ■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“*La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

# DEMOCRACIA Y ESTADO

Laurence Whitehead |

Rodolfo Mariani

Fátima Anastasia |

# Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada

*Laurence Whitehead\**

## I. APLICACIÓN DE DERECHOS Y ESTADOS DEMOCRÁTICOS: UNA COMPARACIÓN

Todo Estado democrático moderno opera en una multiplicidad de dominios políticos e interactúa con la ciudadanía a través de una amplia diversidad de agencias e instituciones. Esto significa que el ideal de “igualdad de derechos” tiene que ser interpretado, filtrado y transmitido a través de un enorme conjunto de canales que, en su mayor parte, están fundamentalmente centrados en tareas especializadas y tienen contacto directo con solo una pequeña parte del electorado total. Así, la policía debe mantener el ideal de una igualdad de trato mientras se concentra mayormente en el control del crimen y en el mantenimiento del orden público (que usualmente no está amenazado por el votante medio); los tribunales deben administrar justicia (para la cual es deseable, sino esencial, una teoría democrática de base o por lo menos presupuestos democráticos). Sin embargo, la mayor parte de la población ni siquiera entra en un juzgado. Las escuelas proveen educación cívica a los jóvenes, pero su principal objetivo suele ser formar la fuerza de trabajo, no construir una conciencia republicana. Y así sucede con la administración fiscal, la agencia de protección del consumidor y otras instituciones. Sólo la agencia de registro electoral tiene la responsabilidad directa de promover y proteger los derechos democráticos de los ciudadanos y de ella se espera que logre una cobertura universal en la consecución de tal tarea. Otros instrumentos de socialización democrática operan en frentes limitados y quizás tan solo a nivel local (como en la provisión de agua potable y alumbrado público).

\* Official Fellow in Politics Oxford University.

De forma similar, desde la perspectiva de la ciudadanía, los derechos democráticos son complejos, diversos, fragmentados y, quizás, hasta inconmensurables. Yo tengo derecho al voto (siempre y cuando reúna los requisitos de edad, nacionalidad, residencia, historial criminal y estatus mental necesarios, criterios éstos que pueden variar ampliamente de democracia en democracia: en Costa Rica es un derecho automático, pero en Estados Unidos requiere de registro y quizás hasta de posesión de licencia de conducir, por dar solo un par de ejemplos). En Gran Bretaña, tengo derecho a la libertad de información (pero sujeto a la Ley sobre Secreto Oficial, además de otras barreras burocráticas, o derivadas del mercado, que limitan la aplicación de ese ideal). También tengo derecho a la privacidad (salvo cuando una 'democradura' desea promover la vigilancia, quizás para proteger nuestras libertades del asalto terrorista; entonces este derecho puede ser restringido extensamente). Incluso mi derecho a la vida puede verse limitado (si la policía metropolitana confunde mis pantalones con un cinturón suicida, por ejemplo). Ciertamente mi derecho a la educación, a la salud pública, e incluso al hábeas corpus, puede ser matizado y cercado.

Dado que todos estos derechos son, hasta cierto punto, susceptibles de ser limitados o suspendidos temporalmente, solo podré disfrutar del abanico entero de mis derechos observándolos de cerca y desafiando cualquier intento de vulnerarlos. Pero en una sociedad moderna ningún individuo llegará muy lejos si desafía por su cuenta a las autoridades —acción colectiva y apoyo comunitario son siempre necesarios para definir, defender y promover derechos democráticos. (*Take it on trust or you'll be taken and trussed*).<sup>1</sup> Además, hay tensiones evidentes y ciertamente conflictos entre los diversos derechos (el derecho a la información versus el derecho a la privacidad; el derecho a protección del crimen versus la presunción de inocencia, etcétera). Algunos derechos están legalmente reconocidos; otros están universalmente enraizados en convicciones morales; otros son defendidos apasionadamente y enfrentados con igual pasión y algunos son aspiraciones más que expectativas sólidamente establecidas. Finalmente, en sociedades no equitativas la distribución objetiva y subjetiva de derechos (ya sean legales o aspiraciones) genera desigualdades entre clases, razas, regiones, cohortes de edad y géneros.

Según una perspectiva liberal estándar de los derechos, cualquier reivindicación debe estar ligada a demandantes individuales y cada demanda individual genera la obligación homóloga de atender ese derecho cuando atañe a otros individuos. Esa precisión e individuación es, no obstante, una construcción ideal bastante alejada de la experiencia cotidiana de la mayoría de los ciudadanos, incluso en la más establecida de las democracias. (En otros sitios y particularmente en las nuevas democracias donde tales derechos no han sido interiorizados colectivamente, individuos y grupos cuentan con todos los incentivos para extremar sus reivindicaciones y soslayar las correspondientes obligaciones).

Las consideraciones tratadas hasta ahora conciernen a todos los Estados democráticos modernos realmente existentes, incluso Suecia y Canadá. ¿Cuánto más

enturbiarán las aguas en las nuevas democracias de relativa “baja calidad” la cuales son hoy más típicas del hemisferio occidental? En otro lugar he argumentado que para buena parte de la población en la mayoría de las democracias de América Latina y el Caribe, los “derechos” teóricos son percibidos como variables e inestables<sup>2</sup>. En las democracias donde la “calidad” está mas sujeta a dudas, el alcance y cobertura de los derechos es característicamente inestable y volátil. Es posible que una cierta minoría se sienta razonablemente segura en todos sus derechos. Otro posible e igualmente minoritario grupo puede estar absolutamente convencido de que tales derechos no se extienden a ellos, pero en medio se halla un amplio conjunto de ciudadanos que no pueden estar seguros. Si el día es favorable, pueden reivindicar algunos derechos, especialmente si se movilizan. Si permanecen pasivos, o si el sistema sufre el impacto de eventos inesperados, derechos que parecían garantizados se pueden evaporar de forma abrupta. Sus fondos de jubilación pueden ser confiscados y destinados a liquidar deudas con acreedores extranjeros. Su acceso a la información puede ser recortado abruptamente por vía de la censura o de la manipulación. Líderes que parecían asumir responsabilidades frente a sus representados de repente se convierten en autócratas inaccesibles o en incompetentes irresponsables. La experiencia nos enseña que, como norma, los derechos no son estables y no pueden darse por sentados; más bien, son *volátiles*. Sin embargo, este hecho no devalúa de ningún modo la importancia que tiene el generar tales derechos. Al contrario, aquellos ciudadanos que se sienten más inseguros en su derecho a disfrutar de derechos son los más beneficiados de la reiteración colectiva de tales aspiraciones. Tanto los ciudadanos como quienes están en posición de autoridad estatal asumen, por tanto, que los derechos teóricos sólo serán “reales” ocasionalmente y bajo presión externa al Estado. Las demandas para extender tales derechos pueden ser particularmente explosivas en sociedades donde la tradición de “obligación” para con otros está menos arraigada. Este volátil clima de expectativas ayuda a explicar la amplia incidencia que ha tenido la política “conflictiva” en sus varios formatos (bloqueo de calles, tomas, formas varias de protesta callejera, etcétera), episodios que pueden ser vistos como parcialmente democráticos tanto en la intención como, incluso, en el efecto. Aquellos cuyos derechos teóricos no están garantizados pueden argumentar que se están movilizando no sólo por su interés propio, sino también por una distribución más sistemática de las promesas oficiales que beneficie a todo el mundo. En la práctica, no obstante, sólo los grupos mejor organizados y con posiciones mas estratégicas lograrán extraer concesiones del Estado, las cuales beneficiarán sus estrechos intereses de grupo mientras, indirectamente, debilitan su neutralidad y autoridad para promover derechos colectivos y, ciertamente, desvían sus energías de las necesidades de los marginales y desorganizados. Es dentro de este amplio marco interpretativo que debería ser posible el avance en la investigación comparativa de los derechos democráticos, cotejando la evidencia disponible sobre distintos sectores y dominios políticos.

## II. DERECHOS Y SISTEMAS DE JUSTICIA

Existe, por ejemplo, un cuerpo emergente de trabajo comparativo sobre la actuación de los tribunales y sistemas de justicia, sobre todo en su interacción con el estrato particular de sujetos y ciudadanos que les corresponde en estas nuevas democracias<sup>3</sup>. Uno de tales estudios encuentra, de forma un tanto sorprendente, que “los derechos sociales han sido aplicados con la mejor de las predisposiciones en democracias nuevas o frágiles, donde la rama judicial no ha tenido típicamente el tiempo de construir la legitimidad requerida para sobrevivir conflictos políticos y donde los recursos necesarios para implementar derechos sociales son típicamente inferiores que en cualquier otro lugar.”<sup>4</sup> Sucede que allí donde los recursos para la protección social son los más inadecuados y allí donde la autoridad de los tribunales es de lo más precaria, es donde pueden hallarse las condiciones más favorables para que la judicatura mantenga viva la esperanza de que, eventualmente, los derechos sociales mínimos podrán mostrarse generalizables; y es donde los emprendedores legales pueden movilizar este potencial como medio para fortalecer su, de otro modo, precaria base institucional. Estos estudios de caso apuntan al “potencial emancipador de la ley y de la apropiación del lenguaje de los derechos [cuando] los tribunales se convierten en arena de batallas políticas enmarcadas en el lenguaje de los derechos constitucionales”<sup>5</sup>. Lo que sugieren es “una especie de ‘descubrimiento’ de la ley y de los canales legales desde abajo por ciudadanos que sean más conscientes y exigentes de sus derechos, y con expectativas cambiantes de lo que puede conseguirse a través de estrategias de movilización legal.”<sup>6</sup> Al mismo tiempo, reconocen al menos dos limitaciones cruciales en esta dependencia de los derechos sociales justiciables para fortalecer los fundamentos sociales de los nuevos y frágiles regímenes democráticos. Admiten, por un lado, el “sesgo de selección” en su elección de estudios de caso (Brasil, Hungría y la India pueden ser ejemplos no-representativamente favorables, pero Angola, Bolivia y Colombia también están incluidas y ejemplifican varios tipos de limitación). Y de forma más crítica, enfatizan, por el otro, cuán poco probable es que sólo los tribunales produzcan un cambio social importante: tan solo si sus efectos son reforzados por otras instituciones, tales como el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos y las administraciones locales, estos cambios de aspiraciones son capaces de convertirse en expectativas creíbles. Es más, añadiría que de una judicialización exitosa de los derechos sociales podría esperarse la inducción de su propio antídoto. Con el tiempo, si los tribunales se muestran más autoritativos de lo esperado y más capaces de repartir recursos escasos, sería razonable anticipar que los sectores más privilegiados de la sociedad empezarían a perseguir sus propios intereses a través de los canales legales, en competencia con los pobres. En general, sería cabal esperar que los más beneficiados normalmente estuvieran mejor posicionados para hacer funcionar la maquinaria a su ventaja y que los emprendedores legales tuvieran más que ganar sirviendo a las elites que encargándose de los desposeídos. Como mínimo, uno puede prever políticas conflictivas e inestabilidad de derechos como resultado a

mediano plazo de la judicialización de los derechos sociales, particularmente allí donde los pobres pueden ser divididos por lengua, religión, casta, región, etcétera. Sea como fuere, tenemos aquí un fecundo tema de investigación comparativa dentro del más amplio campo de estudios de “ciudadanía democrática.”

### III. DERECHOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana proporciona otra área específica e investigable empíricamente dentro de este marco de análisis comparativo. Es, en principio, responsabilidad fundamental de cualquier Estado democrático proveer de un mínimo nivel de seguridad personal y colectiva al conjunto de su ciudadanía. Muchos argüirían que el Estado mismo descansa en un contrato social subyacente, por el cual los sujetos renuncian a parte de su libertad de acción (excepto a las responsabilidades de ciudadanía) a cambio de una garantía creíble de protección estatal. Si el Estado fallara (o abdicara) de su rol como garante de la seguridad, entonces sus súbditos, siguiendo la lógica ineludible de autopreservación, serían liberados de esas restricciones y autorizados a salvarse por otros medios. Según este razonamiento, el Estado democrático extiende garantías adicionales a sus súbditos (que se convierten en ciudadanos, con derechos civiles y políticos y derecho a la protección del Estado) obteniendo a cambio niveles adicionales de cooperación. Los ciudadanos deben cooperación en lugar de mera aquiescencia; y ganan protección frente al trato abusivo (dignidad) y el derecho a la supervivencia. Foucault presenta esto como una interiorización de los frenos que hasta ahora fueron impuestos desde fuera, de tal modo que el arte de gobernar se convierte en el arte de garantizar la libertad de la ciudadanía a la par que se fabrica a cada momento. De este modo, para él las autoridades democráticas deben producir, mantener y también limitar continuamente las libertades ejercidas por sus ciudadanos, distribuyendo los costes resultantes de esta actividad pública.<sup>7</sup> Desde este punto de vista, la producción de libertad está indisolublemente unida a la manufactura del peligro. Esta perspectiva puede ayudarnos a comprender la aparente paradoja que existe actualmente en las democracias occidentales, que se apresuran a incrementar la vigilancia y a establecer frenos a las libertades tradicionales para contrarrestar la, así descrita, amenaza existencial a las democracias que proviene del “terrorismo.” La literatura sobre democratización ha acuñado un concepto para referirse a este tipo de democracia altamente constreñida: *democradura*.<sup>8</sup>

Sin embargo, en (al menos) muchas democracias recientes y frágiles –y notablemente en América Latina y el Caribe– el punto de partida para este tipo de análisis está sin resolver. ¿Proveen actualmente los Estados colombiano y salvadoreño de un nivel de seguridad personal y colectivo mínimo para el conjunto de sus ciudadanos? Aunque estos dos Estados pueden calificarse, en líneas generales, de “democráticos,”

es mucha la evidencia etnográfica que indica que un sector amplio de su electorado tiene que recurrir a otras fuentes para obtener su autopreservación (a la cruel protección que proveen las fuerzas paramilitares locales, o movimientos de guerrilla, o bandas juveniles *mara*). Incluso hasta los agentes oficiales del Estado –la policía, el ejército, los tribunales– pueden ser mucho más efectivos en la fabricación de peligro para la ciudadanía que en defender cualquier tipo de libertades públicas. La evidencia sobre esto es cada vez más comparativa y estandarizada (tasas de homicidio, proporciones de personas internamente desplazadas, cifras de secuestros, tasas de impunidad de crímenes denunciados a las autoridades, etcétera). La evidencia sugiere grandes variaciones entre países, entre diferentes áreas del mismo país y a lo largo del tiempo. Una comparación más refinada a menudo indica altos niveles de complejidad y ambigüedad.

En muchas de las nuevas democracias existen sistemas de seguridad colectiva muy diferenciados, que son inestables y que se superponen. Así, desde una perspectiva “de abajo a arriba,” analizar qué es lo que garantiza la confianza ciudadana requiere de discriminaciones más sofisticadas que simplemente “el Estado” versus “la mafia.” La localización precisa, la hora del día, las convenciones informales de la localidad, pueden ser mucho más críticas que cualquier sistema abstracto de confianza o garantías, proporcionado tanto por agencias estatales como por *poderes fácticos*. Algunos sectores elitistas pueden vivir en comunidades cercadas, protegidos por fuerzas de seguridad privadas, resguardados de la mayoría de las inseguridades que afectan a la ciudadanía en general. En el otro extremo de la escala, los más vulnerables pueden no tener probabilidad alguna de obtener protección pública bajo ninguna circunstancia. Pero la mayoría –usualmente una mayoría amplia del electorado democrático– tiene todas las probabilidades de quedar atrapada entre estos dos extremos. No pueden confiar en el contrato social con el Estado democrático, ni desatenderlo. Este ha de ser tomado en cuenta como una demanda a aspirar, un derecho potencial y un recurso ocasional. Pero el Estado no puede exigir lealtad exclusiva a la mayoría de los ciudadanos porque no les proporciona una protección fiable frente a la mayoría de las amenazas que acechan su seguridad física. En concreto, muchos ciudadanos en estas nuevas democracias no ven en los sistemas de justicia y seguridad oficiales líneas de defensa de confianza que les protejan de inseguridades básicas.

Hay aquí varias respuestas posibles –entrelazadas, quizás– que incluyen demandar una reforma policial o *mano dura*, protestar contra el fracaso del Estado en esta área, recurrir a fuentes de protección alternativas, o (de forma bastante común) confiar en estrategias de supervivencia personal que debilitan la solidaridad colectiva. Por su parte, las autoridades democráticas tienen que enfrentarse con la desconfianza pública y los legados del fracaso estatal. A veces pueden diseñar estrategias incrementales para recuperar el terreno perdido y construir una autoridad democrática convencional. Pero también pueden hacer uso de recursos a corto plazo que sólo refuerzan percepciones de desconfianza a largo plazo. O pueden poner en práctica una negación a gran escala, lanzando un discurso oficial en el que fingen estar al mando de todo cuando en realidad

están actuando para proteger las instituciones y electorados que les resultan más centrales. Del mismo modo que la respuesta más típica del ciudadano medio puede ir en la línea del “sálvese quien pueda,” estrategia que debilita la solidaridad colectiva, así a nivel estatal la opción de seguir el camino más fácil puede permanecer reactiva y contribuir a que la inseguridad persista. El resultado tiene altas posibilidades de acabar siendo un equilibrio inestable o, como O’Donnell ha escrito en otro lugar, de crear una ciudadanía “de baja intensidad”.<sup>9</sup>

La investigación comparativa de la inseguridad ciudadana en las nuevas democracias está en pleno desarrollo. Tiende a desagregar este panorama general en una serie de temas más discretos y manejables: tasas de victimización, pérdidas económicas atribuibles a la inseguridad, acceso a armas ilegales, etcétera. Este minucioso análisis empírico es indispensable, pero si hemos de entender sus implicaciones para los derechos de ciudadanía y posibilidades de democratización, estos diversos componentes de análisis deben ser reconstruidos en una descripción integrada. Una síntesis interpretativa e históricamente fundada para cada sociedad es necesaria si se quieren evaluar las posibilidades realistas de una reforma. Los estudios académicos existentes sobre los sistemas policiales y de justicia tienden a producir explicaciones que sobredeterminan la probabilidad de fracaso. Los estudios de políticas públicas y consultoría, por el contrario, suelen basar sus análisis en posibilidades asumidas. El registro comparativo lanza dudas sobre ambas perspectivas.

Un estudio comparativo cuidadoso sobre la reforma y refuerzo de los sistemas policial y penal en las nuevas democracias debería precavernos de juicios categóricos. Ciertamente aquí subyace una buena dosis de inercia. La vigilancia policial se lleva a cabo principalmente en grupos pequeños de oficiales que están sujetos a fuertes presiones de grupo por parte de sus colegas y que son muy reacios a cualquier cambio que modifique su propia evaluación informal de las condiciones locales con las que han de tratar diariamente. Consideraciones similares restringen el alcance que los cambios súbitos pueden generar en el comportamiento de los oficiales de prisión. Allí donde los oficiales policiales o de prisión se han acostumbrado a operar al amparo de un liderazgo autoritario, la instalación de una nueva democracia con leyes o derechos y una comisión de derechos humanos difícilmente se traducirá automáticamente en un nuevo trato policial de sospechosos y detenidos. Estos aspectos propios de Estados predemocráticos son los que a menudo se modifican en último lugar en procesos de democratización. No es poco usual que los métodos tradicionales de vigilancia policial persistan (aunque las clases medias y los disidentes bien educados no sean ya tratados como criminales comunes), y que muchos en las fuerzas de seguridad vean a la nueva comunidad de activistas por derechos humanos como enemigos. Sin embargo, a pesar de esta resistencia general e inercia, también existen otros patrones de respuesta. En algunos casos, las nuevas agencias de seguimiento de los derechos humanos han ganado la cooperación de las fuerzas de seguridad subrayando, por ejemplo, que el personal policial y militar también tiene derechos humanos que han de ser protegidos.

Un ejemplo positivo sorprendente fue la –bastante rápida y exitosa –transformación de los Stazi de la Alemania del Este en un tipo bastante normal de fuerza policial similar a la existente en la Alemania occidental. Casos menos extremos incluyen la profesionalización y rejuvenecimiento del personal en el sistema judicial chileno después de 1989, algunos ejemplos de progreso a nivel provincial incluso dentro de sistemas que permanecen estancados a nivel nacional y ejemplos intermitentes de asistencia extranjera efectiva para promover una vigilancia policial más democrática. La lista de ejemplos tiene muchas lagunas y por cada caso de mejora es posible identificar un contra-ejemplo de reforma fallida e incluso de retroceso. Sin embargo, estos ejemplos demuestran que bajo ciertas circunstancias las nuevas democracias pueden mejorar la calidad de sus sistemas de justicia.

Construir seguridad democrática y confianza ciudadana en la autoridad pública es ciertamente difícil y posiblemente se genere mejor por medios indirectos que mediante un ejercicio de ingeniería social consciente. Pero hay ejemplos importantes de mejora acumulativa, así como de fracaso y degeneración. Con marcos temporales más amplios y mejor evidencia comparativa, la investigación futura puede generar un conocimiento más robusto sobre estos asuntos.

#### IV. GÉNERO Y DERECHOS

Una crítica feminista bien desarrollada contra el discurso de derechos convencional apunta al contraste que existe entre la esfera pública (dominada usualmente por varones), en la que los derechos pueden ser reivindicados y defendidos más fácilmente y la (a menudo con sesgo de género) esfera privada en la que los conflictos de intereses están regulados por mecanismos informales que pueden estar gobernados por reciprocidad personalizada o por estructuras de patriarcado. Sin entrar en los detalles de esta crítica<sup>10</sup> y obviando las varias conclusiones a las que se podría llegar sobre cómo definir y promover los derechos de la mujer, el asunto importante a destacar aquí es que incluso en la más segura y establecida de las democracias hay un desequilibrio de género que matiza las abstracciones del discurso de derechos liberal. En las nuevas democracias, con mercados de trabajo saturados y niveles de desarrollo social y geográfico desiguales, es posible que tales desequilibrios de género sean tanto más extremos y que puedan plantear desafíos más frontales a las asunciones de universalidad de los derechos individuales. Las dimensiones religiosa y cultural de estos desequilibrios están actualmente en primera línea del debate público en muchas democracias, pero el reto no se reduce a ellos. Una gran desigualdad puede a menudo observarse entre mujeres altamente educadas (con un conjunto amplio de derechos a su disposición) y las trabajadoras domésticas, vendedoras callejeras y demás. Sin embargo, ricas o pobres, portadoras de derechos o subordinadas,

todas las mujeres llevan a cabo las tareas esenciales de criar a los hijos, mantener el hogar, y promover valores, actividades centrales en la formación de una conciencia de derechos en cualquier sociedad democrática. Es, en principio, posible establecer políticas públicas universales en dirección a este tema (un ejemplo es el programa Bolsa de Familia en Brasil), pero aún queda mucho por hacer al respecto. Esto nos conduce al tema de los derechos y los jóvenes.

## V. LOS DERECHOS DE LOS JÓVENES

En la teoría liberal convencional la gente joven tiene “guardianes” que promueven su auto-expresión y desarrollo, pero también que ejercen derechos en su nombre. Así, el voto puede estar limitado a quienes tienen 18 o más años de edad, propiedad, cuentas bancarias, quizás condicionado a la intención de casarse, y posiblemente (en teoría) incluso a la decisión de comenzar a tener relaciones sexuales. Sin embargo, en la práctica (y es posible recoger datos empíricos para desarrollar este punto) una amplia proporción de los jóvenes del mundo no están siendo educados en sus derechos y obligaciones liberales tal y como este esquema sugiere. Puede que no tengan guardianes reales, o que los adultos con responsabilidades legales para con ellos pueden ser demasiado pobres, vulnerables, etcétera, como para poder encargarse de ellos (si no pueden cuidarse a sí mismos, tienen que presionar a sus tutelados para que adopten responsabilidades adultas prematuramente). Pueden incluso ser explotados, en lugar de protegidos, por los adultos que tienen responsabilidad nominal sobre ellos. O pueden refugiarse en bandas adolescentes que vuelven la espalda a la sociedad adulta y proveen sus propias, brutales, alternativas a las fuentes de socialización convencionales (a través de escuelas, sociedades juveniles, iglesias, etcétera). Incluso pueden llegar a convertirse en niños soldados (varones, sobre todo) o propiedad de intercambio (especialmente mujeres). Desde luego, si comparamos con los siete derechos infantiles básicos que UNICEF quería ver universalmente respetados, muchos de los jóvenes del mundo están experimentando rechazo, abuso, indefensa y adoctrinamiento perverso. Esto es, en parte, una expresión más de la pobreza, pero no sólo eso. Algunas comunidades pobres tradicionales socializan adecuadamente e incluso protegen a sus jóvenes. Muchas sociedades económicamente más dinámicas y “prósperas” están construyendo su bonanza en los cimientos inestables de la desintegración familiar, fracaso escolar, migración internacional indocumentada y relaciones de mercado salvajes. Nuestra comprensión de los correlatos sociales que abren caminos de desarrollo alternativos requiere un seguimiento cuidadoso y detallado de este complejo e inestable panorama. (De hecho, ese trabajo también ayudaría a contextualizar la aparición de jóvenes dispuestos a apoyar el “terrorismo” e incluso a participar en ataques suicidas, pero quizás no convenga enfatizar demasiado esta dimensión).

Sin embargo, incluso si la gente joven es socializada a través de la familia, la escuela, la iglesia o los clubes de deporte, para interiorizar los valores adultos postulados, aún tienen que experimentar un largo, tortuoso y de algún modo incierto proceso de aprendizaje y ajuste para conformarse a las obligaciones adultas mínimas. Tienen que encontrar trabajos, formar relaciones estables, gestionar sus propios recursos, garantizar el respeto dentro de sus grupos de iguales y esquivar toda clase de tentaciones y peligros. Según la teoría liberal estándar, la mayoría de ellos ha de poder gestionar esto adecuadamente en el futuro y existen toda clase de medidas para disciplinar o re-educar a los renegados (leyes de bancarrota, trabajadores sociales, policía, prisiones, etcétera).

Contrasta esta imagen idealizada con los modelos de comportamiento adulto a los que tienen acceso (quizás una mayoría de) los jóvenes del mundo, especialmente en las grandes ciudades, en las recientemente democratizadas políticas y economías mercantilizadas y en los Estados azotados por crisis o incluso fallidos del, así llamado, mundo en desarrollo. No sólo faltan a menudo las estructuras de apoyo de las sociedades adultas liberales, sino que además jóvenes desprotegidos perciben de forma acertada que lo que les espera en la edad adulta es un sistema de incentivos y desventajas que contradice la retórica de los derechos universales y del buen gobierno. Sólo los inocentes o la descendencia protegida de las clases privilegiadas pueden fiarse de ese discurso. Para muchos (quizás la mayoría) de los jóvenes adultos en el umbral del estatus legal de la plena autonomía individual, las lecciones negativas de la adolescencia son probablemente reforzadas por experiencias vividas de empleos inseguros, formación de hogares inestables y la no participación en la esfera pública.

En la medida en que los menores de edad no votan, los políticos democráticos se relacionan con ellos en un modo distinto a como lo hacen con adultos. Las políticas públicas dirigidas a los jóvenes tienden a verlos más como “objetos” de administración (números que alimentar, educar, transportar, etcétera) que como ciudadanos portadores de derechos. Además, los administradores del Estado (democrático o no) pueden intentar alcanzarles a través de intermediarios (padres, profesores, oficiales de policía) en lugar de directamente. Y en muchas sociedades la gente joven encontrará que han sido estratificados con propósitos administrativos (por raza, género, clase, origen regional, etcétera) mucho antes de haber tenido la oportunidad de expresarse, o incluso de desarrollar un sentido de su propia identidad y aspiraciones. Todo esto plantea un reto importante a la ortodoxia predominante sobre los derechos que los jóvenes pueden esperar del Estado y lo que el Estado puede esperar de ellos.

Según la teoría liberal idealizada que subyace a las exhortaciones estándar de “transparencia,” “responsabilidad,” “respeto por los derechos de otros” y, además, el mundo adulto está, o debería estar, poblado de ciudadanos responsables y cívicamente conscientes. Pero ¿de dónde surgen estos actores esenciales en cualquier sociedad liberal? Surgen de las filas de la población joven, que los recluta y abastece constantemente, cuya experiencia de socialización está frecuentemente en conflicto con estos principios

de civilidad y responsabilidad adulta. Las fallas en la socialización al nivel pre-adulto se transforman fácilmente en inestabilidades e incapacidades para estabilizar los derechos que son teóricamente atribuidos a los adultos en una democracia liberal. Las estructuras familiares fragilizadas y la enseñanza ineficaz reproducen, así, la volatilidad y la variabilidad de derechos entre las generaciones.

## VI. DERECHOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Otro atributo fundamental de la ciudadanía democrática concierne al así llamado “derecho a la información.” En la práctica, por supuesto, incluso en la más segura y liberal de las viejas democracias, este llamado “derecho” está recortado por limitaciones y matices varios. Existe la información necesaria para entablar diálogo y deliberación en la esfera pública. Pero siempre queda una gran zona de conocimiento “privilegiado”: registros oficiales que se clasifican como secretos; información no oficial de trasfondo que enmarca el registro oficial en la perspectiva necesaria para descifrar su verdadera importancia; datos interpersonales y financieros ocultos que podrían revelar los motivos de base que a veces conducen a decisiones ostensiblemente tomadas en nombre del interés público; y hay siempre, además, una segunda gran zona privada de información personal que puede ser considerada irrelevante para la esfera pública. Cómo se trazan esas fronteras (y cómo se redefinen periódicamente) es una pregunta recurrente en la política democrática. Dadas la “áreas grises” involucradas y las dinámicas cambiantes de la confianza pública en todo sistema político de gran escala, no es sorprendente que los límites de la información pública estén típicamente cuestionados y sujetos a variación, tanto en el tiempo como entre democracias. Aun así, los conceptos parejos de ciudadanía y de Estado democrático descansan en la asunción de que existe una esfera pública relativamente grande y segura dentro de la cual pueden debatirse y escogerse concepciones diferentes del interés colectivo en base a un repertorio compartido de conocimiento público.

No obstante, en muchas nuevas democracias la estabilidad y alcance de esta esfera pública distan mucho de estar dados. Los medios de comunicación y de noticias dominantes pueden tener un largo historial como defensores del orden predemocrático (como en los casos de *El Mercurio* en Chile, o *Televisa* en México). Periodistas y comunicadores pueden haber sido formados y promocionados en base a su habilidad para promover el discurso oficial, más que por su visión crítica o habilidad investigadora. Los medios controlados por el Estado pueden continuar con las malas prácticas; los medios de noticias privados o privatizados pueden servir los intereses de los propietarios y anunciantes en lugar de los del nuevo sistema democrático. Votantes y ciudadanos pueden encontrar difícil discriminar entre información pública genuina, desinformación, y propaganda confortante. El ideal habermasiano de una interacción comunicativa irrestricta está probablemente demasiado intelectualizado y exige también una excesiva atención del votante medio, incluso en las más educadas y politizadas de las democracias

“realmente existentes.” En democracias frágiles y jóvenes, esta esfera pública con toda probabilidad se expandirá y contraerá de forma bastante impredecible y generalmente para operar a un nivel de fiabilidad desigual e inadecuado. Esto refleja el legado heredado de la era predemocrática, la incompleta y desigual calidad de la ciudadanía establecida y los problemas de autoridad estatal y formación de políticas públicas expuestas en otras secciones de este artículo. Por supuesto, no todas las nuevas democracias se ven afectadas del mismo modo y es ciertamente posible encontrar algunas experiencias alentadoras de rápido progreso en la construcción de una cultura de deliberación plural y pública donde la censura y la ortodoxia existieron previamente. El semanario portugués *Expresso*, por ejemplo, jugó un rol remarcablemente constructivo en este sentido en los años 70. Y un análisis comparativo podría detallar e identificar una abanico impresionante de experiencias análogas en otros lugares, aunque puede que a menudo se muestren limitados a ciertos períodos de tiempo y restringidos a un pequeño sector del electorado total.

En general, no obstante, la ciudadanía de la mayor parte de las nuevas democracias tiene que escoger a sus líderes políticos e interpretar la realidad política imperante, en base a una información pública que queda bastante lejos de lo que la mayor parte de las teorías de transparencia y responsabilidad requieren. El “derecho a la información” de que disponen la mayoría de los votantes en las nuevas democracias está incluso más constreñido, distorsionado y sujeto a revocación de lo que está en regímenes democráticos más antiguos. Aquí, también, un análisis de “calidad de la democracia” que haga una interpretación ordenada y comparativa seria de la actuación comunicativa de gobiernos, medios, comités asesores y similares en las nuevas democracias, descubriría, con toda probabilidad, grandes variaciones longitudinales y espaciales así como grandes diferencias entre regiones y estratos sociales. Tal y como sucede con otras esferas de la ciudadanía exploradas en este breve artículo, la inestabilidad y la falta de fiabilidad son, a menudo, lemas clave. Allí donde éstos sean aparentes, habrá desconfianza popular y desencanto ciudadano, aunque también pueden servir de estímulo para lanzar reformas correctivas.

## VII. CONCLUSIONES

En el espacio aquí disponible sólo ha sido posible comentar una selección parcial de los muchos derechos reivindicados por los ciudadanos en las democracias contemporáneas. El conjunto completo también habría de incluir más derechos sociales, protecciones medioambientales (incluyendo los derechos y obligaciones asociadas a las transferencias intergeneracionales), los derechos de los refugiados y las personas internamente desplazadas, los derechos de la tercera edad y quizás algunos derechos colectivos reivindicados por minorías religiosas y étnicas y otros grupos

discriminados. El lenguaje de los derechos puede ser aplicado en todas estas áreas y allí donde sea adoptado, la implicación de este discurso será que los derechos necesitan ser aplicados universalmente y tener precedencia sobre reivindicaciones más parciales y auto-favorables. Este artículo no pretende atacar la base moral o filosófica de tales reivindicaciones, ni menospreciar las consecuencias beneficiosas que puede generar su adopción. Es, no obstante, un recordatorio de la realidad sociológica que se vive en sociedades altamente fragmentadas y desiguales, donde la retórica de la universalidad difícilmente se traduce en una aplicación genuinamente uniforme. Además, en las nuevas democracias, la irrupción repentina de demandas por derechos y la abrupta multiplicación de demandantes, puede fácilmente generar una atmósfera de inflación de derechos que puede estimular el activismo y la ansiedad social y ser propensa a generar expectativas más allá de lo factible. Por todas estas razones, hacer una cartografía social del ámbito y distribución de los derechos canjeables con toda probabilidad descubrirá una realidad que queda lejos de la retórica del universalismo. Especialmente en las nuevas democracias esta variabilidad empírica puede estar acompañada (para la mayoría de los ciudadanos) de un considerable grado de inestabilidad temporal (“volatilidad”). La combinación de variabilidad y volatilidad en el contexto de una sociedad donde las “obligaciones” correspondientes a los derechos no están sólidamente interiorizadas es dada a producir patrones de comportamiento político que se desvían substancialmente del solapamiento de intereses mutuos postulado por el liberalismo clásico. Los ciclos políticos “conflictivos” de resistencia y exclusión y las luchas para remodelar las reglas del juego (en lugar de meramente adoptarlas) parecerían correlatos naturales en este clima de incertidumbre. Es posible que todo esto esté reforzado por el creciente impacto de la “globalización,” que genera diásporas y comunidades transnacionales que desafían aun más el universalismo y los derechos establecidos.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Expresión que se puede traducir como “Dalo por sentado y serás llevado y atado.”
- <sup>2</sup> Laurence Whitehead, “Notes on Human Development, Human Rights and Auditing the Quality of Democracy,” en: Guillermo O’Donnell, Jorge Vasquez Culell y Osvaldo M. Iazzetta (eds), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame University Press, 2004.
- <sup>3</sup> Una encuesta y evaluación actualizadas del aumento de los derechos sociales justiciables en nuevas democracias desde el fin de la Guerra Fría puede encontrarse en Roberto Gargarella, Pilar Domingo, y Theunis Roux, *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Ashgate, Aldershot, 2006.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 256.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, p. 269.

- <sup>6</sup> Ibid., p. 270. Los autores atribuyen a los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD un rol de sensibilización de actores a este potencial.
- <sup>7</sup> Para una discusión más completa, véase Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*. Oxford University Press, 2002, pp. 167-8.
- <sup>8</sup> La dictadura de Primo de Rivera en España fue conocida como "dictablanda." En la década de los 70 el gobierno Uruguayo superficialmente democrático de J. M. Bordaberry se ganó la calificación de "democradura" y ambos conceptos términos fueron generalizados a partir de entonces.
- <sup>9</sup> Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems," *World Development*, 21 (8), August 1993.
- <sup>10</sup> Para una perspectiva feminista sobre la teoría democrática liberal y los derechos, véase: Anne Phillips, *Democracy and Difference*. Penn State University Press, 1993; Carole Pateman, *The Sexual Contract*. Polity Press, 1988.