



Directora:
Rosa Conde

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamó

AMÉRICA LATINA Y LOS BICENTENARIOS: UNA AGENDA DE FUTURO

CELESTINO DEL ARENAL Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (coords.)

SIMÓN PACHANO	FERNANDO SÁNCHEZ ALBAVERA
MANUEL ALCÁNTARA	PASCAL OLIVIER GIROT
REBECA GRYNSPAN	NÉSTOR GARCÍA CANCLINI
LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA	RODOLFO STAVENHAGEN
ERNESTO OTTONE	RUT DIAMINT
ANA SOJO	FÉLIX PEÑA
CARLOS SOJO	JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
DIRK KRUIJT	LUIS GUILLERMO SOLÍS
MAYRA BUVINIC	CELESTINO DEL ARENAL



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos), www.cedro.org

Primera edición, abril de 2010

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la colección: Pedro Arjona
Idea de la cubierta: Alfonso Gamó
Foto de cubierta: Gabriel S. Delgado

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1460-5

Dépósito legal: M. 20.514-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, <i>Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja</i>	VII
1. ESTADO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA, <i>Simón Pachano</i>	1
2. AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA DESINSTITUCIONALIZADA, IZQUIERDA AMBIVALENTE Y CIUDADANÍA PRECARIA, <i>Manuel Alcántara</i>	35
3. LAS TAREAS DEL DESARROLLO Y LA CRISIS ECONÓMICA: POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL PARA LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Rebeca Grynspan y Luis Felipe López-Calva</i>	67
4. POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Ernesto Ottone y Ana Sojo</i>	107
5. COHESIÓN SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, <i>Carlos Sojo</i>	135
6. DESIGUALDAD Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA, <i>Dirk Kruijt</i>	169
7. VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA. ¿QUÉ HACER?, <i>Mayra Buvinic</i>	207
8. GESTIÓN SUSTENTABLE DEL PATRIMONIO NATURAL EN AMÉRICA LATINA, <i>Fernando Sánchez Albavera</i>	237

ÍNDICE

9.	RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD: LA CONTRIBUCIÓN, LAS RESPONSABILIDADES Y LAS DEMANDAS DE AMÉRICA LATINA, <i>Pascal Olivier Girot</i>	295
10.	LAS CULTURAS LATINOAMERICANAS EN 2011, <i>Néstor García Canclini</i>	325
11.	CULTURA E IDENTIDAD EN AMÉRICA LATINA, <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	349
12.	AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA GLOBAL, <i>Rut Diamint</i>	383
13.	AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO: REGIONALISMO E INTEGRACIÓN, <i>Félix Peña</i>	425
14.	ESTRATEGIAS REGIONALISTAS EN UN MUNDO EN CAMBIO: AMÉRICA LATINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL, <i>José Antonio Sanahuja</i>	451
15.	LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LÍMITES, POTENCIALIDADES, PERSPECTIVAS, <i>Luis Guillermo Solís</i>	525
16.	LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL Y LA CONMEMORACIÓN DE LOS BICENTENARIOS, <i>Celestino del Arenal</i>	553
	RELACIÓN DE AUTORES.....	633

1. ESTADO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

SIMÓN PACHANO *

INTRODUCCIÓN

A pesar de la estrecha vinculación que existe entre los procesos de formación de los estados nacionales y la constitución de la ciudadanía, son escasos los estudios sobre América Latina que los tratan en conjunto. Buena parte de la literatura historiográfica y de las ciencias sociales ha privilegiado el primero de esos procesos, en tanto que la constitución de ciudadanía ha ocupado apenas un lugar secundario y generalmente referido a casos de grupos específicos¹. El presente texto está orientado a destacar las interacciones y los condicionamientos mutuos que existen entre ambos procesos. Se sostiene en el texto que los problemas de constitución de los estados

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹ Como se verá más adelante, la preocupación por la ciudadanía viene de la mano de la irrupción de demandas de grupos tradicionalmente marginados, como indígenas, afrodescendientes y mujeres, entre otros. El estudio de la construcción del estado nacional tuvo importancia en el pensamiento social y político latinoamericano hasta la década de los años setenta del siglo XX. Preocupaciones generalizadas entre historiadores, sociólogos y juristas (todos ellos incursionando en el campo de lo político) fueron, por un lado, las especificidades de la formación de los estados nacionales latinoamericanos y, por otro lado, el carácter inacabado de ese proceso en la mayor parte de esos países (Lechner, 1988; Oszlak, 1978; Portantiero, 1984a; Cardoso, 1984; Cotler, 1978; Calderón y Szmukler, 2000). Posteriormente, como etapa final de este interés por el tema, se abrió un campo de estudio diferente con la implantación de las dictaduras en los países del Cono Sur (O'Donnell, 1999; Portantiero, 1984b). La instauración de regímenes democráticos llevó la atención hacia otros temas (governabilidad, partidos políticos, relaciones entre poderes, órganos legislativos, gobiernos locales, etc.), lo que puede interpretarse como una expresión de la superación de la *cuestión estatal*.

nacionales —calificados generalmente como incompletos— se explican en buena medida por la constitución deficitaria de la ciudadanía. En este sentido, aboga por una visión integradora, que usualmente ha estado ausente en el análisis de la experiencia histórica latinoamericana. Finalmente, aunque se hace referencia al conjunto del continente, la reflexión que se encuentra a continuación está fuertemente influida por la realidad de los países andinos.

I. EL SORPRESIVO NACIMIENTO DEL ESTADO

La cuantiosa literatura sobre precursores e independentistas permite conocer el tipo de debate que existía en las colonias españolas en los años previos a la independencia. A través de ella se puede comprobar que en algunos medios ya circulaban las ideas de la Ilustración y que se veía con interés las experiencias revolucionarias de Francia y Estados Unidos. Sin embargo, ese rico conocimiento bibliográfico de una minoría no fue suficiente para prever lo que podría venirse en un tiempo mucho más corto que el que pudieron haber anticipado sus más lúcidos representantes. La manera en que se produjo la ruptura del *pacto colonial* (Halperin, 1970) no permitió contar con un diseño medianamente acabado de lo que podrían y deberían ser los nuevos estados. Al contrario de lo que ocurrió con la independencia norteamericana, la de los países latinoamericanos no contó con experiencias previas de establecimiento de normas cuasiconstitucionales o con hombres «que [anteriormente] habían saboreado la felicidad pública» (Arendt, 2004: 188). No hubo en América Latina una experiencia de la dimensión del Pacto del Mayflower de 1620, que estableció no solamente un acuerdo de gobierno sino que expresó un reconocimiento de igualdad entre quienes lo suscribieron².

² El Pacto del Mayflower sirvió de base para las Órdenes Fundamentales y el Pacto de Asentamiento, de Connecticut de 1639, que a su vez fueron reconocidos en la Carta Real de 1662 establecida por la Corona Inglesa. Esta Carta fue el núcleo de la Constitución de 1776. «Dado que los pactos coloniales habían sido

A pesar de las insurrecciones y de las luchas previas, más bien de carácter aislado, en la fase inicial del proceso independentista latinoamericano fue clara la ausencia de un proceso histórico de acumulación de demandas y reivindicaciones tanto de construcción de un estado independiente como de libertades y derechos ciudadanos. El paso desde el régimen absolutista colonial a uno que debía establecer la soberanía estatal y asentarse en la soberanía popular fue producido por un elemento fortuito y ajeno a la voluntad de los actores allí presentes. El desencadenante de ese paso fue la invasión de los ejércitos de Napoleón a España, esto es, un hecho externo y no un producto de las condiciones endógenas del ámbito colonial. Por ello, la primera reacción surgida desde las colonias fue la búsqueda del retorno a la situación previa en nombre de unos valores que inevitablemente se perderían bajo la dominación francesa³.

Pero, más allá del recurso a esos valores, la ausencia del rey planteó un problema que no estaba previsto en las colonias, por lo menos no para su resolución inmediata. Era el problema de la soberanía, que hasta ese momento radicaba de manera indiscutida en el monarca. Su ausencia significaba no solamente el vacío frente a la desaparición del gobernante, sino fundamentalmente la pérdida de la fuente y de la materialización de la soberanía. Desaparecido el rey solamente era posible acudir a la fuente última de la soberanía, aquella que precisamente hasta ese momento la encarnaba él, esto es, a la nación o al pueblo, como quiera que se entendieran estos términos⁴. En apenas dos años, entre 1808 y 1810, «a causa de la

redactados originalmente sin referencia alguna al rey o príncipe, la Revolución no tuvo más que resucitar el poder de pactar y de elaborar constituciones según se había manifestado durante la primera época de la colonización. La única pero decisiva diferencia existente entre los establecimientos de América del Norte y las restantes empresas coloniales consistió en que los emigrantes británicos habían insistido desde el primer momento en que se constituían en “cuerpos políticos cíviles”» (Arendt, 2004: 228).

³ La invasión napoleónica, como lo señala un historiador, fue «rechazada por la inmensa mayoría de los españoles e hispanoamericanos en nombre de valores que, en lo esencial, son los de una sociedad tradicional» (Guerra, 1994: 43).

⁴ Otra posibilidad habría sido encontrar un reemplazo para el rey, lo que únicamente era factible por medio de la sucesión (inviabile en ese momento a causa de la crisis abierta entre Carlos IV y Fernando VII en España) o por la designación de

desaparición del rey y para manifestar el rechazo al usurpador, la resistencia española y la lealtad americana solo podían recurrir a la soberanía de la nación, del reino, del pueblo, para legitimar su accionar» (Guerra, 1994: 44). Las juntas de gobierno, constituidas en los países latinoamericanos como reacción ante la invasión napoleónica, «justificaron, pues, su existencia fundándose en el derecho natural (que autoriza a defenderse a toda comunidad atacada), y en los derechos antiguos del reino, nacidos de la relación *pactista* que fijaba los vínculos entre el rey y la nación» (Demélas, 2003: 132, cursiva en el original).

De un momento para otro, los países latinoamericanos se encontraron ante la dura tarea de construir estados, de demarcarlos espacial y territorialmente, de establecer las estructuras y las instituciones que deberían gobernarlos y sobre todo de proporcionarles las bases de su legitimidad. Se hacía necesario construir la *estatalidad*, reemplazando con la voluntad y la imaginación el proceso del que debió surgir. Cabe considerar que la construcción del estado nacional es un proceso que exige resolver el problema de la soberanía tanto *hacia fuera* como *hacia dentro*. Hacia fuera, en el sentido de que debe insertarse en el mundo como un ente político que cuente con las condiciones apropiadas para obtener el reconocimiento de la comunidad internacional. Hacia dentro, en tanto es necesario institucionalizar la autoridad estatal en términos políticos, jurídicos, económicos e incluso simbólicos. En la primera dimensión se debe materializar la soberanía del estado frente a sus pares en el contexto internacional, bajo lo que algunos autores denominan la externalización del poder (Oszlak, 1978: 12). En la segunda dimensión se requiere definir la fuente última de la legitimidad del estado como instancia política que detenta el monopolio de la fuerza (Weber, 1972: 83; Tilly, 1992: 149-150; Skinner, 2003: 57)⁵.

un rey en las colonias. Esta última opción significaba hacerse cargo de la situación al margen de la metrópoli, lo que ponía de todas maneras el tema de la soberanía en el centro del debate.

⁵ Es interesante destacar el paralelismo con los hechos que se desarrollaban en buena parte de los países europeos en ese momento dentro del proceso de sustitución de las monarquías absolutistas (Guerra, 1994: 40), y no estaba exento de sus influencias así como de las que venían desde la reciente experiencia norteamericana (Dietrich, 1945).

Las luchas por la independencia, que ocuparon casi una década y media, así como la crisis de la metrópoli española, fueron creando las condiciones favorables para la construcción de la dimensión externa (Halperin, 1970; Santana y Pérez, 1979). Ciertamente, como se verá más adelante, buena parte de los problemas de ese ámbito subsistió hasta bien entrado el siglo XX, pero no cabe duda de que fue el menos problemático de los dos temas centrales que debían enfrentar los nuevos países. El desafío fundamental se encontraba en la dimensión interna, donde se debía establecer la autoridad estatal —o, dicho de otra manera, constituir el estado como único portador legítimo de la autoridad política—, por un lado, y definir el sujeto de la soberanía, por otro lado. La fórmula para lograr esos dos objetivos era una sola y se encontraba en el gobierno representativo. Por medio de éste se podía identificar al pueblo o a la nación como el sujeto de la soberanía⁶. En el mismo acto y con el mismo instrumento era posible atribuirle al estado el carácter de resultado de una construcción social —su condición de producto de un *pacto de sujeción*, como sostenía el contractualismo— que era la condición imprescindible para su legitimación⁷. Sin embargo, el requisito

⁶ Al parecer, históricamente en los países latinoamericanos se tomaron como sinónimos para este efecto al pueblo y a la nación. Por ello, en las constituciones se atribuye indistintamente la soberanía al uno o a la otra como si fueran términos intercambiables. Como una muestra de esto, se puede ver que las constituciones bolivianas de 1831, 1834, 1839, 1851, 1861, 1868 y 1878 reconocen a la nación como la depositaria de la soberanía, en tanto que las de 1826, 1843, 1938, 1945, 1947 y 1967 reconocen al pueblo como el sujeto. En Ecuador la asignan a la nación las constituciones de 1843, 1851, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1946, mientras que se la atribuyen al pueblo las de 1845, 1852, 1861, 1929, 1945, 1967, 1978 y 1998 (la de 1830, la primera de su historia, no contiene una definición al respecto). En Perú se asigna la soberanía a la nación en las constituciones de 1823, 1828, 1856, 1860, 1867 y 1920, en tanto que se la atribuye al pueblo en las constituciones de 1826, 1933, 1979 y 1993 (mientras las de 1834 y 1839 no contienen una disposición al respecto). Por consiguiente, en estos tres países no hay una secuencia histórica que pueda explicar el paso de una a otra concepción, lo que puede ser un indicador de la indiferencia frente a conceptos que los consideraban intercambiables.

⁷ Según la corriente que se deriva de Locke al pacto de sujeción le antecede un pacto social, el acuerdo de los individuos para vivir conjuntamente (Locke, 1983: 74-87). El pacto de sujeción expresa el sometimiento de esos individuos, ya unidos en sociedad, a un poder común, reconocido como legítimo. «El primer pacto

básico para que esa fórmula arroje los resultados esperados es la materialización de sus postulados básicos, esto es, su establecimiento en la realidad concreta. Se requería, por tanto, algo más que las disposiciones que se incluyeron indefectiblemente en sus respectivas constituciones.

Si se toman como atributos mínimos del estado a la externalización de su poder, la capacidad de ejercer su control en todo el territorio nacional, la consolidación de su autoridad, la materialización en un entramado institucional dotado de efectividad para el cumplimiento de sus funciones y la capacidad de convertirse en el elemento en que se materializa el sentimiento de pertenencia a la nación (Oszlak, 1978: 13), se puede concluir que en la mayoría de países de América Latina apenas se dieron pasos mínimos en cada uno de esos campos a lo largo de más de un siglo y medio⁸. Como se ha dicho antes, los estados pudieron tempranamente externalizar su poder, sin que ello signifique que no existieran retrocesos o incluso grandes vacíos en ese campo⁹. El control de todo el territorio

transforma una “multitudo” en un “populos”, el segundo un “populos” en una “civitas”» (Bobbio, 1997: 94).

⁸ Tilly (1992: 149-150) destaca las siguientes como actividades mínimas del estado: a) construir el estado (en el sentido de «atacar y vigilar a rivales y contrarios dentro del territorio reclamado por el estado»; b) hacer la guerra («atacar a los rivales fuera del territorio ya exigido por el estado»); c) protección («atacar y vigilar a los enemigos principales del gobernante, tanto fuera como dentro del territorio reclamado por el estado»); d) extracción («extraer de la población subordinada los medios para construir el estado, hacer la guerra y proteger»); e) arbitraje («dirimir con autoridad las disputas entre los miembros de la población subordinada»); f) distribución («intervención en el reparto de bienes entre los miembros de la población subordinada»); g) producción («control de la creación y transformación de bienes y servicios entre los miembros de la población subordinada»).

⁹ Uno de esos vacíos se encuentra en la definición de los límites nacionales que, a pesar de ser un paso sustancial para la externalización del poder, fue un proceso inacabado en varios países casi hasta fines del siglo XX. Perú y Bolivia definieron sus límites en 1842, después de una breve guerra. En la Guerra del Pacífico (1879-1884), en contra de Chile, Perú perdió parte de su territorio costero y Bolivia todo su litoral. Como consecuencia de la Guerra del Chaco (1932-1935) contra Paraguay, Bolivia perdió parte de su territorio oriental. Anteriormente, bajo la presidencia de Melgarejo (1864-1871), este país había cedido territorios a Brasil y Chile. Ecuador fijó sus límites con Colombia en 1904 y con Perú en 1998 (con este último país después de enfrentamientos bélicos en 1941, 1981 y 1995). Colombia y

nacional y la construcción de un entramado institucional dejan aún en el momento actual un saldo deficitario si se toman como indicadores a la implantación de instituciones estatales que puedan encargarse efectivamente de la administración, la presencia del poder judicial en todas las circunscripciones administrativas, la existencia de infraestructura vial y de comunicaciones y la disponibilidad de servicios de educación, salud y de seguridad ciudadana. La consolidación del Estado como elemento simbólico al que confluyen los sentimientos de pertenencia colectiva encontró también, incluso hasta el momento actual, serias deficiencias¹⁰. En síntesis, la construcción del estado nacional ha sido un proceso azaroso, lleno de dificultades y aún inacabado.

II. EL DESAFÍO DE LA CIUDADANÍA

Si la construcción del Estado, en los términos planteados en las páginas anteriores, fue compleja y aún permanece inconclusa, la de la ciudadanía fue aún más difícil y menos satisfactoria en términos de sus resultados. Los países latinoamericanos nacieron a la vida republicana bajo regímenes que no reconocían la condición ciudadana de la mayor parte de la población. Al contrario, constitucional y legalmente se establecieron exclusiones en lo civil, en lo político y en lo social¹¹. La exclusión jurídica de los indígenas —que para ese

Nicaragua mantienen hasta la actualidad una disputa por las islas de San Andrés. Argentina y Chile estuvieron al borde de la guerra a finales de los años setenta por la definición de límites en el canal del Beagle.

¹⁰ El Estado nacional es cuestionado en la actualidad desde las reivindicaciones regionales, autonomistas y étnicas en varios países del continente.

¹¹ Las constituciones con que iniciaron su vida como estados independientes establecían requisitos muy rígidos (y en todas ellas muy similares) para acceder a los derechos de ciudadanía. La Constitución boliviana del año 1826 (artículo 14) determinaba que se requería ser boliviano de nacimiento, ser casado o mayor de 20 años, saber leer y escribir y tener algún empleo, industria o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. La ecuatoriana de 1830 (artículo 12) reconocía como ciudadanos a los casados o mayores de 22 años, o a quienes tuvieran una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o que ejercieran

momento constituían la mayoría de la población en cada uno de los países— de las mujeres, de los iletrados y de los negros, así como de quienes no poseyeran patrimonio propio y que trabajaran en relación de dependencia, fue la base de las repúblicas oligárquicas que tuvieron vigencia por lo menos hasta mediados del siglo XX. La persistencia de un ordenamiento excluyente a lo largo de la mayor parte de la historia de estos países dio firmeza a opiniones que sostenían (si bien es cierto refiriéndose al caso peruano, pero que podrían ser extendidas a la mayoría del continente) que «no ha existido un corte histórico desde el siglo XVI que haya significado un *momento nuevo y diferente* en su formación social» (Cotler, 1978: 15, cursiva en el original)¹². En síntesis, existieron vacíos en el reconocimiento de la ciudadanía universal, en todos sus niveles —civil, político y social—, que aún no han sido solucionados en su totalidad.

La conformación de regímenes excluyentes obedeció a muchas causas, la mayor parte de ellas vigentes desde la sociedad colonial, que no cabe abordar aquí¹³. Interesa comprender los efectos jurídicos y políticos del reconocimiento limitado de la ciudadanía. A pesar de que constitucionalmente se estableció la igualdad ante la ley, en el mismo cuerpo constitucional se la dejó prácticamente sin efecto cuando se establecieron los requisitos para el ejercicio de la ciudadanía. Como se vio antes, ella estaba condicionada a la situación económica, el estado civil, la situación laboral y el grado de instruc-

alguna profesión o industria útil sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero y que supieran leer y escribir. La de Perú de 1826 tenía como requisitos ser peruano, estar casado o ser mayor de 25 años, saber leer y escribir, tener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. Como se verá más adelante, varias de estas condiciones claramente limitantes se mantuvieron hasta mediados del siglo XX.

¹² Una visión ensayística sobre el mismo caso peruano destaca la condición de *multitud* —y no de ciudadanía— de la sociedad en la participación política (Basadre, 1980: 113 y siguientes). La ausencia del concepto de ciudadanía a lo largo de todo ese texto es una expresión de la inexistencia de esa condición en términos políticos y jurídicos, y no se la puede atribuir únicamente a la perspectiva analítica del autor. Véase también Klarén (2008: 255-297).

¹³ De la abundante literatura al respecto cabe destacar el enfoque de Todorov (1987: 158-159), que indaga sobre los orígenes de la concepción excluyente y la manera en que ésta condicionó el marco legal que se fue construyendo a lo largo del periodo colonial.

ción. Lo sorprendente es que esas condiciones se aplicaban no solamente a la ciudadanía política, como podría suponerse en el marco de un régimen de sufragio limitado, sino que se hacían extensivas también a la ciudadanía civil (y obviamente a la social, que ni siquiera se planteaba como posibilidad)¹⁴. Por consiguiente, no sólo se restringían los derechos políticos, sino que se hacía lo mismo con las libertades y las garantías civiles que, en términos estrictos, solamente eran reconocidas para una minoría.

Si se toma como referencia conceptual al trabajo clásico de Marshall, se entra en la división clásica de las tres formas de ciudadanía, civil, política y social, que aluden a los diversos niveles en que se materializa el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos. En esta perspectiva, la ciudadanía civil «se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...). Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia» (Marshall, 2007: 22-23). La ciudadanía política es «el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local» (*ibid.*: 23). La ciudadanía «social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme

¹⁴ Un minucioso análisis para el caso ecuatoriano se encuentra en Prieto (2004), que ofrece una visión de conjunto de las condiciones reales de la ciudadanía desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Puede ser discutible, sin dejar de ser sugerente, la atribución del origen de la exclusión a una contradicción entre los deseos de igualdad jurídica de las élites y su profundo miedo social. «La suspicacia entre ese sector de la sociedad y las imágenes de una raza peculiar e inferior confluyen en (...) el “liberalismo del temor”. Más aún, (...) el liberalismo del siglo XX temprano en el Ecuador construyó un complejo de gobernabilidad que pospuso los derechos ciudadanos para los indígenas» (*ibid.*: 31). Este aplazamiento de los derechos parece haberse mantenido hasta mediados del siglo, cuando era fácil comprobar que las leyes vigentes obligaban a que la población «blanca» votara, mientras impedían que lo hicieran los «indios, cholos, montubios y negros» (Blanksten, 1951: 74).

a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales» (*ibid.*: 23).

Como es ampliamente conocido, Marshall sugirió un desarrollo cronológico acumulativo de estos derechos, que se habrían ido definiendo (en Europa o, con mayor precisión, en el Reino Unido) a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. Independientemente de que el reconocimiento de los derechos correspondientes no hubiera ocurrido dentro de esa secuencia, en la que cada tipo de ciudadanía se habría desarrollado en el orden mencionado, lo que importa aquí es la especificidad de cada uno de ellos y sus respectivos requisitos institucionales¹⁵. En este sentido, la ciudadanía civil se expresa en el estado de derecho, esto es, en el complejo entramado institucional que asegura la igualdad ante la ley, vale decir en el reconocimiento del individuo como un sujeto de derechos básicos¹⁶. Por su parte, la ciudadanía política se expresa en la democracia, entendida básicamente como el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos políticos de elegir y ser elegido. Finalmente, la ciudadanía social se expresa en el estado social de derecho o, con mayor precisión, en el estado de bienestar, que garantiza el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos sociales.

A la luz de estos elementos cabe retornar a la realidad latinoamericana en este aspecto. Una primera constatación es que, a diferencia

¹⁵ Marshall advierte sobre los riesgos y las imprecisiones de esta cronología cuando sostiene que al «asignar a cada uno de los periodos formativos de los tres elementos de la ciudadanía a un siglo distinto (...) se solapaban de modo considerable los dos últimos» (*ibid.*: 31). Antes ya había dicho que hay «que tratar estos periodos con una razonable elasticidad, y hay cierto solapamiento evidentes» (*ibid.*: 26).

¹⁶ Como se verá más adelante, en América Latina se le ha dado poca importancia al tratamiento conceptual y político del estado de derecho. Generalmente —de manera especial en las últimas décadas, a parir de la ola democratizadora— se lo ha subordinado a la democracia, sin diferenciar a ésta como régimen político y a aquél como el orden jurídico necesario para su desarrollo. Aparte de algunos trabajos recientes, como los de O'Donnell (1999, 2000) y de Nun (2002), se puede sostener que no se encuentran los equivalentes de los *Federalist Papers* (Hamilton, Jay y Madison, 1937) que tuvieron un papel de primera importancia en Estados Unidos.

de lo sugerido por Marshall, aquí no se pueden identificar periodos en que se haya materializado cada uno de los tipos de ciudadanía. Más bien, en diversos momentos fue necesario enfrentar la instauración de todos ellos a un mismo tiempo. El mismo inicio de su vida republicana fue una muestra de ello, cuando cada país debió establecer los alcances de los derechos y de las libertades en cada uno de los campos. Las revoluciones liberales de finales del siglo XIX y comienzos del XX fueron otras oportunidades en este sentido (Mahoney, 2001). Así mismo, la instauración de regímenes democráticos en la mayor parte de los países, a partir del final de la década de los setenta, debió enfrentar el problema en su totalidad. Por ello, el camino hacia el pleno reconocimiento de los derechos de ciudadanía en sus tres manifestaciones ha sido lento, irregular y lleno de retrocesos.

Una segunda constatación en este sentido es que, en términos de la formalidad jurídica, estos derechos solamente se materializaron con la apertura de los actuales procesos democráticos, es decir, a fines de la década de los setenta y comienzos de la década de los ochenta del siglo XX. La eliminación de las exclusiones marcaron el quiebre con una larga historia de más de ciento cincuenta años. Si bien es cierto que paulatinamente se habían reducido e incluso eliminado los requisitos que hacían referencia a la condición económica, al estado civil y a la situación laboral, hasta ese momento en muchos países se había mantenido el del grado de alfabetización.

La tercera constatación alude al predominio de la ciudadanía política sobre las otras dos formas, y de manera especial sobre la civil. Dentro del ordenamiento constitucional y legal de cada uno de los países se reconocían los derechos civiles y políticos para el conjunto de la población. Para esto se acudía a la fórmula de igualdad ante la ley y al reconocimiento del derecho a elegir y ser elegido, que invariablemente ocupaban un lugar de importancia en las disposiciones constitucionales. Sin embargo, como se vio antes, los requisitos que se establecían para «entrar en el goce» de esos derechos —como rezaban las constituciones— los limitaban significativamente. Las condiciones definidas para el ejercicio de los derechos políticos, esto es, para elegir y ser elegidos, se hacían extensivas a la esfera de los derechos civiles, comenzando por el acceso a la justicia y por la libertad de trabajo y contratación. La historia de la mayoría

de países latinoamericanos a lo largo del siglo XX es rica en análisis y testimonios de esta situación (Mariátegui, 1975; Quintero y Silva, 1990; Basadre, 1980; Klarén, 2008; Demélas, 2003; Lavaud, 1998; Linke, 1962). Adicionalmente, a esta exclusión jurídica explícita se añadía la que se realizaba en la vida cotidiana, expresada bajo múltiples formas de discriminación que se constituyeron en prácticas rutinarias aceptadas por el conjunto de la población¹⁷. Las limitaciones establecidas para el ejercicio de la ciudadanía política se generalizaron a todo el ámbito de la condición ciudadana, lo que constituyó un obstáculo muy grande para la instauración no solamente de regímenes democráticos sino también de estados de derecho.

Finalmente, se puede constatar también que, de las tres formas de ciudadanía, la social fue la más rezagada y la que recibió menor atención a lo largo de toda la historia republicana. Solamente en un pequeño grupo de países (Uruguay, Chile, Costa Rica y en menor medida Argentina) estuvo presente la preocupación por instaurar algo que pudiera parecerse a los estados de bienestar que se conformaron en Europa en la segunda postguerra. Los derechos sociales no aparecieron como tales por lo menos hasta la conformación de regímenes democráticos, e incluso en algunos países ni siquiera se presentaron en esos momentos. Se puede afirmar que en la mayoría de los casos no se ha implantado una clara concepción de derechos sociales y que más bien ha prevalecido la visión de un paternalismo estatal o de la solución de mercado para la satisfacción de las necesidades de educación, salud, previsión y seguridad social, entre otras¹⁸.

¹⁷ La literatura —la novela, el cuento, la poesía— e incluso buena parte de las canciones populares constituyen buenos referentes de la importancia de la marginación y de su percepción. Corrientes como el indigenismo, el costumbrismo y la novelística urbana indagaron en este campo con posibilidades que muchas veces le están negadas a la visión académica especializada. Al respecto véase Cueva (1969), Vich (2003), Ibarra (1992) y Almaraz (1981). Por otra parte, la utilización de manera generalizada en algunos países del término *indio* como insulto o como adjetivo peyorativo es una expresión de los contenidos más profundos de la discriminación y de la exclusión.

¹⁸ La implantación de una economía de mercado —entendida en muchos casos como la ausencia total de controles y regulaciones— durante las décadas de los años ochenta y noventa, significó un retroceso de lo poco que se había avanzado en varios países en términos de los derechos sociales.

En síntesis, la instauración de las tres formas de ciudadanía es un proceso inacabado y deficitario en la mayoría de los países latinoamericanos. La constitución de estados de derecho, de democracia y de estados de bienestar, para garantizar los derechos civiles, políticos y sociales, respectivamente, es una materia pendiente en la mayor parte de la región. Aunque se han producido avances de mucha importancia en cada uno de esos niveles, y en particular en la construcción de regímenes democráticos, resulta evidente que es un camino inacabado y que deja un fuerte saldo en contra. Esa realidad es la que, en gran medida, se encuentra en la base de los problemas que enfrentan muchos de esos países en la actualidad y que aparecen como serios cuestionamientos a sus respectivos ordenamientos políticos. Las constantes y crecientes manifestaciones de insatisfacción con la política, que se reflejan en sondeos de opinión (Latinobarómetro, Lapop, Polilat), devienen de esa *ciudadanía de baja intensidad*, como fue acertadamente calificada (Torres Rivas, 1991). Esa insatisfacción se manifiesta también, de manera mucho más dramática por las consecuencias que acarrea, en la elección de *outsiders* y de candidatos antisistema a los cargos de mayor importancia política, que es un fenómeno que ha ido cobrando fuerza a lo largo de los últimos años. Si bien es verdad que en todo esto intervienen factores coyunturales o del momento, no es menos cierto que entre los aspectos de fondo se debe considerar a ese carácter deficitario de la ciudadanía.

III. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESTADO

La ola democratizadora de los años setenta y ochenta obligó a abordar frontalmente la relación entre estado y ciudadanía. La construcción de regímenes democráticos exigía respuestas no solamente en el plano del régimen político, sino también en el nivel de los derechos ciudadanos. Las condiciones internas de cada país obligaban a enfrentar este aspecto de manera integral. Las nuevas democracias no podrían ser formas disminuidas, como habían sido las que se establecieron en intentos anteriores y que, precisamente por su inca-

pacidad para satisfacer las necesidades de la población, no pudieron asentarse sobre cimientos fuertes. Con muy pocas excepciones, las democracias anteriores a esta etapa solamente cumplieron con los requisitos *políticos* básicos de este tipo de régimen, mientras dejaron de lado los aspectos relativos a los derechos *civiles y sociales*¹⁹.

Esta situación lleva a indagar en la relación entre la democracia, por un lado, y el estado de derecho y el estado de bienestar, por otro lado. Esta reflexión tiene enorme importancia en el estudio de la mayoría de los países latinoamericanos, ya que las dificultades para establecer la primera se derivan en gran medida —junto a otros factores, por cierto— de la debilidad de los últimos. La ausencia de un marco sólidamente definido de libertades, derechos y garantías es un factor que pesa decisivamente a la hora de constituir un régimen democrático²⁰. Sin la igualdad jurídica que se expresa en el estado de derecho es absolutamente imposible instaurar un régimen político que se asienta sobre la participación popular en la construcción del poder. La condición básica e insustituible para que esa participación sea efectiva y no solamente una ficción es precisamente la igualdad de condiciones en el plano de los derechos y

¹⁹ Las excepciones se reducen en la práctica a los tres países mencionados antes, esto es, Uruguay, Chile y Costa Rica, que tempranamente consolidaron las bases tanto para el estado de derecho como para (con muchas limitaciones, por cierto) el estado de bienestar. No hay estudios que lo demuestren, pero se puede sostener que la permanencia relativamente larga de regímenes democráticos en estos países se debió en gran medida a la instauración de estados de derecho y a la implantación de un conjunto de políticas sociales que los acercaron a la definición de estados de bienestar (BID, 2006). Las experiencias democráticas de los demás países se redujeron generalmente a la implantación (bastante restringida) de las libertades políticas sin prestar mayor atención a los otros derechos ciudadanos.

²⁰ Es relativamente escasa la producción académica sobre la relación entre democracia y estado de derecho en el caso concreto de América Latina. Aunque ese condicionamiento mutuo está implícito en las definiciones mínimas o procedimentales de democracia (Schumpeter, 1996; Dahl, 1989; 1991), solamente en pocas ocasiones aparece de manera explícita (Linz, 1998; Linz y Stepan, 1996). La condición actual de los regímenes democráticos como democracias liberales ha hecho perder hasta cierto punto las especificidades de ambos términos así como su particular trayectoria histórica (Bobbio, 1992: 45-48; 1997: 123-138).

las libertades civiles²¹. Así mismo, la ausencia de un conjunto de políticas sociales que asegure la igualdad de oportunidades para toda la población (algo que no puede ofrecer por sí solo el mercado), conspira seriamente en contra de la democracia entendida como un orden que se asienta en el principio de la igualdad ciudadana.

Ninguna de esas dos condiciones estuvo presente en los diversos intentos que se hicieron para establecer regímenes democráticos en etapas anteriores. La igualdad ante la ley, el respeto a los derechos básicos del ser humano, así como el acceso garantizado a los servicios sociales no formaron parte de la agenda de democratización o figuraron, en el mejor de los casos, como declaraciones de orden general sin llegar a su materialización efectiva. Se trató, por tanto, de democracias incompletas y muy vulnerables en tanto no aseguraban las libertades y los derechos ciudadanos. En la mayor parte de los países estos regímenes lograron establecer cierto espacio para el juego político, pero debido a las restricciones mencionadas terminaba por transformarse en un derecho reservado a las élites económicas y sociales (e incluso, en algunos casos, étnicas).

Para una mejor comprensión de las limitaciones que se establecieron en aquellos intentos anteriores cabe retomar el tema ya mencionado de la construcción de los estados nacionales. Un elemento central en este sentido es que, a pesar de que estado nacional, estado de derecho y estado de bienestar no son términos intercambiables, es innegable que existe estrecha relación *entre sus respectivos procesos* de constitución. Se puede afirmar que la existencia de un estado nacional es un factor de enorme importancia para la instau-

²¹ Este rasgo fue destacado tempranamente por De Tocqueville en el primer análisis empírico de una democracia. Es ilustrativo al respecto su planteamiento acerca de la incidencia de la ley de sucesión sobre la igualdad, considerada esta última como la condición básica de la democracia en el plano político: «Es cierto que estas leyes pertenecen al orden civil, pero deberían estar situadas a la cabeza de todas las instituciones políticas, ya que influyen de un modo increíble en el estado social de los pueblos, del que las leyes políticas no son sino la expresión» (1985: T. 1, 48). Lo mismo se puede decir de las disposiciones legales que garantizan los derechos básicos, el acceso a la justicia, o la propiedad, entre otros. Véase también Arendt (2004: 225-229).

ración de un estado de derecho y de un estado de bienestar, y que a la vez estos últimos retroalimentan a aquél en tanto los derechos y las garantías generan demandas de mayor presencia estatal efectiva. Por consiguiente, el elemento clave viene a ser la correspondencia entre esos procesos a lo largo de un determinado periodo, aunque posteriormente puedan seguir caminos divergentes²². Precisamente, la ausencia de paralelismo y de contemporaneidad entre esos procesos en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos es uno de los elementos que explican las carencias y vacíos tanto en lo que se refiere al estado nacional como al estado de derecho y al estado de bienestar.

Sin un estado nacional plenamente constituido y con un estado de derecho que no lograba superar la dimensión de algunas disposiciones constitucionales de carácter general y, a la vez, con políticas sociales que no llegaban a constituir un conjunto armónico y estable, era prácticamente imposible que la ciudadanía pudiera tener vigencia en sus tres dimensiones básicas. Por tanto, existían serias restricciones para la construcción de regímenes democráticos. De manera especial, cabe reiterar, en primer lugar, que las restricciones a la ciudadanía civil establecieron una situación de exclusión de la mayor parte de la población en términos de protección de sus derechos básicos y de sus libertades, especialmente en lo que se refiere a la libertad de trabajo, al acceso a la justicia y al trato igualitario en

²² Es importante subrayar la importancia de la simultaneidad de los procesos de formación ya que después de constituidos pueden seguir caminos diferentes. En efecto, un régimen autoritario puede instaurarse en un país que logró previamente constituir aceptablemente un estado de derecho sin que ello afecte al estado nacional, como ocurrió en Chile y Uruguay. En sentido contrario, con el transcurso del tiempo puede entrar en crisis el estado nacional sin que eso signifique la destrucción del estado de derecho, como ocurrió en la antigua Checoslovaquia (que en cuanto instauró su estado de derecho dio fin al estado nacional previamente existente). Por otra parte, es preciso destacar que «El término Estado nacional, lamentablemente, no por fuerza significa *nación*-estado, un Estado cuyos pobladores comparten una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica» (Tilly, 1992: 21, cursiva en el original). Esto es muy importante en el análisis de las sociedades plurales o heterogéneas, que desplaza la reflexión al plano de los estados plurinacionales y pone en cuestión a la nación-estado sin que ello afecte al estado nacional y al estado de derecho.

los asuntos públicos. En segundo lugar, en el plano de la ciudadanía social apenas se dieron algunos pasos de importancia desde la tercera década del siglo XX, cuando se sentaron las bases de los servicios de educación, salud y seguridad social. Sin embargo, fue necesario esperar hasta fines del siglo para poder asegurar que se estaban logrando las metas de la universalización de estos servicios y la implantación de otros (como los de seguridad ciudadana), aunque siempre en niveles incipientes e insatisfactorios. En tercer lugar, y de manera hasta cierto punto diferente de —e incluso contraria a— las otras dos formas, la ciudadanía política convocó de mayor manera al debate público. La propia necesidad de legitimar al estado por medio de su transformación en la expresión de la voluntad del pueblo o de la nación, obligaba a buscar los recursos y los procedimientos por los cuales pudiera hacerse efectiva esa condición. El tema de la representación se colocaba, de esta manera, en el centro de la preocupación de las élites políticas, aún por encima de sus propias convicciones que más bien se movían —y seguirían moviéndose durante largo tiempo— dentro de «una lógica patriótica» (Guerra, 1994: 50)²³.

²³ Esta contradicción se hizo evidente en un momento tan temprano como es el Congreso de Angostura de 1819, cuando Simón Bolívar, el icono de la independencia americana, después de sostener que «solo la democracia (...) es susceptible de una absoluta libertad», advertía que «Poniendo restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales, ponemos el primer dique a la licencia popular, evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que en todos tiempos ha imprimido el desacierto en las elecciones y ha ligado por consiguiente, el desacierto a los Magistrados y a la marcha del Gobierno; pues este acto primordial es el acto generativo de la libertad o de la esclavitud de un pueblo» (www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm). Fue una posición que mantuvo una vez lograda la independencia, cuando en 1824 propuso la presidencia vitalicia para el Perú y para Bolivia (Demélas, 2003: 320). Esta concepción restrictiva se había expresado ya en la Constitución grancolombiana de 1821, que en su artículo 10 señalaba que «El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias», unas elecciones que, por cierto, se realizaban bajo las restricciones señaladas antes. Manin (1998: 166) asegura que «el debate americano [se refiere a Norteamérica] de 1787 fue entonces la última ocasión en la que se consideró la posible presencia de rasgos aristocráticos en sistemas apoyados en elecciones libres de la elección». De acuerdo a las palabras de Bolívar y por lo señalado antes, no fue la última vez y más bien los sudamericanos —seguidores en buena medida de la revolución norteamericana— retomaron esa concepción.

La representación, esto es, la necesidad de dotarle al estado de la legitimidad popular debía realizarse en un medio adverso, caracterizado por las restricciones de las libertades civiles, por un lado, y por los temores a la acción directa de los sectores populares, por otro lado. De esta manera, esa legitimidad tenía pocas posibilidades de concretarse ya que al no caminar decididamente en la constitución de la ciudadanía, tanto civil como política, se hacía imposible contar con el sujeto que debía encarnar la soberanía a la que se aludía en los textos constitucionales. De esa manera, se cerró sistemáticamente el paso a la constitución plena de la ciudadanía y con ella a las posibilidades de establecer regímenes democráticos sólidos y estables. La igualdad ante la ley y el derecho a participar en la conformación del poder político fueron largamente postergados, e incluso no se puede decir que en la actualidad se los haya establecido plenamente²⁴. De esta manera se dibujaba un círculo, ya que los vacíos en el proceso de construcción del estado nacional impedían avanzar en la constitución de la ciudadanía, a la vez que el carácter incipiente de ésta se transformaba en un obstáculo para aquel proceso.

En estas condiciones, resultó muy difícil —e incluso imposible por un largo tiempo— establecer regímenes democráticos. Las deficiencias en la configuración plena de la ciudadanía —expresadas sobre todo en las limitaciones de las libertades y los derechos básicos y en las restricciones al sufragio— se encontraban en la base de los regímenes que se conformaron a lo largo del siglo XX y que, aun cuando se asumiera un estándar *retrospectivo*, difícilmente podrían ser caracterizados como incluyentes y capaces de reconocer la condición ciudadana de todos los habitantes de cada país, mucho me-

²⁴ Se podría suponer que los procesos de reforma constitucional impulsados en varios países se orientarían fundamentalmente a solucionar este problema. Sin embargo, como se verá más adelante, la mayor parte de esos esfuerzos se han centrado más bien en el campo de lo político, en tanto que en el campo de los derechos ha predominado una visión extremadamente general, abundante en el reconocimiento de derechos pero carente de toda posibilidad de aplicación práctica. Los casos más evidentes de esta tendencia son los que se encuentran en las constituciones de Bolivia y Ecuador recientemente elaboradas. En la de Ecuador se llega a detallar cada uno de los sujetos portadores de derechos específicos, lo que no hace sino debilitar el carácter universal que ellos deben tener y abre la puerta a múltiples interpretaciones.

nos como democráticos²⁵. El reconocimiento parcial o limitado de la condición ciudadana fue el obstáculo central para que se pudieran sentar las bases de futuros regímenes democráticos. Desde esta perspectiva es posible afirmar que el fracaso de los reiterados intentos por establecer regímenes democráticos encuentra buena parte de su explicación en la ausencia de un proceso histórico de construcción de ciudadanía, con todo lo que ello implica.

La diferencia con las democracias establecidas desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta se encuentra precisamente en la atención que se puso por lo menos a uno de estos elementos. En efecto, en la mayor parte de los países los procesos de construcción de regímenes democráticos estuvo acompañado de —e incluso en buena parte de ellos supeditado a— la instauración de estados de derecho. La importancia otorgada a los derechos humanos en los países del Cono Sur y de Centroamérica es la expresión más clara de esa tendencia. El objetivo fundamental del retorno a la democracia (o de su instauración en muchos casos) fue el establecimiento de las libertades, los derechos y las garantías fundamentales, aún por encima de los derechos políticos²⁶. Estos últimos eran vistos más bien como una vía hacia los primeros, como la condición que permitiría alcanzar los objetivos de fondo. Era, por consiguiente, una perspectiva radicalmente diferente a la que había predominado en las ocasiones anteriores²⁷.

²⁵ La necesidad de situarse en los estándares propios de cada periodo (la utilización de un *estándar retrospectivo*) para el análisis de la democracia ha sido propuesto por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001: 40) como una forma de evitar el *anacronismo* que se deriva de la aplicación de criterios contemporáneos a épocas anteriores.

²⁶ Cabe recordar que los actores fundamentales en los procesos de democratización en los países del Cono Sur fueron las organizaciones de defensa de los derechos humanos, conformadas fundamentalmente para indagar por los detenidos-desaparecidos. En Centroamérica también desempeñaron un papel fundamental en el proceso de pacificación, especialmente en Guatemala y El Salvador.

²⁷ La construcción de estados de bienestar fue el elemento ausente o por lo menos de segundo orden en este proceso. Quizás una de las pocas excepciones se encuentra en la propuesta de campaña del presidente argentino Raúl Alfonsín, que sostenía que «con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se estudia». Adicionalmente, la posibilidad de transitar por ese camino se cerró para buena parte de los países por la adopción acrítica de políticas de

Esta diferencia hace de las democracias contemporáneas de América Latina algo más complejo que lo que encuentran en ellas las apreciaciones críticas. La calificación de *formales*, que ha sido ampliamente utilizada para descalificarlas, no tiene en cuenta la realidad que se encuentra detrás de los procesos de constitución ni los antecedentes históricos que llevaron hasta la situación actual. Tampoco atienden a aspectos básicos de la definición de democracia que demuestran que la acusación de formalismo no tiene asidero alguno. Aun más, esos aspectos constitutivos del concepto de democracia llevan más bien a la conclusión contraria, esto es, que en la mayor parte de América Latina existe una carencia de formalismos democráticos²⁸. Esa crítica se asienta sobre el desconocimiento de los elementos básicos del concepto de democracia, lo que obliga a desarrollar una breve reflexión al respecto.

En primer lugar, es necesario tomar como punto de partida o como premisa básica a las libertades individuales como elemento central del concepto de democracia. De esta manera se le reconoce en su exacta dimensión, sin caer en las visiones que se reducen estrictamente a los procedimientos ni en las que incluyen aspectos sustantivos (como la igualdad económica, la superación de la pobreza, entre otros). Esto porque en la medida en que esas libertades están garantizadas por el estado de derecho —esto es, por un conjunto armónico de normas, disposiciones y procedimientos— se alude no solamente a la plena vigencia de las garantías individuales, sino también al imperio de la ley. De este modo, al hacer referencia al estado de derecho se alude a la protección de los individuos como sujetos de derechos y libertades, pero también al gobierno de

apertura de la economía, dentro de la ola neoliberal impulsada por el denominado *Consenso de Washington*. La sustitución de las políticas sociales de alcance universal por los programas focalizados constituyó un retroceso en términos de formación de ciudadanía social. Esto se agudizó con la generalización de prácticas *clientelares* que, por su propia naturaleza, tienden a negar la condición de igualdad ciudadana.

²⁸ Ocho presidentes latinoamericanos fueron destituidos entre 1992 y 2005 sin seguir los procedimientos establecidos en los cuerpos legales correspondientes, lo que puede constituir una expresión de la ausencia o por lo menos de la debilidad de los formalismos propios de la democracia. Otros cuatro presidentes fueron destituidos siguiendo los procedimientos establecidos (Pérez-Liñán, 2006).

la ley por encima del gobierno de los hombres (Bobbio, 1997). A su vez, el sometimiento del conjunto de la sociedad a la ley es el elemento básico de legitimación del orden político.

De esta manera, el núcleo del concepto de democracia no se encuentra exclusiva ni prioritariamente en los elementos propios del régimen político²⁹. Ese elemento central se encuentra más bien en los derechos y libertades de las personas, a la vez que en un orden político que garantice la igualdad política. Así, la competencia política, la dimensión de los derechos de sufragio, los procedimientos políticos, la capacidad de los gobernantes para ejercer sus funciones y la facultad de la ciudadanía para tomar cuentas a los mandatarios, entre otros elementos que han sido señalados como constitutivos del concepto de democracia (y que son propios del régimen político), están necesaria e inevitablemente precedidos por la instauración del estado de derecho, esto es, por un régimen basado en el imperio de la ley³⁰. Por esta vía se puede comprender de mejor manera los problemas que encontraron los países latinoamericanos en la construcción de regímenes democráticos.

Una breve revisión de los conceptos mínimos de democracia permite comprobar esa afirmación. Así, la definición acuñada por Schumpeter en la década de los cuarenta, que ha sido considerada

²⁹ La crítica a las perspectivas procedimentales ha destacado esa limitación del concepto a los componentes del régimen político, pero buscando exclusivamente añadir los aspectos sustantivos a la definición. Son excepcionales las críticas que llaman la atención sobre la necesidad de incluir al estado de derecho en la definición (O'Donnell, 2000; Bobbio, 1985).

³⁰ La alusión a la precedencia del estado de derecho debe ser entendida fundamentalmente en términos del orden jerárquico conceptual, en el sentido de que la democracia es imposible sin aquel orden jurídico. Pero también debe entenderse esa expresión en su sentido temporal ya que el establecimiento de las libertades y de los derechos es una condición indispensable para la instauración de un régimen democrático. Esto, que hasta cierto punto se ha perdido de vista porque cada vez atribuimos menor importancia al proceso histórico que condujo hasta las democracias existentes en el mundo, es sin duda un elemento que no puede ser soslayado en el análisis de países como los aquí tratados. Aportes como los de Moore (1973), Rueschemeyer, Huber y Stephens (1992), Held (2001) y Sartori (1988, especialmente el tomo II), que buscan situar a la democracia en una perspectiva histórica, requieren ser continuados a la luz de lo que se ha avanzado en el desarrollo conceptual sobre la democracia.

como el arquetipo del concepto mínimo, no deja de apelar aunque sea implícitamente a la existencia del estado de derecho. En efecto, a la definición de democracia como un «sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo» (1996: 343), antepone como condición que ésta es posible por «la libre competencia por el voto libre» (*ibid.*: 345), que a su vez remite a la estrecha relación que debe existir «entre la democracia y la libertad individual» (*ibid.*: 346). Por consiguiente, el núcleo del concepto —la competencia por el voto— no se agota en sí mismo o, dicho de otra manera, resulta insuficiente para denotar a la democracia, ya que remite obligadamente a un conjunto de condiciones sin las cuales aquella competencia sería insustancial. Esas condiciones —la libre competencia por el voto libre y, como requisito previo, la libertad individual— forman parte del concepto en tanto son propiedades o características indispensables para su identificación. Son propiedades insustituibles en la definición, no son propiedades adicionales, ya que sin ellas el concepto pierde toda su significación. Las libertades y los derechos básicos constituyen un *sine qua non* de este concepto mínimo de democracia.

Algo similar se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl (1989; 1991), que puede ser considerado como una definición de la democracia en el plano estrictamente político y que se asienta sobre varios requisitos que apuntan básicamente a las libertades y los derechos de los ciudadanos no solamente en el plano político sino también en el civil. En efecto, las condiciones que debe cumplir un régimen para que los ciudadanos puedan «formular las preferencias», «manifestar las preferencias» y «recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias» (1989: 14), son las libertades y los derechos básicos de: a) asociación, b) expresión, c) voto, d) elegibilidad para el servicio público, e) competencia por el apoyo político, f) acceso a diversas fuentes de información, g) elecciones libres e imparciales, h) políticas derivadas de la voluntad popular (1989: 15). Se puede observar que, a pesar de que giran en torno a las preferencias de las personas —esto es, a un elemento estrictamente político— el eje central de este planteamiento no está constituido exclusivamente por los procedimientos

políticos, sino por las libertades civiles y políticas que constituyen los requisitos que «deben estar presentes para que sea posible clasificar a un régimen como poliárquico» (1991: 266)³¹. Por ello, una de las dos dimensiones teóricas de la democratización —junto a la participación— es la liberalización (1989: 14), que alude precisamente a la existencia de un marco de libertades y derechos como condición de la poliarquía.

Si se mira la realidad de los países latinoamericanos a la luz de estos conceptos se puede comprender de mejor manera las características de sus democracias y, sobre todo, es posible identificar los problemas que ellas deben enfrentar. En primer lugar, son innegables los avances logrados en la mayor parte de ellos en las últimas tres décadas. La eliminación casi total de regímenes autoritarios y el fracaso de los aislados intentos por instaurarlos son expresiones del cambio operado en este sentido. La regularidad de las elecciones e incluso la relativa limpieza de éstas constituyen manifestaciones de la vigencia de una de las instituciones básicas de la democracia política³². En segundo lugar, los sistemas políticos han sido capaces de incluir a los sectores sociales que tradicionalmente fueron marginados, lo que tiene mayor relevancia en los países con alta proporción de población indígena. Los partidos y las organizaciones que representan a esos sectores o los que han recogido sus demandas han alcanzado niveles que hasta hace pocos años resultaban impensa-

³¹ En términos históricos, el mismo Dahl (1991: 21-34) señala que la primera gran transformación democrática consistió precisamente en la instauración de «sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello» (*ibid.*: 21). El elemento central de esa nueva organización política de la sociedad fue, por tanto, el reconocimiento de lo que más adelante se conocería como los derechos de ciudadanía, aunque inicialmente estuvieran restringidos a los de carácter político. Esa evolución desde la concepción limitada marca la trayectoria de la democracia hasta su versión contemporánea.

³² Las elecciones viciadas han sido la excepción y no la regla en la historia contemporánea de América Latina. Es verdad que en ello ha desempeñado un papel fundamental la observación internacional, pero no es menos cierto que se debe también a las propias condiciones internas de los países.

bles³³. En tercer lugar, en la mayor parte de países se hace evidente la renovación de las élites políticas, tanto en el nivel nacional como en los ámbitos subnacionales. En síntesis, a pesar de los problemas y de ciertos retrocesos, la democratización política ha tenido avances considerables en el continente.

Sin embargo, no se puede sostener lo mismo en lo que se refiere a la vigencia de las libertades civiles y de los derechos sociales. Aunque la mayor parte de constituciones y en general de cuerpos legales que rigen a estos países son ricos en declaraciones al respecto, la realidad de cada uno de ellos deja un enorme saldo en contra. La igualdad ante la ley es un objetivo aún no alcanzado en la mayoría de casos, incluso en los que recientemente han vivido profundos procesos de reforma constitucional. Si bien es cierto que las formas de exclusión han sido eliminadas de los cuerpos constitucionales y legales, también es verdad que su cumplimiento está muy lejos de ser una realidad. Aunque se han eliminado las formas legales de exclusión, persisten las de carácter social que se expresan en los diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Así mismo, la igualdad de oportunidades sigue siendo una aspiración para las amplias mayorías del continente. A pesar de la inclusión de un sinnúmero de derechos en sus constituciones, la mayor parte de países no ha creado las condiciones necesarias para su efectiva aplicación. El acceso a la salud y a la educación es aún restringido y sobre todo son servicios de baja calidad que no cumplen su función fundamental (BID, 2006). Los sistemas de seguridad social cubren a sectores minoritarios de la población y ofrecen también servicios de baja calidad, especialmente en lo que se refiere a las pensiones de retiro. En muchos países, durante las décadas de los años ochenta y los noventa, se desmontaron las estructuras y las instituciones previamente existentes, sin que se haya podido revertir esa tendencia regresiva.

³³ Los casos emblemáticos en este aspectos son Bolivia y Ecuador, donde los partidos de origen indígena han alcanzado cuotas de representación que incluso superan proporcionalmente al peso estimado de la población que se identifica como tal. La agenda política en ambos países incluye los temas étnico-culturales como uno de los aspectos básicos del debate (un *issue*, para decirlo en el lenguaje de la ciencia política contemporánea).

Por otra parte, bajo diversas formas los países latinoamericanos enfrentan un conjunto de problemas que ponen en riesgo la estabilidad democrática y que amenazan las bases del Estado de derecho. El efecto más visible es la ruptura o por lo menos el debilitamiento de los acuerdos básicos que sostienen el ordenamiento político y jurídico. Las condiciones favorables que se presentaron al inicio de las transiciones a la democracia o en la renovación de los regímenes previamente existentes —como ocurrió en México, Colombia y Venezuela— han sido sustituidas por un entorno complejo y amenazante que ha obligado a cada uno de ellos a buscar soluciones de diverso tipo³⁴. La reforma constitucional, que ha sido el camino escogido por algunos, se ha orientado fundamentalmente al cambio de las condiciones de representación, dentro de una perspectiva que pone el énfasis en la ampliación y profundización de la ciudadanía política. Estos procesos se han derivado, en gran medida, de una concepción que sostiene que los problemas proceden de la exclusión política y del carácter cerrado de los respectivos sistemas políticos.

Además de la búsqueda de inclusión, tanto esos mismos procesos constitucionales como algunas otras reformas realizadas anteriormente se han dirigido a la solución de los problemas de gobernabilidad. En este sentido, un esfuerzo importante ha sido la definición de nuevos diseños institucionales para el procesamiento de las relaciones políticas, de manera especial en los campos de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos políticos y de las relaciones entre los poderes del Estado (en especial entre el legislativo y el ejecutivo). Sin embargo, se ha privilegiado la conformación de

³⁴ Entre los problemas se pueden destacar los siguientes: la persistencia e incluso el incremento de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso; la pérdida de capacidad institucional de los estados para dar respuesta a las demandas de la población; la erosión de la legitimidad de los partidos y de los dirigentes políticos; el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas; el creciente apoyo ciudadano a opciones autoritarias, tanto por medio de la vía electoral como por otro tipo de manifestaciones; la importancia adquirida por la inseguridad ciudadana (o su percepción) no sólo como elemento central de la vida cotidiana, sino también como factor político; la incidencia de la corrupción; la presencia del narcotráfico en el ámbito económico pero también en el político; la evidencia de inseguridad jurídica con su secuela de pérdida de los derechos (Pachano, 2007).

ejecutivos fuertes, en menoscabo de los órganos legislativos, lo que ha ido en sentido contrario a la instauración de mejores condiciones de representación, que era el objetivo que se pretendía alcanzar. El fortalecimiento de los poderes presidenciales ha sustituido en buena medida, como objetivo central, a la búsqueda de mejores condiciones para el juego político plural que caracterizó al periodo inicial de esta fase democrática. Sin embargo, esa tendencia a la concentración de poder se presenta en la mayor parte de los casos y de manera contradictoria junto a propuestas de ampliación de la participación y de mayores niveles de inclusión. Por lo general se acude a un discurso que reivindica la democracia directa y participativa, a la que se la coloca en un plano antagónico y superior de la democracia representativa³⁵.

Sin embargo, es muy discutible la efectividad de las soluciones aplicadas, ya que buena parte de ellas han contribuido más bien a profundizar los problemas previamente existentes. El fortalecimiento de los órganos ejecutivos (en un proceso de profundización del presidencialismo propio del continente) impulsado como solución a los problemas de gobernabilidad, ha desembocado en la agudización de esos mismos problemas que se buscaba superar. Así mismo, es lo que ha ocurrido con el énfasis puesto en los aspectos políticos de la ciudadanía como solución para los problemas de exclusión, sin prestar mayor atención a las otras formas de ciudadanía, esto es, la civil y la social. En conjunto, esas soluciones se muestran poco apropiadas para procesar los conflictos y a la vez dan lugar a formas disminuidas de ciudadanía.

El impulso a este tipo de soluciones se ha guiado generalmente por la búsqueda de una *legitimidad de resultados*, en la que se impone como criterio la efectividad de las acciones desarrolladas por los órganos ejecutivos. Esto lleva a un encierro en el juego de corto plazo, lo que se materializa en programas específicos que se colocan

³⁵ Nuevamente, la muestra de esta tendencia se encuentra en las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, a las que se debe añadir la de Venezuela. En todas ellas se diseñan instituciones y procedimientos que, bajo la denominación de democracia directa y participativa, establecen formas corporativas que anulan el principio básico de igualdad política de los ciudadanos.

por encima de las políticas de largo alcance y de cobertura universal. Esta lógica se impone a la *legitimidad de origen* y la *legitimidad de procedimientos* que deben caracterizar a la democracia. El *efectismo* sustituye a la construcción de democracia y la personalización se impone al fortalecimiento de las instituciones. Las instancias de representación pierden su razón de existir y pasan a ser reemplazadas por formas no institucionales de relación directa de los líderes con los sectores sociales, dentro de una mal comprendida forma de democracia directa que tiene más de plebiscitaria que de democracia propiamente dicha. En ese contexto, cualquier persona que pretenda algún cargo de elección, de manera especial la Presidencia de la República, tendrá que utilizar los mismos procedimientos en una constante alimentación de la personalización y del caudillismo. Constituir organizaciones y proponer debates ideológicos viene a ser una pérdida de tiempo. La política se instala definitivamente como la competencia entre líderes, vaciada de sus contenidos.

Frente a esto es posible afirmar que ha predominado el pragmatismo de los resultados por encima de la valoración de los procedimientos democráticos. En buena parte de los casos se ha planteado como la búsqueda de formas alternativas de democracia, que supuestamente llevarían a mayores y mejores niveles de inclusión y de participación. La reducción de la formas de intermediación a su mínima expresión constituyen en la práctica la negación de las instituciones y de los procedimientos propios del régimen democrático. En lugar de fortalecer las instancias de representación y de participación, se las ha erosionado y se las ha reducido a la relación directa con el líder³⁶.

En síntesis, muchos de los procesos desarrollados en los últimos años han tendido a agudizar los aspectos más problemáticos que ya enfrentaban previamente esas democracias. El sistema de controles y balances ha ido cediendo paso a formas en las que se hace difícil la relación horizontal entre los poderes y el control de los políticos

³⁶ Los casos de los presidentes Fujimori y Chávez, en Perú y Venezuela, respectivamente, son ilustrativos de la tendencia a la personalización. Se puede asegurar que hay una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de los líderes y el debilitamiento de las instituciones.

por parte de la población. Se ha creado mayor desbalance entre las funciones del Estado y con ello se ha abierto amplio espacio para la constitución de gobiernos autoritarios que generalmente se asientan en liderazgos carismáticos y no en instituciones sólidas y duraderas. La personalización de la política constituye un retroceso de grandes dimensiones con respecto a lo que se avanzó en las fases de transición a la democracia en los países que salieron de regímenes dictatoriales. También es un retroceso para los países que vivieron procesos de democratización o de profundización de sus democracias. En la base de unos y otros se encuentra la erosión institucional y, en consecuencia, la incertidumbre frente al futuro. A esto se debe añadir el debilitamiento de las instituciones, el fortalecimiento de liderazgos personales y la hipertrofia de la participación. En conjunto estos aspectos tienden a desbordar las instituciones y a fortalecer la relación extrainstitucional con el líder correspondiente. Las instituciones, de por sí débiles desde su conformación, pasan a ser vistas como obstáculos para lograr esos grados de participación que se establecen no como medios para alcanzar un fin sino como el objetivo en sí mismo.

IV. CONCLUSIONES

Como se ha visto, la reflexión sobre la relación entre Estado y ciudadanía en América Latina lleva a destacar el carácter inacabado de los procesos de constitución de uno y otra. El Estado nacional de la mayor parte de países muestra serias carencias en aspectos tan elementales como la capacidad para ejercer control sobre su territorio y para garantizar la vigencia del orden jurídico. Adicionalmente, la concepción de fondo del Estado nacional se encuentra en cuestión actualmente, cuando se lo impugna desde la perspectiva de las demandas de la heterogeneidad. La búsqueda de *reconocimiento* —para tomar el concepto planteado por Taylor (2001) y desarrollado por Kymlicka (1996)— de las especificidades de los diversos grupos sociales es una corriente que ha cobrado fuerza en América Latina. La construcción de estados plurinacionales, con todos los

arreglos institucionales y jurídicos que ello acarrea, es algo más que un anhelo, como lo demuestran los recientes cambios constitucionales operados en Bolivia y Ecuador. Ambos países han incorporado no solamente esa definición, sino que han hecho modificaciones sustanciales a sus sistemas jurídicos y políticos, dentro de procesos que dejan sin respuesta a la pregunta acerca de la viabilidad real de construcción de ese tipo de estado sobre las débiles bases de un estado nacional inacabado o incompleto.

Por su parte, la constitución de la ciudadanía presenta enormes vacíos, especialmente en lo civil y en lo social. Es palpable el desequilibrio que existe entre los avances logrados en el campo de la ciudadanía política y lo poco que se ha avanzado en las otras dos. El desafío de la construcción de estas dos últimas ha sido prácticamente evadido por la importancia atribuida a la política. Adicionalmente, se ha buscado alguna solución por la misma vía del *reconocimiento*, que en este nivel asume la forma de *ciudadanías diferenciadas* (Kymlicka, 1996: 25; Young, 1998: 462). Es decir, en un medio en que no se ha logrado históricamente establecer las bases de la ciudadanía plena, basada en la igualdad universal y en el individualismo, se ha pretendido dar el salto hacia las formas que se asientan sobre las diferencias y sobre los derechos colectivos. Nuevamente queda aquí una pregunta sin respuesta. En efecto, es demasiado temprano para saber si es posible consolidar esas nuevas formas cuando la historia de estos países muestra un cuadro de carencias en la constitución de la ciudadanía universal, esto es, en el establecimiento de la premisa básica sobre la que se deben asentar aquéllas.

Ambas cuestiones, la del Estado y la de la ciudadanía, constituyen en este momento los problemas centrales que deben enfrentar las democracias latinoamericanas. Si en su momento los desafíos se encontraban en las tareas que se debían desarrollar en las transiciones y si más adelante se desplazaron hacia las exigencias de la gobernabilidad, ahora se encuentran fundamentalmente en estos otros campos. Quizás se debe decir con mayor precisión que los problemas y los desafíos siempre estuvieron allí, como lo ilustran los debates y las preocupaciones que caracterizaron al mundo político desde su fundación como estados independientes. La diferencia radica en

que ahora aparecen en toda su dimensión a causa, precisamente, de la superación de los problemas iniciales de las democracias. La constitución de Estado (con sus inseparables adjetivos de derecho y de bienestar) y de ciudadanía (especialmente en los olvidados campos de lo civil y lo social) son las tareas centrales que deben cumplir estos regímenes si quieren seguir manteniendo la condición de democráticos. A diferencia de años, décadas y siglos anteriores, ahora hay conciencia de su dimensión y de su dificultad, y aparentemente hay mejores condiciones para hacerlo. Es probable que la conmemoración del bicentenario de los primeros pasos en el campo de la independencia sea un buen momento para recapitular sobre la historia que necesaria e inevitablemente debe ser el referente para alimentar esos procesos que se encuentran en marcha.

BIBLIOGRAFÍA

- Almaraz, Sergio (1981): *Requiem por una república*, La Paz, Los Amigos del Libro.
- Arendt, Hanna (2004): *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza.
- Basadre, Jorge (1980): *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*, Lima, Mosca Azul.
- BID (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Planeta-Harvard University.
- Blanksten, George (1951): *Ecuador: Constitution and Caudillos*, Berkeley, University of California Press.
- Bobbio, Norberto (1985): *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés.
- (1992): *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997): *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000): *La política en las calles*, La Paz, CERES.
- Cardoso, Fernando Enrique (1984): «La sociedad y el estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, pp. 25-36.
- Cotler, Julio (1978): *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cueva, Agustín (1969): *Entre la ira y la esperanza*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana.

- Dahl, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- (1991): *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- De Tocqueville, Alexis (1985) (2ª ed.): *La democracia en América*, Madrid, Alianza.
- Demélas, Marie-Danielle (2003): *La invención política*, Lima, IEP-IFEA.
- Dietrich, Wolfram (1945): *Simón Bolívar y las guerras de la independencia latinoamericana*, Santiago de Chile, Ercilla.
- Guerra, Francois-Xavier (1994): «La metamorfosis de la representación en el siglo XIX», en George Coffignal (ed.): *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, Tulio (1970): *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza.
- Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison (1937 [1878]): *The Federalist*, Washington D.C. National Home Library Foundation.
- Held, David (2001): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- Ibarra, Hernán (1992): *Indios y cholos en los orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*, Quito, El Conejo.
- Klarén, Meter (2008): *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP.
- Kymlicka, Hill (1996): *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.
- y Norman Wayne (1996): «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía», en *La política*, núm. 3, pp. 5-39.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998): *El embrollo boliviano*, La Paz, IFEA-CESU-HISBOL.
- Lechner, Norbert (1988): *La crisis del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Linke, Lilo (1962) [1954]: *Ecuador*, Londres, Oxford University Press.
- Linz, Juan (1998): «Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias», en Fernando Vallespín y Rafael del Águila (eds.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, pp. 225-266.
- y Alfred Stepan (1996): «Hacia la consolidación democrática», en *La política*, núm. 2, pp. 29-49.
- Locke, John (1983): *Ensayo sobre el gobierno civil*, Barcelona, Orbis.
- Mahoney, James (2001): «Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective», en *Studies in Comparative International Development*, núm. 36, 1, pp. 111-141.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2001): «Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999», en *Studies in Comparative International Development*, núm. 36, 1, pp. 37-65.
- Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

- Mariátegui, José Carlos (1975 [1928]): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, La Habana, Casa de las Américas.
- Marshall, Thomas (2007) [1950]: «Ciudadanía y clase social», en Thomas Marshall y Tom Bottomore (comps.), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, pp. 15-82.
- Moore, Barrington (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península.
- Nun, José (2002): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1999): «Democratic Theory and Comparative Politics», Department of Government University of Notre Dame, *Working Paper*, vol. 99, núm. 7.
- (2000): «The Judiciary and the Rule of Law», en *Journal of Democracy*, vol. 11 - 1, pp. 25-31.
- Oszlak, Oscar (1978): *Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, Estudios CEDES núm. 3.
- Pachano, Simón (2007): *La trama de Penélope*, Quito, FLACSO-Ágora Democrática-IDEA-INMD.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2006): *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment and New Political Instability in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Portantiero, Juan Carlos (1984a): «La democratización del Estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, pp. 99-126.
- (1984b): «Sociedad civil, estado y sistema político», en Juan Enrique Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, pp. 23-45.
- Prieto, Mercedes (2004): *Liberalismo y temor: imaginando a los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1985-1950*, Quito, FLACSO Sede Ecuador y Abya-Yala, colección Atrio.
- Quintero, Rafael y Erica Silva (1990): *Ecuador, una nación en ciernes*, Quito, FLACSO.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber y John Stephens (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Santana, Ciro y Héctor Pérez Brignoli (1979): *Historia económica de América Latina*, Barcelona, Crítica.
- Sartori, Giovanni (1988): *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza.
- Schumpeter, Joseph A. (1996): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- Skinner, Quentin (2003): *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires, Gorla.
- Taylor, Charles (2001): *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Tilly, Charles (1992): *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza.
- Todorov, Tzvetan (1987): *La conquista de América. La cuestión del otro*, México, Siglo XXI.
- Torres Rivas, Edelberto (1991): *Los mecanismos de la ilusión: las elecciones centroamericanas*, FLACSO, Documento de trabajo, núm. 1.
- Vich, Víctor (2003): «*Borrachos de amor*»: *las luchas por la ciudadanía en el cancionero popular peruano*, The Japan Center for Area Studies. Occasional Paper, núm. 15.
- Weber, Max (1972): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- Young, Iris Marion (1998): «Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política», en Rafael Del Águila y Fernando Vallespín (comps.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, pp. 445-446.