

**Isidoro Cheresky**  
(compilador)

Carlos Agudelo  
Leonardo Avritzer  
Felipe Burbano de Lara  
Gerardo Caetano  
Silvia Gómez Tagle  
Cláudio Gonçalves Couto  
Carlos Huneeus  
Osvaldo Iazzetta  
Margarita López Maya  
Rodrigo Losada  
Thais Maingon  
Fernando Mayorga  
Alberto Olvera  
Hugo Quiroga  
Salvador Romero Ballivián  
Joseph Yvon Thériault

# Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI

MANANTIAL



CLACSO



# Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI

**ISIDORO CHERESKY**  
(compilador)

CARLOS AGUDELO  
LEONARDO AVRITZER  
FELIPE BURBANO DE LARA  
GERARDO CAETANO  
SILVIA GÓMEZ TAGLE  
CLÁUDIO GONÇALVES COUTO  
CARLOS HUNEEUS  
OSVALDO IAZZETTA  
MARGARITA LÓPEZ MAYA  
RODRIGO LOSADA  
THAIS MAINGON  
FERNANDO MAYORGA  
ALBERTO OLVERA  
HUGO QUIROGA  
SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN  
JOSEPH YVON THÉRIAULT

Esta publicación es el resultado de un seminario apoyado por el  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá).

**IDRC**  **CRDI**

**Canadá**

**MANANTIAL**



**CLACSO**



Prefacio .....	11
Introducción	
<i>Isidoro Cheresky</i> .....	13
<b>1. Representación, instituciones políticas y reformas constitucionales</b>	
La democracia frente al conflicto y la informalización de la política	
<i>Hugo Quiroga</i> .....	21
Los problemas de la representación política en Chile	
<i>Carlos Huneeus</i> .....	49
Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo	
<i>Salvador Romero Ballivián</i> .....	75
Constitución, gobierno y democracia en Brasil	
<i>Cláudio Gonçalves Couto</i> .....	95
<b>2. Ciudadanía y elecciones</b>	
Elecciones, ciudadanía y Estado en la experiencia democrática argentina	
<i>Oswaldo Jazzetta</i> .....	129
Ciudadanía y elecciones en Venezuela: ¿campos en tensión?	
<i>Thais Maingon</i> .....	149

Ciudadanos ausentes y participantes: modalidades de la participación electoral en México <i>Silvia Gómez Tagle</i> .....	169
---	-----

### 3. Derechos, protesta social y participación ciudadana

La ciudadanía en la “revolución ciudadana”. Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano <i>Felipe Burbano de Lara</i> .....	199
--	-----

Otras formas de ciudadanía. Multiculturalismo y poblaciones negras en América Latina <i>Carlos Agudelo</i> .....	223
---	-----

Protesta, participación y luchas por la ciudadanía en el México contemporáneo <i>Alberto J. Olvera</i> .....	237
---	-----

Sociedad civil más allá de lo no civil: un análisis de los movimientos por la ciudadanía en Latinoamérica <i>Leonardo Avritzer</i> .....	259
---	-----

Caracas: Estado y sujeto popular en el proyecto bolivariano <i>Margarita López Maya</i> .....	271
--	-----

### 4. Ciudadanía y transformaciones en las democracias contemporáneas

Representación institucional y autorrepresentación ciudadana en la Argentina democrática <i>Isidoro Cheresky</i> .....	301
---	-----

De gobierno a gobernabilidad: la democracia desinstitucionalizada <i>Joseph Yvon Thériault</i> .....	373
---	-----

El ejercicio de la ciudadanía en los comienzos del siglo XXI: una visión desde Colombia <i>Rodrigo Losada</i> .....	381
--	-----

Ciudadanía y partidos en Uruguay. Cambios posibles y nuevas formas políticas en la encrucijada de 2009 <i>Gerardo Caetano</i> .....	397
El gobierno de Evo Morales: crisis política y respuestas plebiscitarias <i>Fernando Mayorga</i> .....	429

## INTRODUCCIÓN

ISIDORO CHERESKY

En este libro se abordan los temas de la ciudadanía y las instituciones políticas en América Latina en una perspectiva comparada. Pese a la amplitud de temas que se analizarán: reformas constitucionales, partidos políticos y liderazgos, elecciones, hemos enfatizado la referencia a la ciudadanía. Queremos de este modo hacer hincapié en el núcleo de la mutación que se está produciendo en las democracias contemporáneas en América Latina y probablemente en las sociedades democráticas en general.

Los regímenes políticos democráticos se han visto conmovidos por un desplazamiento de la vida política. En América Latina ello es notorio. La caída de las dictaduras, que data según los casos de dos décadas o de un cuarto de siglo, ha visto consolidarse la democracia representativa, en el sentido de que las elecciones son el único recurso para el acceso al poder y, en consecuencia, marcan el ritmo de la vida política con sus plazos legales de renovación de los poderes en las diferentes instancias. La vocación electoral se ha extendido a diferentes esferas de la vida pública, de modo tal que votar ha sido el recurso para sobre llevar crisis o al menos canalizarlas, y ello ha aumentado las exigencias para que los dispositivos electorales sean suficientemente transparentes en vistas a asegurar la voluntad expresada en las urnas. Por ello la legislación que regula los escrutinios y la representación ha sido objeto de controversia en varios países de la región y del mundo y es tema de preocupación de quienes estudiamos los fenómenos políticos.

Pero lo más notorio es que la democracia electoral se ha consolidado al tiempo que se debilitaban y desagregaban los partidos políticos, de modo que la competencia política se ha ido estableciendo sobre nuevos parámetros. La identificación política que en el pasado era permanente para la mayoría de los ciudadanos, produciéndose oscilaciones menores que habilitaban la alternancia en el poder, ahora suele variar de una elección a otra o aun en lapsos de tiempo menores. Es así que a medida que se aproxima una fecha electoral, en particular cuando se trata de elecciones presidenciales, se constituye una escena de competen-

cia cuyos protagonistas no suelen guardar continuidad con los que estaban presentes en elecciones precedentes. En otras palabras, cada vez con más frecuencia el inicio de una competencia electoral presidencial es la oportunidad para que líderes de popularidad, es decir acreditados en las encuestas de opinión, instalados en una estructura partidaria o por fuera de ella, anuncien su intención de competir electoralmente. Las articulaciones de las redes y los partidos se producen muchas veces con finalidades puramente electorales o pragmáticas en torno a esa disposición personalista de la escena. Quienes poseen recursos organizacionales pueden aspirar a obtener puestos electivos si acompañan a una personalidad con reconocimiento en la ciudadanía general. Así es cada vez más frecuente ver la configuración de coaliciones heterogéneas, algunas de las cuales duran el tiempo de una campaña electoral, o bien si su candidato accede al poder protagonizan fracturas y se desolidarizan de quienes fueron sus socios.

En resumen, aunque se puede objetar que la descripción precedente no refleja bien cada uno de los países de la región, puede sostenerse que registra la tendencia de evolución hacia escenas políticas cambiantes, compuestas por identidades políticas contingentes y por liderazgos sustentados en una relación directa con la opinión. Los partidos políticos se desagregan, se debilitan o mutan, en tanto que otros de nuevo cuño más profesional y mediático emergen, y ello es así porque la competencia política y el ejercicio del poder no podrían efectivizarse sin partidos políticos. Pero éstos ya no son lo que eran o lo son cada vez menos. Las identificaciones ciudadanas permanentes, lo que en el pasado constituía la masa de adherentes y electores regulares, se han debilitado en provecho de individuos autonomizados que renuevan sus preferencias ante cada nueva competencia política.

Una ciudadanía más informada, fluctuante aunque no necesariamente participativa (puesto que en general la asociación libre no florece), y que pesa con su autonomía en la escena pública, se expande, en detrimento no sólo de los partidos sino de corporaciones profesionales y organizaciones sociales que en el pasado ejercían en conjunto un cuasimonopolio de la representación.

De modo que el sistema representativo se ha afirmado, pues existe una práctica electoral y una conciencia ciudadana, pero el juego político no se asienta en un sistema de partidos estabilizado como fue el caso de muchos en el pasado y aún lo es en algunas sociedades.

El correlato de esta transformación en la relación entre ciudadanía y representación es la expansión de un espacio público deliberativo y de los poderes indirectos (para emplear la expresión de Pierre Rosanvallon). En otras palabras, la ciudadanía electoral constituye un momento de expresión decisivo, pero en las sociedades democráticas contemporáneas la ciudadanía —y la democracia— van más allá de la consagración de gobernantes y se hacen continuas. La ciudadanía que ha instaurado un poder legal permanece después del acto electoral atenta, distante de la representación, escrutando los actos de gobierno y de los representantes en general. En esas condiciones sus pronunciamientos implícitos

por obra de las encuestas de opinión pública constituyen una referencia de peso para las definiciones de los políticos. Pero en el espacio público se desempeñan también grupos de representación virtual que expresan corrientes de sensibilidad ciudadana, así como los medios de comunicación y en particular los periodistas, que aspiran en las circunstancias actuales a ser una suerte de portavoces de la opinión cotidiana a la vez que expresan figuraciones y valores propios a su microcosmos cultural. De esta complejidad y variedad de actores se deduce que nadie puede apropiarse o manipular, al menos durablemente, la comunicación política y que es en ésta donde se libra una puja en la que los propios gobernantes son un actor. Porque en efecto debe considerarse que a la hora de gobernar, la legitimidad dada por las urnas resulta insuficiente y cada decisión significativa debe ser legitimada por sí misma. Gobernar exitosamente en estas condiciones supone anunciar rumbos de acción y someterse al escrutinio público. La decisión ejecutiva o de gobierno (ya sea el decreto o la ley) debe suceder y no preceder a la deliberación. Este modo de gobernar haría que las decisiones fuesen maduras –porque en la deliberación los diferentes intereses y valores se exteriorizan, y, en consecuencia, se mejora el conocimiento de la materia que será objeto de decisión así como se pondera la factibilidad de avanzar según el apoyo social alcanzado en el proceso deliberativo. Con este modo de gobernar afín a las sociedades complejas que son las nuestras, los lazos de representación se reconstituyen o se reequilibran de modo tal que se asegura la gobernabilidad, al adecuarse a sociedades cambiantes. Recordemos lo obvio: la deliberación tiene variadas sedes, la de los expertos y representantes sectoriales que se suponen con calificación para pronunciarse en la materia por sus calidades técnicas o morales, la de la opinión general en la que se asiste a la controversia en vistas a influir a favor o en contra de las decisiones, y el ámbito institucional de la representación, el Congreso, que no suele recoger el reconocimiento general pero que puede ser decisivo en circunstancias de alta conflictividad. En él se verifica el alineamiento de fuerzas, que puede ser cambiante incluso en el caso de que existan mayorías oficialistas; más aún en los tiempos en que éstas suelen ser coalicionales.

Pero se ha visto con frecuencia en los países latinoamericanos una dinámica en la que las urgencias por actuar ejecutivamente, y la ausencia de recursos institucionales o su descrédito, han favorecido el ejercicio del poder decisionista sin ninguna o escasa forma de deliberación. La contraparte ha sido la expansión de una conflictividad ciudadana o popular sustentada en la autorrepresentación, movilizándose en vistas al veto de las decisiones, lo que ha llegado ocasionalmente a desestabilizar o desplazar gobiernos. De modo paradójico, generalmente se respetan los parámetros legales, pero se alcanza con dificultad un ámbito de arbitraje reconocido por todos los actores.

Esta evolución de las democracias contemporáneas, y en particular la expansión de una ciudadanía independizada de las pertenencias, constituye un desafío para el análisis político. En algunos países de la región caracterizados por regí-

menes de democracia limitada, la movilización popular o ciudadana ha irrumpido desestructurando el sistema institucional y contribuyendo a la dilución de los partidos tradicionales, planteándose dilemas al juicio democrático sobre su evolución futura. La emergencia de sectores marginados social y políticamente, acompañada de proyectos redistributivos del ingreso con grados variados de efectivización, ha conllevado una expansión de la igualdad ciudadana. Pero las potencialidades democráticas de esta expansión de la ciudadanía parecen cuestionables en la medida en que en algunos casos aquellos sectores incorporados permanecen en la condición de masa o sustento de liderazgos personalistas sin que se avizore qué nueva institucionalidad ocupará el lugar de aquella que se destruyó o se debilitó.

En el imaginario político de la región la consolidación de la democracia apareció, en los albores del siglo XXI, asociada a la efectivización de reformas sociales que dieron un umbral mínimo de acceso a bienes y servicios para todos, el combate contra la pobreza y la indigencia. El rol redistributivo del Estado para ese empeño está desde hace algunos años a la orden del día. Pero este propósito no es siempre fácil de proseguir en las condiciones de un mundo globalizado. Y por sobre todo, los objetivos de reforma social corren el riesgo de no tener como correlato un ejercicio pleno y efectivo de los derechos políticos, con lo que el resultado puede ser una mejora en la condición social bajo la forma de suministros otorgados pero no de derechos ciudadanos.

Como se ha señalado, en todas los países se vota con bastante libertad. Y se consagran gobernantes legítimos. Pero, ¿cómo dar cabida a la pluralidad y la conflictividad que se expresan en el acto electoral, que encuentran en él una resolución provisoria, pero que no se agotan en ese acto sino que persisten en la vida pública cotidiana en la que se generan a la vez otros elementos de conflictividad? ¿Qué reformas institucionales serían acordes con las fluctuaciones en la legitimidad descritas y asimismo proveerían sustentabilidad y razonable estabilidad a los gobiernos?

La propia naturaleza de la “nueva ciudadanía” (emancipada y central en la vida política) ha suscitado interpretaciones variadas.

La multiplicación de movimientos de protesta fragmentarios unas veces y convergentes otras, con frecuencia encerrados en su propia identidad, y la propensión a hacer valer recursos de fuerza como el corte de rutas o los “escraches” a adversarios, ¿no serían la ilustración de una regresión o quizás de la expansión de lo que Dominique Schnapper ha calificado con desazón de “democracia inmediata”? La expansión de prácticas de igualdad viscerales, pasionales y particularistas ¿no ha devenido hostil a la política, a la comunidad en la que deberían aspirar a ser integradas y reguladas según principios comunes y que compatibilicen o diriman la diversidad de reclamos?

Podría sostenerse en efecto que con frecuencia se ha hecho un culto de la movilización popular o de la activación ciudadana como si fuesen portadoras, por venir “de abajo”, de un sentido constructivamente democrático. Pero las

variadas experiencias, recientes y lejanas, ilustran cómo ninguna movilización es portadora de una virtuosidad y que por el contrario los reclamos parciales y fragmentarios, si no están confrontados a una perspectiva general —la de la comunidad política— y regulados por principios generales, pueden ir en el sentido de la fractura social o territorial sin conllevar ningún progreso para el entendimiento colectivo.

Sin embargo, aunque la movilización de excluidos, de demandantes de seguridad urbana, de dañados por la segregación étnica o bien los movilizados por un reclamo ambientalista pueden quedar ensimismados en su demanda si no es confrontada con los otros actores de la comunidad política —y ese riesgo de sociedades fragmentadas está presente—, no puede soslayarse un núcleo potencialmente democratizante de la movilización social, aun de aquella sumida en “la noche de la identidad”. Cuando hay movilización colectiva se presenta un desafío a quienes aspiran a ejercer la representación política y a quienes gobiernan. No el de adoptar o incorporar toda demanda en estado bruto, pero sí el de hacerla transitar para su inclusión en el debate público. Esos movimientos disruptivos, tan propios de nuestro tiempo, que transcurren con frecuencia al margen de las instituciones, que desdeñan los canales que ellas les ofrecen, suelen echar luz sobre la cara oculta de nuestras sociedades, de nuestros dispositivos estatales y de nuestros problemas ecológicos, y en ese sentido colocan en la agenda pública temas que la rutina institucional o administrativa soslaya o ignora. Ésa y no otra es la virtualidad democrática de aquella proliferación de ruidos y de obstrucciones que pueden convertirse en voces si actúan quienes tienen la intención de construir un lenguaje común.

Los regímenes democráticos se han visto conmovidos por un desplazamiento en la vida política en las últimas décadas, y ello es particularmente notorio en América latina. La democracia representativa se ha consolidado, con la consiguiente revalorización de los procesos electorales como legítimos canales de representación política.

Paradójicamente, al mismo tiempo se han visto debilitados los partidos políticos, y el propio formato representativo ha atravesado un proceso de profunda mutación. La fluctuación del voto, el creciente impacto de los medios de comunicación y de las encuestas de opinión en las campañas electorales, la configuración de coaliciones heterogéneas alineadas detrás de líderes de popularidad y la consiguiente personalización de la competencia política son todos exponentes de la novedosa dinámica que exhiben las democracias actuales. En este escenario adquiere especial protagonismo una ciudadanía autónoma, desligada de las identidades partidarias tradicionales, ya sea por la expresión figurada de la desconfianza o incluso por la autorrepresentación, que trascienden las vías institucionales y el pronunciamiento electoral.

En sintonía con estas transformaciones, el giro político inaugurado en la región con las elecciones presidenciales del siglo XXI ha conducido a la expansión de un imaginario en el que la democracia aparece asociada a la efectivización de reformas sociales que garanticen la inclusión, reconociendo como legítimas las múltiples y fragmentarias demandas ciudadanas. En un mundo globalizado, el ejercicio activo de los derechos deviene un signo distintivo del accionar autónomo en el espacio público que repercute fuertemente en el formato representativo actual.

Este libro se propone abordar las diferentes transformaciones en la representación política en las sociedades latinoamericanas, poniendo el foco en las elecciones, las reformas constitucionales, los partidos y los liderazgos. No obstante, la referencia central de análisis será la ciudadanía, pues su posición vigilante ante las decisiones de gobierno requiere en cada caso la renovación de la legitimidad y constituye, por ello, el núcleo de la mutación que se está produciendo en las democracias contemporáneas.

ISBN 978-987-500-140-4



9 789875 001404