

## Calidad de la democracia y ciudadanía: dos caras de la misma moneda

**Gabriela Aída Cantú Ramos**

A pesar de ser la forma de gobierno que más países del mundo han adoptado, la democracia y sus instituciones hoy enfrentan un momento difícil. Las sociedades democráticas están experimentando una serie de retos que se han hecho presentes de manera sistemática desde hace décadas. Fenómenos como el narcotráfico —y la violencia generada por el mismo—, las crisis económicas y la expansión de la pobreza y la desigualdad, entre otros, ponen en duda más que nunca la capacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades ciudadanas.

Para muchos de estos países, el camino que se tuvo que recorrer para instaurar la democracia fue muy largo. Esto generó la sensación de que ese logro era también la culminación del trabajo; sin embargo, sólo era el inicio de un proceso más largo y arduo. En palabras de Guillermo O'Donnell (1993; O'Donnell y Wolfson, 1993), no obstante se hubo alcanzado en estos países la «primera transición democrática» mediante la desarticulación de los regímenes no democráticos —autoritarios, dictatoriales y demás— a través de procesos electorales legales, el reto iniciaba al momento de buscar la «segunda transición democrática», un proceso mucho más complejo por consistir en el paso de un sistema democráticamente electo a un régimen democrático, o como él lo llamaba, a una democracia institucionalizada y consolidada.

En el caso de América Latina, la instauración de la democracia como sistema político —e incluso para muchos autores, como forma de vida, pues implica una serie de valores, actitudes y costumbres que se manifiestan en las relaciones sociales— fue un fenómeno relativamente tardío, comparado con las experiencias de países europeos o los Estados Unidos. Debido a ello «las democracias en América Latina han sido inestables, incluso presentando reversión de las mismas», entendiendo reversión de la democracia como este proceso de

«haberla adquirido y que por circunstancias propias de un contexto determinado termina en un sistema autoritario o totalitario» (Palavicini, 2005, p. 8). Es decir, que como todo proceso social humano, los avances generados podían fácilmente retrocederse si no se da una consolidación fuerte y profunda de los principios de la democracia en la sociedad.

En este sentido, y después de la llamada «tercera ola de democratización», se encuentra que, no sólo en Latinoamérica sino en el mundo en general, todas esas «cosas buenas» (mejoras en la calidad de vida, más y mejor representación, gobiernos más cercanos a la gente, etc.) que debieron venir con la instauración de un sistema democrático, siguen sin llegar a muchos países y no hay fecha fija para que sucedan. Esta insatisfacción con los resultados de la democracia ha llevado a un verdadero cuestionamiento respecto al funcionamiento de la democracia como régimen político.

Hoy más que nunca, los gobiernos democráticos enfrentan una crisis de legitimidad frente a sus ciudadanos (incluso en países que se han considerado ejemplos de democracia, como Costa Rica) y se encuentran ante la disyuntiva de implementar acciones que les permitan satisfacer las necesidades imperantes o enfrentar un retroceso a otros sistemas que se muestren más eficientes. Por otro lado, ante esto, se han dado diferentes tipos de respuestas por parte de la ciudadanía, desde protestas, manifestaciones, formación de grupos y organizaciones —como Organizaciones No Gubernamentales o Asociaciones Civiles—, hasta personas que se ven orilladas a emigrar hacia otras naciones buscando mejores condiciones de vida, incluso bajo la condición de hacer esto de manera ilegal.

En este contexto altamente complejo, es imposible dejar de cuestionar cuál debe ser la relación entre ciudadanía y democracia, y sobre todo, ¿será posible construir proyectos democráticos de calidad sin ciudadanía? A partir de esta pregunta, en las siguientes líneas se esbozarán reflexiones en torno a estos dos elementos que sin duda, en su complementariedad, son cruciales para la construcción de proyectos nacionales que garanticen a sus poblaciones una mejor calidad de vida en todos los sentidos.

### **Crisis de la democracia representativa y la insatisfacción ciudadana**

En tiempos en que las sociedades no eran ni tan grandes ni tan diversas como lo son actualmente (por ejemplo, la democracia ateniense), la idea de una incidencia ciudadana —sea como fuere la concepción de quién era ciudadano y quién no— directa en los procesos de toma de decisión era crucial para la vida política de las mismas. Sin embargo, a medida en que las sociedades fueron creciendo y democratizándose y se fue expandiendo el concepto de ciudadanía, fue necesaria la incorporación de una serie de representantes electos a través de los cuales se canalizaran las necesidades ciudadanas hacia el Estado.

Bajo esta lógica surgen las democracias representativas, o lo que Robert Dahl (2000a; 2002) define como «poliarquías» o «régimenes relativamente (pero no completamente) democráticos; [...] sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público». Estas poliarquías (democracias representativas) se han convertido en la forma de gobierno por la que han optado la mayoría de los países en la actualidad. Idealmente, la lógica de la representación habla de una interacción representante–representado que permita una retroalimentación por parte del segundo sobre las acciones y decisiones que emprende el primero. Sin embargo, contrario a lo pensado, en la actualidad se está experimentando un distanciamiento entre la ciudadanía y sus representados, dándole más peso a la influencia que tienen los partidos políticos, los sindicatos y otros grupos o asociaciones (Bobbio, 1987, p. 28).

El principal resultado de este distanciamiento es la creciente insatisfacción que la ciudadanía ha demostrado ante democracias que, no sólo dejan de considerar a la ciudadanía en su toma de decisiones, sino que tampoco han sabido responder a sus demandas o atender a sus problemas. Lo anterior es lo que Bobbio (1987, pp. 27–39) definió como «las promesas incumplidas de la democracia» y que sintetiza en una serie de elementos entre los que destacan:

- a) *El pluralismo*: ante la diversidad de puntos de vista y formas de pensar la vida pública, las democracias deben convertirse en un

espacio de confluencia a partir del cual se puedan construir proyectos más consensuados. No obstante, la tendencia es encontrar que «la gente está dividida en grupos opuestos y en conflicto, todos relativamente autónomos en relación con el gobierno central» (Bobbio, 1987, p. 28).

- b) *Intereses particulares*: aunque lo ideal es que los representantes electos centren sus esfuerzos en los intereses del país, extrañamente esto sucede, y privan los intereses particulares o de terceros (Bobbio, 1987, p. 30).
- c) *Persistencia de las oligarquías/élites*: el poder sigue concentrado en manos de unos cuantos grupos que en ocasiones obstaculizan la entrada de nuevos actores y proyectos, y con ello la competencia.
- d) *Espacio limitado de la democratización*: no es suficiente el que la gente vote, es decir, que ejerza la democracia electoral, pues los espacios de participación democrática deben ampliarse, incluso fuera de los procesos electorales, y esto es definido por Bobbio (1987, p. 32, 59) como «poder ascendente».
- e) *El poder invisible*: caracterizado por la presencia de «poderes fácticos» tales como los medios de comunicación, las grandes empresas, los grupos que operan fuera de la ley como las células del narcotráfico, entre otros, y que sin duda influyen en los procesos de toma de decisión del Estado.
- f) *La cultura cívica*: a través de la educación se puede pasar de una ciudadanía pasiva a una activa, que se interesa en participar en asuntos públicos y en vigilar que los representantes velen por los intereses de todos los ciudadanos.
- g) *El desarrollo de los tecnócratas*: fue necesaria su incorporación a las filas de la administración pública para poder abordar problemas que surgieron a partir de la complejización de las sociedades, alejando así al ciudadano común de la participación en los

asuntos públicos, pues estos últimos se encargan de cuestiones técnicas que el ciudadano normal no puede atender.

- h) *El desarrollo de la burocracia*: que genera aparatos estatales más complejos y que hace más lenta la capacidad de los mismos para dar respuesta a las necesidades ciudadanas.
- i) *Incapacidad para satisfacer la demanda*: debido el incremento de la demanda en proporción a los problemas sociales y que el Estado no puede atender en su totalidad, éste se ha vuelto «selectivo», como menciona Bobbio, respecto a lo que puede solucionar y lo que tiene que esperar.

Estas «promesas incumplidas de la democracia» han debilitado la gobernabilidad del Estado pues «mientras que el rango de problemas que se esperaba que el gobierno atendiera ha aumentado, su capacidad para resolverlos se ha reducido» (Grant, 2003) quedando muy por debajo de las expectativas de la ciudadanía. Específicamente, Luciano Tomassini (2001, p. 5) habla de tres aspectos que influyen en la gobernabilidad del Estado a los ojos de la ciudadanía:

- a) estabilidad económica y crecimiento que le permita garantizar condiciones de vida digna a la población;
- b) equidad e igualdad para todos los ciudadanos; y
- c) espacios para un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. De esta manera, en la medida en que no se cumple lo anterior, la insatisfacción ciudadana crece con respecto a la democracia generándose la llamada «crisis de gobernabilidad».

No obstante, Bobbio (2005, pp. 117-127) va más allá de hablar de una crisis de gobernabilidad, pues sostiene que los gobiernos que no pueden cumplir con las demandas ciudadanas están cayendo en una «crisis de legitimidad», ya que vincula este concepto con el dúo efectividad-eficacia (poder llegar a la meta planteada). Así es como concluye que, en las democracias, un gobierno es más legítimo a los

ojos de la ciudadanía mientras más eficaz demuestre ser, y por el contrario, será menos legítimo cuanto menos eficaz sea.

Siendo este el contexto en el que se encuentran la mayoría de las sociedades democráticas, surgen algunas preguntas: ¿es solamente un reto de las autoridades el resolver estas crisis?, ¿cuál es el papel que debe jugar la ciudadanía para construir gobiernos que permitan responder a las demandas ciudadanas? Estas cuestiones serán abordadas a partir de la exploración del concepto de calidad democrática y los elementos que la constituyen, así como el rol de los ciudadanos para alcanzarla.

### **El concepto de calidad de la democracia**

Ante esta crisis de gobernabilidad o de legitimidad en los sistemas democráticos, producto de la insatisfacción ciudadana, una de las propuestas teóricas que han surgido es la de analizar la calidad de la democracia. Autores como Guillermo O'Donnell, Leonardo Morlino, Larry Diamond y Jorge Vargas Cullel entre otros, han comenzado a hablar del hecho de que no es suficiente alcanzar y sostener la democracia, sino que además, ésta debe ser de calidad. En ese sentido, la calidad de la democracia se presenta cuando un régimen:

provee a sus ciudadanos con alto grado de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas y los hacedores de políticas, a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables (Diamond y Morlino: 2004, pp. XI-XII).

Asimismo, existe una serie de elementos o dimensiones que constituyen la calidad de la democracia. Para Diamond y Morlino, por citar algunos ejemplos, la calidad de la democracia comprende diversas dimensiones, que a su vez abarcan de una serie de variables tales como:

1) Dimensión de procedimiento, que se compone por:

a. *Estado de derecho*: se refiere a la situación en la que «todos los ciudadanos son iguales ante la ley, donde la ley es clara, cono-

cida públicamente, universal, estable, no retroactiva; además de justa y consistentemente aplicada a todos los ciudadanos por un poder judicial independiente» (Diamond y Morlino, 2004, p. XIV; O'Donnell, 2005, p. 3).

- b. *Participación de la ciudadanía*: una democracia completa es aquella que «le otorga a todos sus ciudadanos adultos derechos formales de participación política, incluyendo el derecho al voto [...], además de asegurarse que todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer estos derechos permitiéndoles votar, organizarse, protestar, negociar por sus intereses y de esta manera influenciar los procesos de toma de decisión» (Diamond y Morlino, 2004, p. XVI).
- c. *Competencia por el poder*: hace referencia al hecho de que toda democracia debe caracterizarse por el desarrollo de elecciones libres, periódicas y justas entre distintos partidos políticos (Diamond y Morlino, 2004, p. XVII).
- d. *Rendición de cuentas vertical*: es aquel proceso en el cual «los ciudadanos como electores pueden demandar cuentas a los funcionarios públicos ya sea en el curso de campañas y elecciones o en momento de controversia» (Diamond y Morlino, 2004, p. XIX).
- e. *Rendición de cuentas horizontal*: es el proceso que se da cuando las instancias de gobierno o los funcionarios públicos tienen que informar a otros miembros o instancias del gobierno que monitorean su actuar (Diamond y Morlino, 2004, p. XXI).

## 2) Dimensión sustantiva:

- a. *Libertad*: para los autores hay ciertos derechos que forman la libertad. Los derechos políticos como el voto, lanzarse por un puesto público, hacer campaña, organizar partidos políticos, etc., y los derechos civiles tales como la libertad personal, seguridad, privacidad, libertad de pensamiento, de expresión, derecho a la información, libertad de culto, de reunión (*assembly*), de asociación, organización, de movimiento y de residencia, libertad

de afiliación a grupos como partidos y sindicatos, derecho a una defensa legal y a un proceso judicial justo. Una democracia en donde se respetan esta serie de derechos es una democracia con cierto grado de calidad (Diamond y Morlino, 2004, pp. xxv-xxix).

b. *Implementación progresiva de igualdad política*: se refiere a que en una democracia con calidad todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y protecciones ante la ley, así como la misma capacidad para acceder al poder y a los sistemas de justicia. La igualdad se antepone, por ende, a la discriminación (Diamond y Morlino, 2004, p. xvii).

3) Dimensión vinculativa, que comprende:

a. *Capacidad de respuesta* (responsiveness): una democracia de calidad es aquella que responde a las necesidades, demandas e intereses de la población a través del desarrollo de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos (Diamond y Morlino, 2004, p. xxix).

Por otro lado, The Democracy Ranking of the Quality of Democracy (2011) es una asociación de académicos que, desde su base en Viena, ha generado indicadores de medición sobre la calidad de la democracia a nivel internacional desde 2005. Para este grupo de expertos, la siguiente fórmula conceptual constituye su base de estudio:

Calidad de la democracia = Libertad y otras características del sistema político, y desempeño en las dimensiones no políticas.

Al ser un indicador estilo *ranking* que intenta comparar a diversos países en términos de sus avances en la calidad de la democracia, cada una de estas dos dimensiones (política y no política) tiene un peso y diversos componentes. De acuerdo a Campbell y Sükösd, teóricos detrás de esta medición, la fórmula previamente mencionada tendría la siguiente estructura y pesos:

- Dimensión política (50%)
- Dimensión no política (50% dividido en cinco áreas específicas):
  - 1) Género (10%)
  - 2) Economía (10%)
  - 3) Conocimiento (10%)
  - 4) Salud (10%)
  - 5) Medio ambiente (10%)

En el caso de Latinoamérica, el concepto de calidad de la democracia se ha abordado desde una perspectiva práctica en ejercicios con la ciudadanía. Se pueden citar dos casos: la Auditoría Ciudadana para la Calidad de la Democracia, realizada entre 2000 y 2001 en Costa Rica a nivel nacional (Vargas Cullel, 2006), y la Auditoría Ciudadana en Argentina a nivel municipal en 2003 (Oyhanarte y Niilus, 2007). El ejercicio costarricense surgió como un intento de explicar las razones del descontento ciudadano con respecto al funcionamiento de la democracia actual, y buscó dar luz, a través del concepto de calidad democrática, a aquellos aspectos por los cuales los ciudadanos piensan que la democracia funciona bien, para seguirlos perpetuando, y aquellos en los que ven un mal desempeño/falla, para poder cambiarlos.

En el caso de la Auditoría en Costa Rica, la calidad de la democracia se entiende como el «grado en el que las prácticas reales se acercan (o se alejan) de las expectativas compartidas por las y los ciudadanos sobre cómo debiera ser o funcionar la democracia» (Informe Final de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, 2001, p. 40). Es decir, la calidad de la democracia es un concepto que permite ubicar qué tanto la realidad de la vida democrática se apega al ideal que los ciudadanos se habían planteado.

Para esto, se analizaron diez ejes temáticos entre los que destacan: 1) administración de justicia, 2) formación de leyes, 3) competencia electoral, 4) trato al ciudadano, 5) gobiernos locales, 6) vida interna de los partidos políticos, 7) sociedad civil, 8) participación ciudadana en las políticas públicas, 9) opinión pública y 10) cultura cívica. A partir de la utilización de diversos métodos de consulta (algunos cuantitativos y otros cualitativos) se evaluaron los indicado-

res que componían a cada uno de estos ejes en una escala que iba del cumplimiento pleno (mayor puntaje) hasta el incumplimiento severo o frontera crítica (menor puntaje). Para la Auditoría de Argentina se enfocaron en cuatro ejes temáticos: 1) cultura cívica democrática, 2) participación ciudadana en las políticas públicas, 3) trato al ciudadano y 4) rendición de cuentas, y se siguió un procedimiento de evaluación similar al de Costa Rica.

Como se puede notar, por un lado la perspectiva de calidad de la democracia que proponen Diamond y Morlino se enfoca más en el desarrollo y consolidación de la dimensión política de los sistemas democráticos (Estado de derecho, rendición de cuentas, libertad, etc.), mientras que otras propuestas como el Democracy Ranking o las Auditorías Ciudadanas comienzan a incluir otros aspectos como economía, salud, medio ambiente, participación de la sociedad civil, opinión pública, etc., que no son necesariamente de carácter político, pero que tienen impacto en la forma en que los ciudadanos evalúan a sus democracias.

Sin embargo, a pesar de que las definiciones de calidad democrática varían de acuerdo a los autores y sus perspectivas ya que algunos le dan más peso a la dimensión política, otros a la social, etc., un aspecto en el que coinciden es en la inserción del concepto de ciudadanía. Algunas definiciones incluso incluyen a la participación ciudadana en las políticas públicas como uno de los elementos clave para su alcance, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

Definición de calidad de la democracia	Elementos que los componen
Diamond y Morlino	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estado de derecho</li> <li>-Participación ciudadana</li> <li>-Competencia por el poder</li> <li>-Rendición de cuentas vertical</li> <li>-Rendición de cuentas horizontal</li> <li>-Libertad</li> <li>-Igualdad política</li> <li>-Capacidad de respuesta (responsiveness)</li> </ul>
The Democracy Ranking of the Quality of Democracy	<p><u>Dimensión política: libertad y otras características del sistema Político</u></p> <p>Dimensión no política: que se divide en cinco áreas específicas tales como género, economía, conocimiento, salud y medio ambiente</p>

Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia (Costa Rica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Administración de justicia</li> <li>-Formación de leyes</li> <li>-Competencia electoral</li> <li>-Trato al ciudadano</li> <li>-Gobiernos locales</li> <li>-Vida interna de los partidos políticos</li> <li>-Sociedad civil</li> <li>-<u>Participación ciudadana en las políticas públicas</u></li> <li>-Opinión pública</li> <li>-Cultura cívica</li> </ul>
Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia (Argentina-Nivel municipal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cultura cívica democrática</li> <li>-<u>Participación ciudadana en las políticas públicas</u></li> <li>-Trato al ciudadano</li> <li>-Rendición de cuentas</li> </ul>

En otras palabras, la interacción estrecha entre el Estado y la sociedad civil comienza a concebirse como la lógica detrás del fomento a la calidad de la democracia. Con respecto a esto, es de especial utilidad la noción que plantea Larry Diamond sobre lo que denomina las «funciones democráticas de la sociedad civil» (1994, p. 3), entre las que se encuentran:

- 1) *Función de limitación*: ya que la sociedad civil se presenta como una forma de control frente al Estado, mismo que se da a través de las instituciones políticas para «monitorear y restringir el ejercicio del poder» y también para canalizar las manifestaciones demandas y necesidades de los ciudadanos. A partir de esto, la sociedad civil puede considerarse como «un instrumento vital para contener el poder de los gobiernos democráticos, ser un contrapeso a los abusos potenciales y las violaciones de la ley por parte de éstos y sometiéndolos al escrutinio público» (Diamond, 1994, p. 4).
- 2) *Función de diversidad*: es precisamente lo que caracteriza a esta esfera de la vida social, ya que «la nutrida vida asociativa» complementa la actividad de otros grupos que pueden manifestar proyectos (por ejemplo, partidos políticos) pues

estimula la participación política, incrementando la eficacia política y la habilidad de los ciudadanos democráticos; y promoviendo una apreciación de las obligaciones al mismo tiempo que los derechos de la ciudadanía democrática (Diamond, 1994, p. 4).

- 3) *Función de generación de valores democráticos*: al generarse relaciones asociativas en la sociedad civil (en la búsqueda por satisfacer las necesidades ciudadanas), es necesario el desarrollo de valores democráticos como la tolerancia, la moderación y la intención del compromiso con otros miembros de la sociedad civil, además del respeto, no solamente a otros ciudadanos como seres humanos, sino a otras agrupaciones con intereses diferentes.
- 4) *Función de consolidación de la democracia*: ya que la sociedad civil y sus grupos representan canales alternos para que los intereses de la ciudadanía lleguen al Estado. Esta función es espacialmente importante en momentos -como la actualidad- en que la ciudadanía siente una gran insatisfacción con respecto a la forma en que el Estado responde y atiende sus problemáticas, ya que las organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en plataformas alternativas (por ejemplo a los partidos políticos que muchas veces no incluyen en sus agendas temas especialmente importantes para las personas) para que el Estado escuche y atienda las demandas de la ciudadanía.
- 5) *Función de acuerdos*<sup>1</sup> : ya que en la diversidad de la sociedad civil se pueden encontrar puntos en común con respecto a algún tema, lo cual permite «mitigar las principales polaridades del conflicto político» (Diamond, 1994, p.5).
- 6) *Función de entrenamiento*: cuando los ciudadanos participan a través de organizaciones de la sociedad civil, éstas pueden convertirse en «centros de entrenamiento» para futuros líderes del ámbito político. Así, estos líderes tendrán una idea más clara de las verdaderas necesidades de la ciudadanía y podrán insertarlas en los programas y planes de trabajo de Estado.
- 7) *Función de monitoreo e investigación*: muchos grupos de la sociedad civil realizan para la preparación de líderes, estudios, monitoreos de las funciones del gobierno. De manera específica, Diamond

---

1 El autor del presente ensayo llama así a esta función, dado que Diamond no utiliza un término específico y solamente lo define.

menciona la función de los centros de investigación autónomos e independientes del Estado como un ejemplo de asociaciones que a través de sus actividades fortalecen la democracia.

- 8) *Función de información*: la interacción que se da entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado permite que llegue a los ciudadanos una gran cantidad de información que de otra manera no podrían adquirir, lo que les permitirá tener una visión crítica con respecto a las políticas públicas y las decisiones gubernamentales. De esta manera, temas tan complejos como las reformas políticas o económicas de un país, pueden ser influenciadas por la opinión de la sociedad civil.

Sin embargo, estas funciones democratizadoras de la sociedad civil tendrán éxito en la medida en que exista diversidad, no existan asociaciones o grupos con fines antidemocráticos y haya una organización en la sociedad civil que lleve a una institucionalización de las organizaciones que la conforman. Otro aspecto de suma importancia es la necesidad de democratización de las asociaciones o agrupaciones, ya que no se puede promover y fortalecer la democracia «hacia fuera», cuando «dentro», la toma de decisión y la distribución de posiciones de poder se da a través de mecanismos no democráticos.

Finalmente, menciona Diamond que:

una sociedad civil vigorosa da a los ciudadanos el respeto hacia el Estado y un compromiso positivo con él. Al final, esto mejora la habilidad del Estado para gobernar y para comandar la obediencia voluntaria por parte de los ciudadanos (1994, p.7).

Es decir, que en la medida en que los ciudadanos puedan interactuar con el Estado bajo una lógica de respeto y entendimiento, éste último tiene un sentido más claro de qué hacer y hacia dónde ir. Es así como en teoría, los conceptos «calidad de la democracia» y «funciones democráticas de la sociedad civil» pueden parecer muy alentadores, pero surge la pregunta de si puede realmente la sociedad civil ejercer una influencia en el desarrollo de una democracia de calidad.

## Reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad civil: democracia participativa

Para analizar las relaciones Estado-sociedad civil, Isunza propone utilizar el concepto de «campo», definido como el «espacio social que se articula alrededor de la disputa por un tipo específico de bienes (o capitales)» (Isunza, 2006, p. 281; Isunza y Hevia, 2006, p. 25). El campo es la arena donde confluyen distintos actores —Estado, sociedad, mercado—, confrontándose o uniéndose en busca de ciertos objetivos o bienes. En este campo de interacción, podemos encontrar subdivisiones (subcampos), a las que el autor llama «interfaz» y que define como el «espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Es un espacio de conflicto [...] en donde se efectúan las relaciones [comúnmente] asimétricas entre sujetos sociales» (Isunza, 2006, p. 282). La interfaz socioestatal es aquella que se genera por la interacción de actores provenientes del Estado y de la sociedad civil, ya sean individuales o colectivos (Isunza y Hevia; 2006, p. 25).

Tanto los actores estatales como los sociales poseen distintos antecedentes históricos y una serie de valores particulares, que les permite tener posturas diversas con respecto a ciertos temas. Adicionalmente, estos actores se encuentran en constante interacción unos con otros, por lo que terminan estableciendo relaciones entre ellos. Las relaciones/encuentros se dan de manera asimétrica entre los distintos actores y pueden ser desde muy cercanas (interacción efectiva) hasta muy lejanas (poco contacto); esta dimensión es la que Isunza ha denominado «escala» de las relaciones (Isunza, 2006: 282). Por otro lado, la relaciones Estado-sociedad civil puede concebirse como de dos tipos: *cognoscitivo* (bajo la lógica de «hacer saber»), en donde los actores comunican mutuamente lo que están haciendo; y *político* (bajo la idea del «hacer hacer») en donde ambos actores no sólo se comunican, sino que influyen mutuamente en sus discursos y su actuar (Isunza, 2006b: 272).

Estas relaciones, de tipo cognoscitivo o político, a su vez pueden dividirse cada una en tres distintas interfaces, dando como resultado seis formas de interacción entre el Estado y la sociedad civil

que, en su conjunto, son un instrumento teórico útil para representar las relaciones entre estos dos actores. En la siguiente tabla<sup>2</sup> se resumen y explican cada una de estas interfaces socioestatales (Isunza, 2006b, p. 273):

**Tabla 2**

De tipo Cognoscitivo			De tipo Político		
Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6
Contribución	Transparencia	Comunicativa	Mandataria	Transferencia	Cogestiva
La sociedad civil informa al Estado	El Estado informa a la sociedad civil	Sociedad civil y Estado se comunican	La sociedad civil controla, dirige o domina al Estado	El Estado controla, dirige o domina a la sociedad civil	Estado y sociedad civil cogenan
Buzones de sugerencias  Módulos de atención al usuario  Encuestas de calidad del servicio  Consultas de opinión	Páginas oficiales en Internet  Informes periódicos de actividades  Campañas publicitarias de obras o acciones	Mecanismos de transparencia en el Gobierno (institutos, leyes etc.)  Consultas ciudadanas de «carácter no vinculante»	Mecanismos de democracia directa como los plebiscitos, referéndums e iniciativas populares (Isunza y Hevia, 2006, p. 28).	Políticas públicas o servicios públicos que el Estado deja en manos de un tercer actor (subrogación) y ante las cuales la sociedad civil sólo puede adaptarse y aceptarlas.	Consejos, auditorías, consultas con participación de la ciudadanía y cuyos resultados finales (decisiones/ideas) sean de carácter vinculante, es decir, que se vean reflejadas en futuras políticas públicas. Por ejemplo, presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil.
Información Hacer Saber			Poder Hacer Hacer		
Relación (-) Estrecha	Estado – Sociedad Civil			Relación (+) Estrecha	

Por otro lado, otros teóricos como Archon Fung (2006: 70), clasifican las relaciones Estado–sociedad civil a través de un concepto llamado «cubo democrático», al cual definen como «un espacio tridimensional de alternativas de diseño institucional, de acuerdo a las cuales diferentes variedades de mecanismos participativos pueden ser ubicados y contrastados». Dicho cubo democrático se compone de tres dimensiones:

- 1) *Autoridad y poder*. Dimensión que va desde el nivel de poder participativo menos intenso hasta el mayor; es decir desde el punto

2 La presente tabla se generó originalmente para la tesina de Maestría del autor (Mayo, 2008).

\* Con esto se hace referencia al hecho de que, en este tipo de consultas, el resultado que se obtiene es tomado por el Gobierno/Estado más como un consejo o sugerencia que puede o no tomar en cuenta al momento de tomar la decisión o ejecutar cierta política pública, y no como algo que tiene que hacer.

en que «los participantes no tienen ninguna expectativa real de influenciar la acción pública [...]» hasta el otro extremo en donde «las decisiones que los participantes toman pueden convertirse en política» (Fung, 2006, p. 69).

2) *Modo de comunicación y decisión*. Es una dimensión que está compuesta por diversas formas de comunicación (Fung, 2006, p. 68):

- Escuchar como espectador: implica que uno de los actores (casi siempre la sociedad civil) «ve desde afuera» cómo se hacen las cosas y se toman las decisiones, sin intervenir.
- Expresión de preferencias: donde el participante puede expresar si está de acuerdo o no con lo que se ha hecho o se discute.
- Desarrollo de preferencias: después de recibir cierta información sobre lo que se hace o se hará.
- Agregar y negociar por parte del participante con otros grupos.
- Deliberar y negociar: en donde la ciudadanía/participante tiene la capacidad de tomar decisiones en conjunto con otros actores (Estado).
- Despliegue técnico y de expertos: en donde las decisiones son tomadas a partir de las observaciones de terceros que marcan el curso de acción y ante lo cual el ciudadano no puede intervenir.

3) *Participantes*. Fung (2006: pp. 66, 67) define desde las formas más excluyentes de toma de decisión, en las cuales las decisiones son tomadas sólo por los «administradores expertos», hasta las más incluyentes, en donde la ciudadanía puede participar en la discusión y consulta.

Otra clasificación sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil es la que presentó Sherry Arnstein,<sup>3</sup> donde los grados de participación de la ciudadanía corresponden a cada uno de los «escalones de una escalera de participación», que van desde la menor hasta la mayor intensidad (Fung, 2006, p. 66). La escalera de Arnstein consta de ocho escalones; los primeros dos corresponden a la no participación; los siguientes tres a la participación simbólica —la autora lo llama *tokenism*—; y los últimos al poder ciudadano (Arnstein, 1969): 1) manipulación, 2) terapia, 3) información, 4) consulta, 5) *placation*<sup>4</sup>, 6) asociación, 7) poder delegado y 8) control ciudadano.

Una vez revisadas estas tipologías, se puede notar que a pesar de sus diferencias, todos los autores reconocen que existe un nivel de máximo de cercanía/interacción entre Estado-sociedad civil que representa el trabajo conjunto de ambos actores para tomar decisiones y generar resultados. No obstante, también se puede reconocer que en la medida en que la interacción entre ambos actores es más estrecha, también es más compleja pues es necesario generar canales de participación claros para que la ciudadanía se inserte en la dinámica. También es importante reconocer que la construcción de estas relaciones cercanas necesita de voluntad, tanto de la sociedad civil como del Estado, para trabajar de manera conjunta buscando acuerdos. Es precisamente este aspecto, en el que se ha encontrado el principal reto, especialmente en regiones con problemáticas sociales serias como América Latina.

Un ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), el cual menciona que a pesar de que los 18 países analizados actualmente han alcanzado la democracia —al menos en el ámbito electoral a través de la realización de

3 Esta clasificación de Sherry Arnstein (1969) fue presentada por Fung (2006, p. 66), pero el ensayo «A ladder of Citizen Participation» de donde se extrajo, puede consultarse en <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> (enero de 2008). Publicado originalmente como: Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation» *JAI*, Vol. 35 (No. 4), July 1969, pp. 216-224.

4 Este término presentado por Arnstein no tiene traducción exacta, pero la autora lo utiliza para expresar aquellas situaciones en las que los ciudadanos son invitados a participar en cuestiones que pueden afectarlos en un futuro: debates o mesas de discusión.

elecciones libres— aún hay situaciones en la región que representan señales de alarma con respecto al frágil estado de la democracia en estos países. Especialmente, afecta la creciente crisis social —triángulo democracia-pobreza-desigualdad (PNUD, 2004, pp. 39-41)— que ha desencadenado una enorme insatisfacción ciudadana con la democracia; y sostiene que

si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas [y] la proporción de latinoamericanos y latinoamericanas que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el 50% (PNUD, 2004, p. 13).

Esto quiere decir que existe una gran cantidad de personas insatisfechas con el desempeño de la democracia y los resultados que ha arrojado (déficit democrático). Por este motivo, los gobiernos latinoamericanos enfrentan el reto de

demostrar a ciudadanos y ciudadanas que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no lo cumplen” (Informe PNUD, 2004, p. 14).

Es precisamente en las últimas líneas de la pasada cita donde se vinculan los dos conceptos que se han discutido en el presente ensayo: calidad democrática y participación ciudadana, pues no se puede pensar en gobiernos efectivos, sin ciudadanos en la contraparte que sean exigentes.

Con respecto a esto, el Informe del PNUD (2004, p. 18) sostiene que en Latinoamérica se han construido democracias de votantes, en donde los ciudadanos se conciben como tales solamente cuando hay que cambiar de representantes, pero que el futuro se encuentra en avanzar hacia esquemas de democracias de ciudadanos, donde éstos se comprometan de manera constante en el proceso de consolidación de la democracia (PNUD; 2004, p. 18). Retomando las ideas previas, se busca tener interacciones estrechas entre ciudadanos y Estado que permitan un control de la autoridad para buscar su

mejor desempeño.<sup>5</sup> En contraparte, se vuelve necesario que por parte del Estado también se generen los espacios para que la sociedad civil participe (PNUD; 2004, p. 25), en otras palabras, para una visión ampliada de la democracia (más allá de lo electoral, como forma de vida), se necesita una visión ampliada del ciudadano, un ciudadano que vaya más allá del votante.

Ante esto, resulta especialmente útil la definición de Will Kymlicka (2002, p. 86) de ciudadanía, pues va más allá del pensar que un ciudadano es todo aquel que nace en un país, y enlista una serie de características que en su conjunto describen a un ciudadano completo, tales como:

- 1) Contar con una identidad nacional, regional y local, sentirse parte del lugar de donde provienen, vinculados a él.
- 2) Tener habilidades para interactuar con otros ciudadanos que no tengan ideas similares y ser capaz de tolerar las diferencias.
- 3) Tener la voluntad e intención de participar en los asuntos de la vida pública, deliberando y aportando ideas para mejorar el entorno y que buscan el bien común.
- 4) Ser capaz de exigir, junto con otros ciudadanos, una rendición de cuentas por parte de las autoridades sobre lo que se ha hecho y queda por hacer.

A pesar de esto, Kymlicka sostiene que se puede entender a la ciudadanía desde dos visiones: la minimalista y la maximalista. En el caso de la primera, hablamos de individuos que asumen una postura pasiva tanto en el ejercicio como en la exigencia de sus derechos ciudadanos, incluyendo su derecho a participar. Por otro lado, la visión maximalista se basa en una participación abundante y comprometida por parte de los individuos en la vida pública y sobre todo política, además de implicar una noción robustecida del ciudadano, en donde éste posee valores cívicos y conocimiento de la realidad (Kymlicka,

5 Para Isunza sería ubicarnos en una interfaz cogestiva; para Fung, el alcanzar un nivel de participación en la toma de decisión por parte de la ciudadanía; para Arnstein sería el último peldaño de la escalera: el control ciudadano.

2002, pp. 87-89). A partir de esto, se puede decir que mientras más cercanos sean los niveles de interacción de la sociedad civil (y sus ciudadanos) con el Estado, se necesitará por un lado una ciudadanía con una visión maximalista y por otro lado, un Estado dispuesto a abrir los canales de participación.

## Conclusiones

Es innegable que en la actualidad la democracia está pasando por uno de sus momentos más difíciles, pues condiciones que se encuentran más allá del ámbito político (pobreza, desigualdad, falta de empleo, inseguridad) condicionan la vida de los ciudadanos y por ende, su visión de la democracia. La creciente insatisfacción con la democracia ha llevado a la generación de posturas teóricas —exploradas en el presente ensayo— que sostienen que ya no basta con alcanzar la democracia, sino que hay que generar democracias de calidad.

Cuáles son los elementos que constituyen una democracia de calidad es una cuestión que aún se encuentra en debate, pues existen diversas perspectivas que ponen énfasis en elementos inherentes a la formación de los sistemas políticos como tales (por ejemplo, la definición de Diamond y Morlino), mientras que otros se enfocan adicionalmente en elementos que salen del ámbito político, tales como la economía y hasta el medio ambiente (por ejemplo, Democracy Ranking, Auditorías Ciudadanas). No obstante, una condición que se puede encontrar en común es la cuestión de la necesidad de una ciudadanía sólida que le sirva de contrapeso al Estado y vigile el quehacer de la autoridad.

Esta relación entre Estado y sociedad civil puede analizarse desde distintas perspectivas y a través del análisis de diversos autores como Isunza, Fung, Arnstein, donde se reconoce que existen diversos niveles de intensidad que determinan el nivel de influencia que estos dos actores tienen el uno sobre el otro. Idealmente, se esperaría que existiera una relación en la que la ciudadanía y el Estado tuvieran canales de comunicación abiertos y claros, que permitieran la fluidez de ideas y propuestas con respecto a aquellos temas apremiantes para la

ciudadanía. Sin embargo, es importante recalcar que estas relaciones, entre más estrechas sean, tienen un doble sentido. Esto quiere decir, que el Estado influye y nutre a la ciudadanía y viceversa.

A partir de esto, se puede concluir que los conceptos de calidad de la democracia y de ciudadanía son realmente caras de la misma moneda, pues pensar en alcanzar una democracia de calidad sin la participación de sus ciudadanos y sin que éstos hagan suyo el compromiso con la democracia, sería pensar en un proceso incompleto, pues como menciona Denisse Dresser en su texto «El país de uno» (2008), citando al entonces presidente de la Universidad de Harvard Larry Summers, «nadie nunca ha lavado un auto rentado».

## REFERENCIAS

- Arnstein, Sherry R. (1969). «A Ladder of Citizen Participation», *JAIPI*, Vol. 35 (No. 4), (pp. 216-224). Recuperado en enero de 2008 y consultado en agosto de 2011 en <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html#doe105>
- Bobbio, Norberto. (1987). *The Future of Democracy, A Defence of the Rules of the Game*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (2005). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert. (2000a). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- (2000b). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- (2002). *La poliarquía, participación y oposición*. España: Tecnos.
- Diamond, Larry. (1994). «Toward Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*.
- Dresser, Denise. (2008). «El país de uno». Consultado en agosto de 2011 en <http://www.alejandroariza.com.mx/img/file/aer/El%20pais%20de%20uno.pdf>
- Fung, Archon. (2006). «Varieties of participation in complex governance». *Public Administration Review*, (pp. 66-75) Vol. 66. December Special Issue.
- Grant, Wyn. (2003). «Governability», *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Ed. Iain McLean and Alistair McMillan. Oxford University Press. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Recuperado el 26 de octubre de 2007 de <http://www.oxfordreference.com.millennium.itesm.mx:80/views/EN-TRY.html?subview=Mainyentry=t86.e562>

Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara. (2006). *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

Isunza, Ernesto. (2006a). «Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas», en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 265-289). México: Porrúa; Universidad Veracruzana; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Cámara de Diputados.

Programa Estado de la Nación. (2001). *Informe Final de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia* (pp. 39-99). Recuperado en: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Informe del Estado de la Democracia en América Latina. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Recuperado de <http://democracia.undp.org/Default.asp>

--- (2006b). «El reto de la confluencia: las interfaces socioestatales en el contexto de las transición política mexicana (dos casos para la reflexión)», en Olvera, Alberto, Evelina Dagnino y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática de América Latina* (pp. 275-329). México: Fondo de Cultura Económica.

Kymlicka, Will. (2002). «Civil Society and Government: A Liberal-Egalitarian Perspectives», en Rosenblum, Nancy L. y Robert C. Post (Eds.), *Civil Society and Government* (pp. 79-110). Princeton University Press.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino. (2004). «Introduction», en Diamond, Larry y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (pp. IX-XLIII). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- O'Donnell, Guillermo. (1993). *Delegative Democracy?*. Working Paper Kellogg Institute for International Studies. Consultado en julio de 2011 en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>].
- (2005). «Why the Rule of Law Matters», en Diamond, Larry y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*. (pp. 3-17). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo y Wolfson, L. (1993). «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas», en *Desarrollo económico* (pp. 163-184), Vol. 33 (No. 130). Obtenido de la base de datos JStor, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.
- Palavicini Corona, Gabriela. (2005). *Gobernabilidad y democracia, entre Utopía y Realidad*. México, Distrito Federal: Editorial Porrúa.
- Tomassini, Luciano. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- The Democracy Ranking. (2011). Consultado en julio de 2011 en <http://www.democracyranking.org/en/index.htm>
- Vargas Cullell, Jorge. (2006). «Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia», en Mariñez Navarro, Freddy, *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia* (pp. 51-74). México: Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Noriega Editores.