

LA DEMOCRACIA en América Latina

Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador,
Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República
Dominicana, Uruguay, Venezuela.



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

El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un conjunto de prestigiosos consultores y asesores y el equipo del Informe de la Democracia en América Latina.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, Estados Unidos de América

© De esta edición:
Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004
Beazley 3860, (1437) Buenos Aires
www.alfaguara.com.ar

*Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.
En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.*

ISBN: 950-511-940-2
Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Dirección editorial: Fernando Esteves
Coordinación editorial: Mercedes Sacchi
Idea de portada: Fischer América Argentina
Diseño de interiores: Schavelzon-Ludueña. Estudio de diseño
Edición: Graciela Pérez Aguilar, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis
Diagramación: Adriana Martínez, Gabriela Astengo, Isabel Barutti, Lenguaje Claro Consultora
Corrección: Carolina Tosi, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis

Impreso en Perú
Primera edición: abril de 2004

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Mark Malloch Brown

Administrador Asociado

Zéphirin Diabré

Directora Regional
para América Latina y el Caribe

Elena Martínez

Coordinador
del Programa Regional

Freddy Justiniano

Representante Residente
de Argentina

Carmelo Angulo Barturen

Asesora de Gobernabilidad
del Programa Regional

Myriam Méndez Montalvo

Director del Proyecto

Dante Caputo

■ Índice

- 7 ■ El debate conceptual sobre la democracia

PRIMERA PARTE

9 **Presentación. El debate conceptual sobre la democracia**

- 83 ■ Documento anexo. Siete tesis sobre el estado en América Latina
- 87 ■ ¿Hacia una síntesis latinoamericana?
- 103 ■ Las condiciones sociales de la democracia: el *estado* y el régimen
- 107 ■ Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo
- 121 ■ La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad
- 127 ■ El estado de la democracia en América Latina
- 131 ■ Sociedad civil y calidad de la democracia
- 139 ■ Esperanza entrampada:
Las perspectivas para la democracia en América Latina
- 159 ■ Estado y ciudadanía
- 177 ■ El objetivo de una perspectiva de género
- 193 ■ Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada

SEGUNDA PARTE

199 **Tres tesis, elaboradas por el Informe, sobre el desarrollo democrático en América Latina**

- 201 ■ Documento base. Discusión de tres tesis para un marco teórico del proyecto “Desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”
- 209 ■ Algunos comentarios sobre la Tesis I
- 215 ■ Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda
- 223 ■ Sobre los atributos de la democracia como régimen político
- 233 ■ Sobre Tesis III. Sobre la democracia como organización social
- 241 ■ Los caminos sinuosos
- 247 ■ Comentarios sobre las tres tesis

■ El debate conceptual sobre la democracia

Este Anexo presenta algunos de los principales conceptos y tópicos que pertenecen al campo de debate de y sobre la democracia, asumiendo desde el comienzo que la definición de sus sentidos —irreducibles a unidad alguna, pero exigidos al mismo tiempo de precisión y certidumbres— forma parte, también, de las tareas que permiten su desarrollo y enriquecimiento. Partiendo de la premisa de que la democracia es la única forma de organización política de las sociedades con capacidad de aprender y transformarse a sí misma sin perder sus atributos fundamentales, se entiende que es a partir de una reflexión y un pensamiento sistemático sobre la democracia que las sociedades pueden avanzar en el mejor conocimiento de sus capacidades y sus déficit y, al mismo tiempo, en el mejor funcionamiento de sus instituciones y sus prácticas políticas.

■ PRESENTACIÓN

El debate conceptual sobre la democracia

En el particular contexto latinoamericano de las últimas dos décadas, multifacético y convulsionado, la democracia ha sido **pensada y realizada** de distintas formas y desde diferentes enfoques, perspectivas y experiencias sociales y culturales. La interacción entre los procesos democratizadores, sus problemas, obstáculos y reveses, y la reflexión sistemática sobre los mismos, posibilitó una inédita circulación y acumulación de conocimientos, estudios e investigaciones que contribuyeron a **impulsar reformas de envergadura**, coadyuvaron al desarrollo de una cultura cívica y un pensamiento crítico y significaron una maduración y actualización de las ciencias sociales y el campo intelectual en las universidades, centros de estudio, la opinión pública y los escenarios del debate público. Sus resultados teóricos y empíricos han sido dispares y profusos. Sin embargo, persiste un corte significativo, tal como se señala en el Informe, entre la reflexión y la práctica política.

Esta exposición argumental apunta precisamente a robustecer un **marco teórico-conceptual para el desarrollo de la democracia**, considerando su singularidad histórica y las características específicas de sus procesos sociales, políticos e institucionales en América Latina. Dicho marco no limitará el concepto de democracia a su funcionamiento como régimen político, sino que lo extenderá, considerándola como una forma de organización de la sociedad, en cuyo centro se sitúa la necesidad de expandir la ciudadanía como condición fundamental para la gobernabilidad de los países y la paz y la seguridad de las regiones y del continente.

Los planteos explicativos y reflexivos que aquí se ofrecen constituyen la base teórica de la investigación sobre el estado de la democracia en América Latina que expone el Informe, y sobre ella discuten y brindan su aporte una serie de reconocidos politólogos,

sociólogos, economistas e historiadores latinoamericanos, norteamericanos y europeos.

En la primera parte se presenta el documento “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, escrito por **Guillermo O’Donnell**, que constituye la base conceptual del Informe, acompañado por los siguientes comentarios:

1. *Modelos estatales, régimen político e ideas de nación*, **Bruce Ackerman**

2. *Las condiciones sociales de la democracia; el Estado y el régimen político*, **Fernando Calderón**

3. *Extensión/expansión de la democracia*, **Catherine Conaghan**

4. *La nacionalización y democratización del estado, la política y la sociedad*, **Julio Cotler**

5. *Estado de la democracia en América Latina*, **David Held**

6. *Sociedad civil y calidad de la democracia*, **Juan E. Méndez**

7. *Un análisis de los presupuestos teóricos y sus implicancias empíricas*, **Adalberto Moreira Cardoso y José Eisenberg**

8. *Estado y ciudadanía*, **José Nun**

9. *Perspectiva de género y ciudadanía*, **Céli Regina Jardim Pinto**

10. *Dimensión social y nacional de la democracia*, **Pierre Rosanvallon**

Se adjunta a este capítulo, como documento de soporte, el trabajo “Siete tesis sobre el Estado en América Latina”, que conecta el debate teórico con las dificultades que encuentra la democracia en la región para actuar efectivamente en contextos de desigualdad social persistente y pobreza extendida.

En la segunda parte, se presenta el documento base “Tres tesis sobre la democracia en América Latina”, y a continuación los aportes y comentarios de **Andrew Arato**, **Re-**

nato Boschi, Larry Diamond, Laurence Whitehead, Manuel Antonio Garretón, Alain Touraine y Jennifer McCoy.

Los contenidos que aquí se exponen no pretenden cerrar el debate teórico y la discusión política en torno a estas cuestiones. No se encontrarán verdades tajantes ni conclu-

siones definitivas. Más bien al contrario, al mismo tiempo que se presenta un “estado del arte” en la reflexión de las ciencias sociales sobre la democracia y sus condiciones, se exploran sus modelos y paradigmas, sus prácticas concretas y sus horizontes de realización.

■ PRIMERA PARTE

Notas sobre la democracia en América Latina

El objetivo del presente texto es contribuir a un marco teórico para el trabajo empírico y de política pública previsto por el proyecto “Desafíos de la democracia en América Latina contemporánea”. En el presente texto se desarrollan tres argumentos básicos:

1) Aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizar a ésta adecuadamente. El estado y en algunos sentidos el contexto social general también son componentes importantes de tal conceptualización.

2) El estudio de la democracia en el mundo (América Latina, por supuesto, incluida) requiere que se preste cuidadosa atención a la especificidad histórica de los casos respectivos.

3) La democracia está basada en una concepción del ser humano como agente. Esta concepción puede ser detectada ya al nivel del régimen, pero sus implicaciones necesitan ser asimismo indagadas en otras dimensiones también relevantes.

Preparado para el proyecto “El desarrollo de la democracia en América Latina”, propiciado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Guillermo O’ Donnell*

El objetivo del presente texto es contribuir a un marco teórico para el trabajo empírico y de política pública previsto por el proyecto “Desafíos de la democracia en América Latina contemporánea”. En el presente texto se desarrollan tres argumentos básicos:

1) Aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizar a ésta adecuadamente. El estado y en algunos sentidos el contexto social general también son componentes importantes de tal conceptualización.

2) El estudio de la democracia en el mundo (América Latina, por supuesto, incluida) requiere que se preste cuidadosa atención a la especificidad histórica de los casos respectivos.

3) La democracia está basada en una concepción del ser humano como agente. Esta concepción puede ser detectada ya al nivel del régimen, pero sus implicaciones necesitan ser asimismo indagadas en otras dimensiones también relevantes.

Nota del autor: estas consideraciones requieren sustanciación, per se y debido a sus consecuencias, para una evaluación de las democracias realmente existentes. En este texto emprendo esa tarea, con conciencia de que ella implica adentrarme en terrenos disputables. Asimismo, mi intento no es solamente teórico. Debido a que el presente texto apunta a orientar el proyecto arriba mencionado, sugiero también algunos aspectos empíricos, incluyendo variables e indicadores, derivados de mis consideraciones teóricas.

* **Politólogo.** Titular de la Cátedra Helen Kellog de Gobierno y Relaciones Internacionales y Fellow del Instituto Kellog de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Autor de numerosos libros y artículos traducidos a varios idiomas. Entre sus obras más conocidas, se destacan *Modernización y autoritarismo* (1972), *El Estado Burocrático Autoritario* (1982) y *Contrapuntos* (1997). Junto con Philippe Schmitter, editó los cuatro volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario* (1994). Es miembro de la American Academy of Arts and Science, de los Estados Unidos y Doctor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires.

I. Introducción

Una advertencia importante: en sus estudios de la democracia, la mayor parte de la ciencia política contemporánea se limita a analizar el régimen y sus instituciones (parlamentos, partidos políticos, ejecutivo y similares), y a los individuos que votan y expresan de la opinión pública.¹

Estos aspectos de la democracia son sumamente importantes y merecen ser estudiados en detalle. Asimismo, **esta focalización sobre el régimen y el votante ofrece el anclaje de un campo de investigación bastante bien delimitado** que, por lo tanto, puede ser estudiado de manera razonablemente parsimoniosa. En contraste, **extender el estudio de la democracia a otros niveles es una empresa riesgosa**: uno puede caer en una ladera resbaladiza y acabar asimilando la democracia con todo aquello que a uno le gusta. Una manera de evitar este riesgo es atar una cuerda a un cimiento relativamente firme —el régimen— y con su ayuda descender cuidadosamente en el abismo.²

En este descenso uno puede observar cómo una dimensión, la democracia, coconstituye los fenómenos observados y, cuando es necesario, ayudado por dicha cuerda, regresar al terreno “más sólido” del régimen. Por supuesto, no cualquier cuerda servirá a estos propósitos. La que yo he elegido es **una concepción particular del ser humano cum ciudadano como un agente**; esta concepción no sólo tiene implicaciones políticas sino también morales y legales. Éste es el factor fundante, el núcleo que seguiremos de aquí en adelante. Mi esperanza es que este factor nos ayude a ganar, sin caer en el abismo aunque sacrificando parsimonia, un mejor entendimiento de la democracia en América Latina.

Así, lo que sigue es **teoría democrática con propósito comparativo y empírico**. Es una primera exploración, que se nutre de contribuciones provenientes de otras disciplinas pero discute varios aspectos de la democracia que permanecen poco estudiados. Por esta razón, **este texto es un pedazo incompleto de teoría democrática**. Aquí argumento sobre dimensiones y fundamentos de la democracia y discuto algunas implicaciones empíricas. En cambio, digo poco sobre temas que se refieren a la evaluación de la democracia en países concretos, tales como quiénes son en cada caso los principales actores políticos —colectivos e individuales—, o cómo el poder estatal y gubernamental es ejercido, o algunas consecuencias específicas de la globalización. De todas maneras, espero que las incursiones más allá del régimen que realizo aquí muestren que la cuerda que uso puede ayudar a los propósitos del presente proyecto y también futuras exploraciones sobre el tema de la democracia.

II. Definiciones

Antes de proceder con mi análisis necesito estipular algunas definiciones. Comienzo con el *estado*.

Por estado entiendo un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese *estado*) **que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente**. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio.³

¹ De hecho, con pocas excepciones que yo conozca, la teoría democrática contemporánea no incluye explícitamente al estado como componente importante de este tema. Entre las excepciones cabe mencionar los importantes textos de Bourdieu (especialmente 1996), Nun 2001 y Strasser (ver sobre todo 1999). Una cuestión aparte es el argumento hecho por varios trabajos contemporáneos (a los cuales vuelvo abajo), en el sentido que una delimitación territorial no contestada es condición necesaria del régimen democrático.

² Desde una perspectiva similar a la que presento aquí, Whitehead 2002a propone la metáfora de un barco firmemente anclado pero cuya larga cuerda le permite varios desplazamientos de acuerdo a las corrientes que existen en el río.

³ El lector detectará fácilmente la genealogía weberiana de esta definición, salvo que no incluyo el aspecto de la legitimidad —que puede o no ser atributo de tales estados—. Por otro lado, en esta definición y en lo que sigue, mantengo el criterio de Max Weber de considerar los atributos del estado como tendencias cuyo grado de realización es una cuestión a ser evaluada empíricamente en cada caso (o período de cada caso).

El *estado* incluye tres dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el *estado* como un **conjunto de entes** burocráticos. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen asignadas responsabilidades formalmente apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés general. El *estado* es también un **sistema legal**, un entramado de reglas legales que penetra y co-determina numerosas relaciones sociales.

Contemporáneamente, especialmente en democracias, **la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima**: las primeras se supone que actúan en términos de responsabilidades que les son legalmente asignadas por las autoridades pertinentes—el *estado* habla a través de la gramática del derecho—. Juntos, las burocracias del *estado* y el sistema legal pretenden generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad generales, así como también, la promulgación y garantía, sustentada por el poder coercitivo del *estado*, de las relaciones sociales en las que los habitantes están inmersos. Al hacer esto, el *estado* (más bien, los funcionarios que hablan en su nombre) presume garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación.

Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del *estado*: éste intenta ser un **foco de identidad colectiva** para todos o casi todos los habitantes del territorio. Típicamente, los funcionarios del *estado*, especialmente aquellos que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es “un *estado-para-la-nación*” (o, sin entrar en detalles innecesarios en este momento) “un *estado-para-el-pueblo*”, invitando al reconocimiento generalizado de un “nosotros” (los miembros de la nación) que postula una identidad colectiva (“somos todos argentinos-franceses-peruanos”, etc.) que se postula está por encima y eventualmente debería superar los conflictos y clivajes sociales existentes.

Quiero recalcar que, siguiendo la inspiración weberiana de la definición que he propuesto, las tres dimensiones del *estado* no de-

ben ser ontológicamente atribuidas a todo estado. Ellas son **tendencias que ningún estado ha logrado completamente**, y en algunos estados distan bastante de serlo. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas legalmente; a esto llamo la dimensión de **eficacia** del *estado* como un conjunto de burocracias. En cuanto al sistema legal, puede per se tener falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales y aun a vastas regiones; a esto llamo la dimensión de **efectividad** del estado en tanto sistema legal. En lo que respecta al *estado* como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente “un estado-para-la-nación” puede no ser verosímil para la mayoría de la población; ésta es la dimensión de **credibilidad** del *estado* como foco de identidad colectiva.

Las tres dimensiones del *estado* son históricamente contingentes. Tal vez no necesito agregar que **en la mayor parte de América Latina estas dimensiones exhiben valores severamente deficientes**: las agencias estatales carecen frecuentemente de eficacia, la efectividad del sistema legal a través de las distintas categorías sociales y el territorio está truncada y las pretensiones de ser estado-para-la-nación no son creíbles para muchos. Este problema se relaciona con la observación hecha por James Malloy (1991): **le impresiona el escaso poder que los gobiernos (y estados, agregó) latinoamericanos tienen para democratizar**. Por supuesto, este problema no deriva exclusivamente de la debilidad del estado; sin embargo, salvo para fervientes creyentes en míticos mercados o maravillosas sociedades civiles, estas fallas tienen consecuencias considerables.

Ahora necesito definir el régimen y el gobierno.

Por *régimen* entiendo **los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través**

de la cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales.⁴

Por su parte, el *gobierno* está constituido por posiciones en la cúspide del aparato del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a quienes ocupan esas posiciones tomar, o autorizar a otros funcionarios del estado a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes sobre el territorio delimitado por el estado.⁵

Más abajo discuto una especie de este *genus*, el *régimen democrático*. Pero antes puede ser útil que le demos una mirada más detallada al estado.

III. Una primera mirada al estado

Este es un tema complicado, que me fuerza a una estrategia de presentación un tanto tortuosa. En la presente Sección ofrezco una discusión general; en la Sección IV analizo algunas conexiones teóricas entre la democracia y el *estado*, y en la Sección V discuto algunas características del estado latinoamericano contemporáneo.

III.1. Preliminares

Salvo en casos excepcionales,⁶ toda autoridad de una asociación, política o de otro tipo, argumenta que sus decisiones, así como su propia existencia, son para el bien de la asociación en su conjunto. Las autoridades basan su expectativa de ser obedecidas en este tipo de pretensión, y al hacerlo marcan un límite entre la asociación y todos aquellos que no pertenecen a la misma. **Algunas asociaciones, que podemos llamar “democráticas”, agregan que el derecho de las autoridades a ser obedecidas emana del hecho de que sus miembros les han otorgado poder para ello.**

En asociaciones de cierta complejidad, estas pretensiones llevan a un patrón básico de diferenciación social: aquellos que se involucran en los asuntos que alegan ser de interés común a la asociación y aquellos que no lo hacen. Como consecuencia, emerge un centro desde el cual algunos individuos tienen la prerrogativa de hablar en nombre de la asociación e invocar como justificación de sus decisiones el bien general de la misma. La existencia de este centro es usualmente consistente con mi interés en tanto miembro de la asociación. Deseo disfrutar de mi libertad y de los bienes que la asociación me provee —practicar un deporte en un club, que mis derechos de trabajador sean representados por el sindicato, aprender en la universidad, recibir parte de los bienes que nuestra banda ha robado, o ser ciudadano de un estado que funciona razonablemente.

Consecuentemente, quiero la existencia de cierto tipo de entidad que facilite ese disfrute. Y no quiero eso sólo por hoy; lo quiero para todo el tiempo futuro que puedo prever. Además, aunque no me importe la suerte de muchos otros individuos, sí me importan algunos (por decir, miembros actuales y futuros de mi familia), entonces también quiero que se extienda a ellos una garantía de largo plazo de ese disfrute. Por lo tanto, en muchas situaciones es en nuestro interés participar en la creación (o aceptar la existencia) de una esfera de decisión que se ocupa de dos tareas básicas. Primero, proveer algunos bienes colectivos y resolver problemas de acción colectiva. Segundo, tomar decisiones que sean obligatorias para todos los miembros; de otra manera, el *free-riding* sería incontrolable y/o la asociación simplemente se disolvería.

Esto es verdad para numerosas asociaciones. En éstas, ya sea que resulten benéficas o dañinas, o democráticas o despóticas, nosotros los seres humanos (igual que la mayoría de los animales), además de a veces cooperar

⁴ Esta es, con algunas adaptaciones, la definición ofrecida en O'Donnell y Schmitter 1986, 73, fn.1. Para una útil discusión de este concepto véase Mazzuca 1998 y 1999.

⁵ Estas decisiones no son necesariamente universalmente obligatorias. El creciente uso por parte de los estados modernos de legine, es decir reglas dirigidas a problemas o grupos específicos, requiere esta aclaración. Sin embargo, se supone que toda regla legal tiene validez sobre el conjunto del territorio delimitado por el estado.

⁶ Sólo puede pensar en los campos de concentración como un ejemplo.

y a veces entrar en conflicto, **constantemente producimos y reproducimos relaciones sociales jerárquicas**. Cuando la asociación deviene mínimamente compleja, desarrolla roles formales de liderazgo que se especializan en tomar decisiones colectivas. Normalmente, deseamos que las autoridades tengan suficiente poder para tomar e implementar dichas decisiones; esto es en general verdad, ya sea que aquellos que toman decisiones seamos todos nosotros reunidos en asamblea, o “representantes” elegidos vía elección o al azar, o sólo una persona, o lo que fuera.

Otra cosa que normalmente queremos es que aquellos que detentan la autoridad en la asociación estén capacitados para hablar por ella, tanto interna como externamente. Internamente, porque de otra manera se perdería el sentido mismo de tener dichas autoridades si éstas no tuvieran la facultad de dirigirse a todos los miembros de la organización con la expectativa de ser obedecidos, sobre todo al tomar decisiones sobre las cuales algunos miembros están en desacuerdo. Externamente, **las autoridades se dirigen a “los otros” que no son miembros de la asociación, con la pretensión de corporizar, o representar, el “nosotros” constituido por los miembros de la asociación.**

Cuando los líderes de un sindicato interpelan a empleadores, o los líderes de un país a los de otro, ellos re-presentan su asociación frente a otros, con la pretensión de hablar por ella en su conjunto, no sólo como un mero agregado de sus miembros. En ambos casos, interna y externamente, las autoridades exhiben la versión oficial⁷ del carácter y los intereses de la asociación que como tales autoridades dicen encarnar. Ésta es otra característica general de las asociaciones de cierta complejidad y duración; como dice Hosle (1998: 90), “toda unidad social tiene un *concepto descriptivo de sí misma*; las unidades más complejas también tienen uno *normativo*” (bastardillas en el original).

Esto es poder. **La autorización de hablar-**

por usualmente implica consecuencias importantes para los miembros de la asociación y para los “otros”. Por lo tanto, como miembro de la asociación, estoy interesado en lo que se dice en su nombre. Además, en asociaciones complejas ocurren dos consecuencias. Primero, los roles principales devienen permanentes y especializados; segundo, los ocupantes de dichos roles desarrollan interés por normalizar —básicamente, por medio de reglas formales— su propio poder, aumentando de esta manera la probabilidad que sus decisiones sean aceptadas como válidas y regularmente implementadas.

Esto da lugar a la emergencia de regulaciones internas, manuales de procedimiento, estatutos y constituciones. Pero el movimiento hacia la formalización no proviene sólo desde arriba. Desde abajo, tengo otro interés racional que contrarresta (y puede llegar a contradecir) mi interés por una efectiva toma de decisiones por parte de la asociación. Este interés es el de ser protegido de decisiones que yo considero arbitrarias y/o que transgreden seriamente mi visión sobre lo que debería ser o hacer la asociación.⁸

Por lo tanto, normalmente apoyo la formalización de la asociación, en la medida en que tienda a hacer sus decisiones razonablemente previsibles y eventualmente me permitan recurso efectivo contra ellas; esto es especialmente cierto en asociaciones, como el *estado*, donde la salida (*exit*) es imposible o sumamente costosa.⁹ Pero soy capaz de afirmar y defender este interés sólo si soy reconocido como miembro pleno de la asociación —si soy, por decirlo así, un ciudadano de ella—. De otra manera, soy un súbdito, un ser sometido a relaciones autoritarias por medio de las cuales los líderes, sin mi voz ni consentimiento, toman decisiones que son obligatorias para mí y que, en el caso del *estado*, son en última instancia sustentadas con coerción física.

La consecuencia de estos impulsos desde abajo y desde arriba es la **buocratización y**

⁷ Como Marx 1963 elocuentemente nos recordó.

⁸ Tanto en Babilonia como en la Grecia clásica, la demanda de un derecho escrito y formal provino de los pobres, quienes vieron en ello una importante protección contra los poderosos; véase Varga 1991.

⁹ Véase Hirschman 1970.

legalización de las asociaciones; sindicatos, asociaciones profesionales, empresas, clubes deportivos y países promulgan varios tipos de reglas y crean instituciones ordenadas jerárquicamente que están formalmente a cargo de contribuir al logro de los objetivos de la asociación y la normalización de su funcionamiento.

Cuando estas instituciones establecen control sobre un territorio, incluyendo superioridad en el control de los medios de coerción, se transforman en ese fenómeno moderno que llamamos el *estado*. Los *estados* pretenden que lo que hacen (o más precisamente, lo que los funcionarios autorizados para invocar la autoridad del *estado* hacen) está orientado hacia el logro del bien común (o general) de los habitantes de su territorio. Por supuesto, tal pretensión puede oscilar desde la racionalización del despotismo hasta situaciones en las que puede razonablemente argumentarse que el interés de todos, o de muchos, de los habitantes ha sido activamente buscado y logrado.

Generalmente, el lado organizacional del *estado* está ordenado burocráticamente. Por **burocrático** quiero decir relaciones sociales de comando y obediencia que están jerárquicamente organizadas de acuerdo a reglas formales y explícitas. Este lado jerárquico del *estado*—de todo *estado*— es inherentemente desigualitario, tanto para los que trabajan dentro de dichas burocracias como para los que tienen que interactuar con ellas; en general, este carácter jerárquico se acentúa cuando opera en relación a grupos e individuos que están sometidos en la sociedad a otras relaciones desigualitarias sumamente agudas.

Asimismo, la burocratización de una asociación es concomitante a su legalización: como ya mencioné, varios tipos de reglas son emitidos con el objetivo de regular el funcionamiento interno de la asociación, incluyendo las relaciones con sus miembros. Hay, sin embargo, un tipo de asociación, el *estado*, que no sólo apunta a regular su funcionamiento interno, sino que también **externali-**

za su legalidad. En contraste con otras asociaciones, el estado intenta controlar al menos algunos aspectos de toda asociación e individuo en el territorio que demarca. El *estado* moderno por lo tanto **penetra, especialmente mediante su sistema legal, múltiples relaciones sociales.**

Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden, la previsibilidad y, si fuera necesario, el respaldo coercitivo, de innumerables relaciones sociales. Típicamente, también, tal como pasa en la mayoría de otras asociaciones, esta pretensión tiene como referente el bien colectivo de la asociación en su conjunto, más allá de sus características y clivajes sociales concretos.

III.2. Un breve panorama histórico

La pretensión universal al bien común de toda autoridad adquiere características particularmente exigentes cuando es hecha por una autoridad que intenta delimitar y monopolizar el control de un territorio en un mundo donde otros *estados* también existen. En un mundo tal, donde los seres humanos, al igual que otros animales, tienden a ver la delimitación monopólica de territorio como una condición crucial de su propia existencia, la pretensión del *estado* a la lealtad suprema es tan exigente como frecuentemente efectiva.

El *estado* es un **fenómeno relativamente reciente**. Emergió en el Noroeste¹⁰ luego de que ciertos gobernantes realizaran algunos importantes logros. Uno de ellos, analizado clásicamente por Max Weber (1978), es que éstos expropiaron otras asociaciones políticas (especialmente señores feudales, ciudades autónomas y algunas instituciones religiosas) del control de los medios de coerción, y establecieron el monopolio de ese control sobre el territorio que esos constructores del *estado* (*state-makers*) reclamaban.

10 Uso este término para designar sucintamente los países altamente desarrollados situados en el cuadrante Noroeste del mundo, a los cuales sumo, con no poca licencia geográfica, Australia y Nueva Zelanda.

Segundo, también analizado por Weber, esos gobernantes expropiaron dichas asociaciones y otros grupos del control de los medios de administración, con lo cual crearon burocracias de funcionarios asalariados y jerárquicamente subordinados al poder central que ellos estaban creando. Esto implicó terminar con varias formas patrimoniales de apropiación de los medios de administración. De estas maneras, las semillas fueron plantadas para el *Rechtsstaat*, o *Estado de Derecho*. En su expresión original, Prusia, la intención de los gobernantes no era en absoluto democrática; la legalización y burocratización de este *estado* consecuencia del interés percibido por los gobernantes en normalizar tanto el funcionamiento interno del *estado* como las relaciones con sus principales interlocutores internos, los *junkers* y la burguesía, y al hacerlo aumentar el poderío externo de Prusia. Como consecuencia, los prusianos siguieron siendo súbditos políticos, pero en diversas relaciones sociales “privadas” pudieron esperar ser tratados de acuerdo a reglas legales que habían sido hechas públicas de antemano, tenían aplicación general y supuestamente se implementaban imparcialmente.

Un tercer logro de los *state-makers* estuvo cercanamente relacionado con el anterior, pero tuvo características y secuencias que no siempre coincidieron con los primeros. Me refiero a lo que llamo “la expropiación de los medios de legalidad”, por la cual varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso, fueron progresivamente anulados o absorbidos por la legislación emanada desde el nuevo centro. Ya que esta expropiación es frecuentemente ignorada pero tiene importantes implicaciones para mi futura discusión, necesito agregar algunos comentarios.

Los *state-makers*, con la colaboración estrecha de juristas que “eran versados en el [recientemente recuperado] Derecho Romano” (Keohane 1980: 15) vieron la legalización como “un medio de poder político del *estado* para afirmar una voluntad central uniformemente en el conjunto de la comu-

nidad” (Varga 1991: 334). Este fue un movimiento primero en el ámbito del derecho privado y más tarde en el del derecho público, los cuales conjuntamente “dieron los medios para establecer un *estado* burocrático, mediante el cual los príncipes pudieron contrarrestar la independencia de poderosos señores feudales” (Stein 1999: 91).

El derecho ya no sería entonces emanación de la tradición o de la religión sino **resultado de la voluntad del gobernante**, quien lo usaba no sólo para eliminar otros tipos de derechos y asociaciones políticas, sino también para crear un poder judicial de su confianza; los *state-makers* “veían la codificación como una manera de limitar la independencia de los juzgados, cuyos jueces habitualmente representaban los intereses atrincherados de la aristocracia provincial” (Stein 1999: 103). La consecuente difusión del derecho escrito culminó en el *pathos* racionalista de los primeros grandes códigos, el *Allgemeines Landrecht* de Federico II de Prusia¹¹ (1791) y poco después los códigos de Napoleón.

Al menos en términos de los derechos civiles de la población masculina en muchos de los países del Noroeste, estos movimientos hacia la construcción del *estado* fueron hechos por medio no sólo de la burocratización sino también de la homogeneización de la legalidad estatal sobre el territorio correspondiente. Esto a su vez significó la adquisición (aunque sólo para los hombres) de “igual estatus y una sola e idéntica capacidad jurídica para todos” (Bellomo 1995: 8).

Estos procesos fueron coetáneos, aunque complejamente relacionados, con la expansión del capitalismo. Una conexión crucial provista por la extensión del *estado* y su legalidad, la cual por un lado institucionalizó la autoridad de la burocracia estatal y por el otro promulgó las reglas legales que establecieron la comercialización de la propiedad de la tierra y la libertad de contratar, especialmente la libertad de vender fuerza de trabajo.¹² Esto promovió la otra gran expropiación de esos tiempos, la que Marx recaló: la

¹¹ Quien triunfantemente afirmó que en su código *tout sera prévu*.

¹² Esto facilitado por la “recepción” del derecho romano, el cual era “un derecho altamente individualista. Incentivó la libertad de contratar sin ningún reconocimiento a la desigualdad en el poder de negociación” (Stein 1999: 122)

de los productores directos de su propiedad de los medios de producción.

De estos complejos procesos históricos que tan compactadamente he resumido, quiero recalcar algunos puntos.

- Uno es que, como Tilly ha mencionado,¹³ bajo el mapa contemporáneo de Europa yace un cementerio de *estados* fallidos, los que fueron derrotados y absorbidos por los *estados* existentes actualmente; las guerras ayudaron a producir *estados* altamente burocratizados, en cuyos centros existía claramente interés de extender y legalizar su dominación sobre poblaciones que proveían los impuestos y los soldados indispensables para la sobrevivencia de dichos *estados*.

- El segundo punto es que estos procesos significaron, además de la expansión burocrática de dichos *estados*, la agresiva expansión de su legalidad. La construcción del *estado* incluyó la intensa expansión y formalización del derecho del centro. Esto era percibido como crucial para homogeneizar a la población, en dos direcciones: dentro del territorio, para arrasar con lealtades y sistemas legales locales, lo cual ayudó a crear una economía “nacional” —y capitalista— que contribuiría a los crecientes gastos del centro; hacia afuera del territorio, en los intentos de crear una identidad colectiva directamente vinculada al *estado* emergente y así diferenciar su población frente a otros *estados* competidores.

III.3. La nación

El *estado* que resultó de estos procesos es un *estado* absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio y diverso conjunto de relaciones so-

ciales en su territorio. Es masculino, en el sentido de que éste era el género de prácticamente todos aquellos situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho estado, sustentado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en el Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, también subyace en los cimientos de sus sistemas de bienestar social, originariamente basados en el modelo del hombre “jefe de familia” asalariado y la mujer dedicada a las actividades domésticas. Y, tal vez, por sobre todas las cosas, el estado es celoso. Donde, como generalmente es el caso, la nación no precede al estado, éste se esfuerza por crearla.

Conviene que defina ahora lo que entiendo por nación. La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideológica que postula la existencia de un “nosotros” históricamente constituido, que es usualmente interpretado como entrañando expectativas de lealtad que valen por encima y más allá de otras identidades e intereses. Asimismo, si aún no lo han logrado, los que dicen hablar por la nación generalmente aspiran a que la misma se radique en un territorio exclusivo delimitado por su *estado*.¹⁴

Sabemos que algunas naciones carecen de *estado* y que otras están contenidas en *estados* donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los *estados* tratan de llegar a ser, y de lograr amplio reconocimiento como, “*estados-para-la-nación*”. Por supuesto, esta intención ha generado tragedias horribles en América Latina y en otras regiones, por medio de la cruel eliminación —o a veces la no menos cruel “asimilación”— de otras asociaciones políticas e identidades colectivas.¹⁵ En las últimas dos décadas ha surgido una vasta lite-

¹³ Tilly 1975. Véase también Tilly 1985 y 1990.

¹⁴ Con esta formulación me alinee con la posición “constructivista” de la literatura reciente sobre el tema; véanse especialmente Breully 1993, Brubaker 1996, Maíz 2002a y 2002b, Suny 2001 y Tamir 1993. De acuerdo a esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos movilizadores políticos. Como Suny (2001: 892) apunta, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido”. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “étnico” o “etnocultural” (criticado entre otros por Habermas 1998a, Maíz 2002a y Stavenhagen 1996) que argumentan en favor de un tipo de existencia sustantiva, transhistórica y pre-política de la nación —estas versiones han sido especialmente proclives a generar o tolerar terribles actos de violencia.

¹⁵ Ésta no es la única pero sí la principal razón, porque “la historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos” (Held y Guibernau 2001: 431).

ratura sobre naciones, nacionalismo y etnicidad. Ya que no puedo tratar esta literatura en el presente texto, me limito a algunas consideraciones. La **pretensión de ser “un estado-para-la-nación”** tiene dos componentes. **Primero, como demarcación frente a múltiples “otros”.** Segundo, como **pretensión del estado de ser la instancia principal de protección, interpretación y realización de los intereses de la nación** (o, a veces, del pueblo) como un todo. La nación, frecuentemente interpretada como un todo orgánico, suele ser el principal referente del discurso estatal, no la sociedad o los ciudadanos.

El *estado* “celoso” apunta a convertirse en un foco ampliamente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra principal lealtad como miembros de la nación. Llevado al límite, el discurso nacional del *estado* espera que estemos dispuestos a morir en la guerra;¹⁶ en las relaciones cotidianas espera nuestro acatamiento a las decisiones que sus funcionarios toman. Estas expectativas están basadas en el argumento de que es un *estado-para-nosotros*, para nosotros en tanto miembros de la misma nación al servicio de la cual el *estado* dice estar dedicado.

Estas pretensiones son continuamente repetidas en elaborados rituales, símbolos, historias y ceremonias, desde los viajes de Negara¹⁷ hasta las coronaciones de reyes y las inauguraciones presidenciales. **Los rituales reproducen la división entre gobernantes y gobernados y, al mismo tiempo, exhi-**

ben la cara solemne con la cual el poder político corporizado en el *estado* presenta la versión oficial de sí mismo. Estos rituales le dicen al gobernado que cualquiera sea el poder que tenga el centro, cruel o benevolente, es en última instancia para su bien.¹⁸ Somos invitados, una y otra vez, a re-conocer que nosotros somos, por encima de cualquier otra cosa, miembros de una colectividad, y que dicha colectividad no existiría sin el principio de unidad que el centro es —el centro espera identificación con la versión oficial de sí mismo—. ¹⁹ Estos rituales son usualmente desempeñados por instituciones del *estado*. Sus símbolos, ceremonias y edificios expresan y refuerzan un corte básico: hacia “arriba”, una esfera donde algunos funcionarios dicen orientar sus acciones hacia el bien común del todo; y hacia “abajo”, grupos e individuos llevando a cabo sus asuntos privados.

El discurso de la nación puede mezclarse con ideologías de racismo, xenofobia, exclusión y otros similares, y muchas veces ha autorizado horrores cometidos por el *estado* nacional así como también por movimientos que aspiraban a crear su propio *estado*. En otros casos, como parte de la literatura contemporánea argumenta, el discurso de la nación puede devenir “cívico”, en el sentido de apelar no a un todo orgánico sino a ciudadanos a quienes dicho discurso acepta en su diversidad.²⁰ Pero aun en estos casos los discursos nacionales del *estado* invocan y

¹⁶ Véase la discusión de varios casos en Levi 1997, quien agrega que esta disposición es contingente de la percepción generalizada de que dicho riesgo recae equitativamente sobre toda la población.

¹⁷ Sobre Negara véase Geertz 1980. Estas son parte de “las ficciones supremas por las cuales [el orden social] vive” (Geertz 1985: 33). Por supuesto, estos aspectos fueron señalados originariamente por Emile Durkheim.

¹⁸ Como dice Kertzer (1988: 62) comentando a Durkheim, “no puede haber sociedad que no sienta la necesidad de plantear y afirmar a intervalos regulares los sentimientos colectivos y las ideas colectivas que constituyen su unidad y personalidad”.

¹⁹ Como Smith (1991: 16) menciona, “los sistemas de educación pública masiva, compulsivos, y estandarizados, a través de los cuales las autoridades estatales esperan inculcar devoción nacional y una distintiva cultura homogénea, es una actividad que la mayoría de los regímenes lleva adelante con considerable energía”. En muchos casos esto ha incluido la imposición del lenguaje del centro como el lenguaje nacional; como Tarrow (2000: 2) comenta que “al crear categorías uniformes y estandarizadas de ciudadanos así como sus correspondientes obligaciones, los estados también crearon lenguajes nacionales. Al crear lenguajes nacionales, también crearon formas culturales nacionalmente certificadas. Mientras estas formas se creaban, otras eran relegadas a categorías de etnicidad, dialecto y folklore”.

²⁰ Para discusiones sobre estas versiones “cívicas” del nacionalismo véase Brubaker 1996, Habermas 1998, Maíz 2002a y 2002b, Stavenhagen 1996 y Tamir 1993. Declaro mi escepticismo acerca del grado de difusión y solidez de este tipo de nacionalismo, que la literatura, no sorprendentemente, atribuye a diversos países del Noroeste. Aunque es importante reconocer que hoy en día esos países (y otros, incluso en América Latina) ya no tratan de eli-

constantemente tratan de recrear una lealtad primaria al “nosotros” colectivo al que el *estado* pretende servir.²¹ De acuerdo con estos discursos, somos todos iguales en nuestra condición de miembros de la nación y se nos recuerda constantemente, desde los comienzos tempranos de nuestra socialización, que esta membresía implica obligaciones preeminentes de lealtad. Como comenta Lia Greenfield (1992: 7):

“El nacionalismo coloca como fuente de la identidad individual a un “pueblo”, que es visto como portador de civilización, objeto central de lealtad y base de la solidaridad colectiva. El “pueblo”... es usualmente percibido como más abarcante que toda otra comunidad concreta y siempre como fundamentalmente homogéneo, y sólo superficialmente dividido por clivajes de estatus, clase y en algunos casos étnicos”.²²

La nación, como Anderson (1991: 12) la ha famosamente llamado, es una “comunidad imaginada” porque, a pesar de que su tamaño impide el contacto directo entre sus miembros, y “sin importar la desigualdad y explotación que pueda prevalecer, la nación es siempre concebida como una profunda camaradería horizontal”.

III.4. Orígenes de la democracia y de la nación

Recientemente algunos autores han recordado convincentemente uno de los puntos ciegos (más abajo discuto otros) de la teoría democrática contemporánea: su sor-

prendente omisión de considerar de hecho, y teorizar sobre esta base, que por lo menos en el Noroeste la democracia política nació y ha continuado existiendo con y en el marco de un *estado*-nación. Como dice Habermas (1998b: 21), la emergencia de la democracia estuvo inextricablemente ligada a:

“la idea moderna de nación... la nueva forma de comunidad, legal y políticamente mediada. La nación o *Volksgeist* — la verdadera primera forma de identidad colectiva— dio la base cultural para el *estado* constitucional”.

Fue debido a esta intersección que la “democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacionadas y ninguna puede ser propiamente entendida independientemente de esta conexión”.²³ Este hecho conduce a la crítica que algunos autores han realizado recientemente de la omisión por parte de la teoría democrática de la “funcionalidad fundamental” que la nación ha tenido para la existencia y el funcionamiento de la democracia.²⁴

Este hecho obvio, aunque para la teoría democrática curiosamente omitido, tiene varias consecuencias importantes. Una es que la ciudadanía tiene dos caras: 1) por un lado, que tenemos aún que examinar, la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos

minar o “asimilar” a sus minorías étnicas o culturales, sus apelaciones aún contienen elementos organicistas importantes; además, estos mismos países pueden ser extremadamente agresivos en la arena internacional. Es suficiente mencionar que el lema de un estado-nación considerado por parte de esta literatura como epítome de este tipo de nacionalismo, Estados Unidos, es *E Pluribus Unum*, y que cuando se siente amenazado internacionalmente, sus líderes tienden a realizar fuertes apelaciones a una lealtad nacional casi absoluta. Asimismo, el país que originó una variante de esta idea, la del “nacionalismo constitucional”, Alemania (véase especialmente Habermas, *cits.*), puede argumentar ser un caso de este tipo de nacionalismo por un período, en términos de tiempo histórico, muy corto.

²¹ Como Tamir (1995:420) dice, mientras más sabemos de nacionalismo, menos creíble es “su imagen de las naciones como comunidades homogéneas, naturales y continuas, [dotadas de] una fe y descendencia común. Sin embargo, es precisamente esta imagen la que alimenta el poder característico del nacionalismo.” Ramón Maíz (2002a:15) agrega que “muchas de las estrategias y discursos del nacionalismo son democráticamente injustificables.”

²² Jürgen Habermas (1998b: 111) concuerda: “Pertener a la “nación” hizo posible por primera vez una relación de solidaridad entre personas que previamente habían sido extrañas las unas para las otras”.

²³ Greenfeld 1992: 7.

²⁴ Maíz 2002a y Canovan 1996. John Gray (2000: 123) concuerda: “El estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal... La institución del estado-nación es tácitamente presupuesta por los ideales liberales de la ciudadanía”.

participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas.²⁵ 2) La otra cara de la ciudadanía —derivada de la nacionalidad— es un estatus adscriptivo, atribuido antes de cualquier actividad o acción voluntaria, por el hecho de pertenecer, ya sea *jus solis* o por *jus sanguinis*, a la nación. Como Preuss (1966: 536) recuerda, comenzando con Atenas, pasando por las repúblicas italianas, y continuando con las democracias liberales censitaires del siglo XIX, “la ciudadanía era un estatus de eminencia por el cual se le reconocía a una clase privilegiada de individuos un interés especial... en la comunidad política”.

Fue sólo más tarde, con los procesos de democratización que examinaremos más abajo, que la ciudadanía se extendió sobre prácticamente toda la población adulta de un *estado*— pero fue otorgada como un atributo de la nacionalidad por un *estado* que tanto por razones domésticas como internacionales intentaba controlar a la población y a sus lealtades—. Desde entonces, la ciudadanía define no sólo al miembro potencial activo del demos democrático; también ha devenido en sinónimo de nacionalidad, el cual “denota la pertenencia legal de un individuo a un *estado* en particular... [y] define la categoría de personas que los *estados* soberanos reconocen como objetos legítimos de sus respectivos poderes soberanos”.²⁶

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que “el *estado* no es y no puede ser una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un estatus impuesto y atribuido”.²⁷ Esta asociación peculiar—no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por la coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada— es el asentamiento histórico y social de un régimen democrático.

III.5. Recapitulando

Esta suscita introducción al complejo

tema del *estado* era necesaria para establecer la agenda de los análisis más concretos y detallados que siguen a continuación. Con este propósito, recapitulo presentando una serie de proposiciones:

1. El *estado* incluye tres dimensiones. Es un conjunto de burocracias, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes en su territorio; estas dimensiones pueden ser llamadas, respectivamente, la eficacia, la eficiencia y la credibilidad del *estado*. El grado de realización de estas dimensiones es en cada caso y período una variable históricamente contingente.

2. Este tipo de asociación es un fenómeno bastante reciente, primeramente emergido en el Noroeste. Su emergencia estuvo marcada por la expropiación, por parte de los gobernantes de un centro emergente, de los medios de coerción, de administración y de legalidad que habían sido hasta entonces controlados por varios actores.

3. En el Noroeste, esta emergencia fue coetánea y complejamente relacionada con la expansión del capitalismo, que incluyó aun otra expropiación, la de los productores directos de los medios de producción.

4. Esos estados, tanto los que fracasaron como los que sobrevivieron, intentaron en todos los casos construir una nación cuando ésta no precedía al *estado*.

5. Los estados, incluyan éstos o no un régimen democrático, proclaman ser, por medio de sus varios funcionarios y diferentes tipos de intelectuales, “*estados-para-la-nación* (o *para-el-pueblo*)”.

6. Sobre esta base, los *estados* y sus voces afirman que están al servicio del bien común, o el interés general, de una nación interpretada homogéneamente, y a la que

²⁵ Hay, por supuesto, una amplia literatura sobre participación política. Sobre esta cuestión, dos discusiones de carácter diferente pero extremadamente útiles son Mansfield 1983, Nun 2001 y Verba 1995.

²⁶ Preuss 1996b: 538; véase también Stolcke 1997 para discusión pertinente sobre esta cuestión, incluida “la nacionalidad como la regulación del acceso a la ciudadanía”.

²⁷ Brubaker 1992: 32.

tanto aquéllos como la población en general se postula que deben prioridad en sus lealtades.

7. Desde sus comienzos, la democracia política contemporánea implica una ciudadanía de doble faz: la ciudadanía (potencialmente) activa y participativa propia de la democracia, y la segunda, adscriptiva, que resulta del hecho de pertenecer a una nación dada.

Nótese que me he referido a los *estados* en el Noroeste. Aquellos que sobrevivieron allí, y como una razón importante de su sobrevivencia, se aproximaron bastante exitosamente a las tres dimensiones del *estado* que he especificado.

Una es que las burocracias estatales lograron, en general y no sin serios accidentes y crisis, proveer una canasta razonablemente adecuada de bienes públicos y soluciones a problemas de acción colectiva. Otra es que, también en general y no sin antes sortear conflictos violentos, estos *estados* lograron extender su legalidad sobre su territorio así como también sobre muchas —aunque ciertamente no sobre todas— relaciones sociales. Finalmente, tercero, estos *estados* fueron bastante exitosos en —para bien y para mal— ser creíbles como realizadores de visiones y propósitos de bien común de sus naciones.

Estamos tratando, repito, con tres aspectos del *estado*. Uno, su eficacia como conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; y tercero, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo. Obviamente, ningún *estado* ha aproximado los valores más altos de estas dimensiones —y esto es seguramente afortunado—. Sin embargo, aunque es difícil medirlo empíricamente, hay diferencias comparativas importantes a lo largo de estas tres dimensiones. En América Latina podemos decir con razonable seguridad que estamos tratando con *estados* que en general registran un bajo puntaje en las tres dimensiones. La baja eficacia de

las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado.²⁸ La más ignorada de estas deficiencias es la baja, y en general decreciente, credibilidad de estos *estados* como verdaderos realizadores del bien común de sus naciones.

Ahora abordo otro componente crucial de la democracia, el régimen.

IV. Un régimen democrático

Un régimen democrático es uno en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias. Por elecciones limpias me refiero a aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en la cuales los que votan son los de sus varios funcionarios y diferentes tipos de intelectuales, “*estados-para-la-nación* (o para-el-pueblo)”. mismos que tienen derecho a ser elegidos. Si las elecciones son competitivas, los individuos enfrentan por lo menos seis opciones: votar por el partido A; votar por el partido B; no votar; votar en blanco; emitir un voto anulable; y adoptar algún procedimiento al azar que determine cuál de las opciones previas será la adoptada. Asimismo, los partidos que compiten (al menos dos) deben tener posibilidad razonable de que sus posiciones sean conocidas por todos los votantes potenciales. Para ser una opción real, la elección debe ser también libre, en el sentido de que los ciudadanos no sean coercionados cuando realizan sus decisiones de voto y en el acto de votar. Para que la elección sea igualitaria, cada voto debe ser contado igualitariamente y sin fraude, al margen de la posición social, afiliación partidaria u otras características de cada votante.²⁹

Finalmente, las elecciones deben ser de-

²⁸ En lo que me respecta, véase O'Donnell 1993.

²⁹ Aquí estoy afirmando que, en el momento de contar los votos, cada voto debe ser computado como uno y sólo uno (o en el caso de votos múltiples, en la misma cantidad que cada uno de los otros votos). Al decir esto estoy pa-

cisivas,³⁰ en varios sentidos. Primero, que aquellos que resultan ganadores logren ocupar las respectivas posiciones gubernamentales. Segundo, que los funcionarios elegidos, basados en la autoridad asignada a dichos roles, puedan efectivamente tomar las decisiones vinculantes que un marco legal democrático/constitucional normalmente autoriza. Tercero, que los funcionarios elegidos finalicen sus mandatos de acuerdo a los plazos o bajo las condiciones estipuladas por dicho marco legal.

Hay otra característica de las elecciones bajo un régimen democrático. Estas elecciones, y consecuentemente el régimen mismo, son institucionalizadas: prácticamente todos los actores, políticos y otros, dan por descontado que las elecciones limpias continuarán siendo realizadas en un futuro indefinido, en fechas legalmente preestablecidas (en sistemas presidencialistas) o de acuerdo a ocasiones legalmente preestablecidas (en sistemas parlamentarios). Esto implica que los actores también dan por descontado que algunas libertades “políticas” (a las que me refiero abajo) serán efectivas, entre y durante las elecciones. Donde estas expectativas son ampliamente creídas, las elecciones libres están institucionalizadas.

Estos casos son diferentes, no sólo de los regímenes autoritarios, sino también de aquellos donde, a pesar de que una dada elección haya sido limpia, no hay amplia expectativa de que elecciones similares se sigan

celebrando en el futuro. Solamente en el primer tipo de situación los actores relevantes ajustan sus estrategias a la expectativa de que las elecciones limpias seguirán siendo continuamente celebradas. Normalmente, la convergencia de estas expectativas aumenta la probabilidad de que tales elecciones continuarán celebrándose. De otra manera, las elecciones no serán el “único juego en el pueblo” y los actores relevantes invertirán en recursos otros que las elecciones como medio de acceder a los cargos gubernamentales.³¹

Una tercera característica de las elecciones bajo un régimen democrático es que éstas están rodeadas por lo que usualmente se llama “libertades políticas”. Obviamente, para la institucionalización de elecciones limpias, especialmente en tanto ellas implican expectativas de duración indefinida, tales elecciones no pueden sostenerse por sí mismas. Algunas libertades que rodean a las elecciones y —muy importante— que continúan vigentes entre ellas, también deben existir. De lo contrario, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o cancelar elecciones futuras.

De acuerdo a un influyente autor, Robert Dahl,³² las libertades políticas relevantes son las de expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista; otros autores sugieren, más o menos explícitamente y en detalle variable, derechos similares.³³ Estos derechos son limitadamente universalistas,

sando por alto el problema resultante de reglas de agregación de votos que provocan que los votos emitidos en ciertos distritos pesen más, en algunos casos significativamente más, que en otros distritos. Esto puede pasar en casos de democracia “consociacional” (véase Lijphart 1984), o como resultado de la sobrerrepresentación en algunos distritos (en relación a América Latina véanse Snyder y Samuels 2001 y Calvo y Abal Medina 2001). En algún punto, la sobrerrepresentación se vuelve tan pronunciada que cualquier semejanza con igualdad en la votación queda eliminada; antes de llegar a ese punto, creo que puede afirmarse que mientras menos sobrerrepresentación exista (i. e., mientras más un voto cuenta como verdaderamente igual a todos los otros) mejor es la calidad de la democracia en cuestión.

³⁰ En O'Donnell 2000 propongo agregar la característica de decisivas a las elecciones. La necesidad lógica de estipular esto parece obvia, pero su omisión por parte de la teoría democrática indica la necesidad de hacer explícitas algunas de sus premisas. En el Noroeste es difícil imaginar que una vez proclamados los ganadores de la elección éstos no tomarían posesión de sus cargos gubernamentales, o que no podrían ejercer la autoridad normalmente asignada a su cargos, o que serían depuestos por medios inconstitucionales; por otro lado, en América Latina sabemos muy bien que todo esto es posible.

³¹ Aun si los actores anticipan que las elecciones en t2 no sea limpias, por una regresión explorada en el dilema del prisionero con un número fijo de iteraciones, los actores harán este tipo de inversiones extra-electorales ya en t1.

³² Véase Dahl 1989 y 1998. Por una lista detallada véase Diamond 1999.

³³ Discuto varios tipos de definiciones de democracia en O'Donnell 2000.

ya que están asignados a prácticamente todos los adultos por el sistema legal en el territorio de un *estado* que contiene un régimen democrático. Pero el efecto combinado de las libertades enumeradas por Dahl y otros autores no puede garantizar plenamente que las elecciones serán limpias, mucho menos institucionalizadas.

Por ejemplo (tomando en consideración derechos usualmente omitidos en estas definiciones), el gobierno puede prohibir a candidatos de la oposición viajar dentro del país, o someterlos a abuso policial por razones supuestamente no relacionadas con sus candidaturas. En tales casos, aun cuando las libertades enumeradas por Dahl y otros existieran, difícilmente concluiríamos que las elecciones son limpias. Esto significa que las condiciones propuestas por Dahl y otros no son suficientes para garantizar elecciones limpias. Más bien, éstas son condiciones necesarias que conjuntamente sostienen un juicio probabilístico: si ellas rigen, luego *ceteris paribus* hay fuerte probabilidad de que las elecciones serán limpias.³⁴

Debemos asimismo notar que estos derechos son inductivamente derivados. Su enumeración es el resultado de una evaluación empírica y razonada de su impacto sobre la probabilidad de elecciones limpias. Este juicio es controlado por la intención de encontrar un conjunto mínimo, o núcleo, de libertades “políticas”, en el sentido de que su enumeración no se transforme en un inútil inventario de cada derecho o libertad que pudiera hacer algún aporte concebible a la limpieza e institucionalización de las elecciones.³⁵

El problema es que, debido a que el criterio de inclusión de algunas libertades y de exclusión de otras resulta inevitablemente de juicios inductivos, no puede existir una teoría que establezca una línea clara y firme

que determine un conjunto mínimo y suficiente de estas libertades. Por lo tanto, nunca habrá un acuerdo generalizado intersubjetivo sobre cuál sería su conjunto mínimo suficiente; éste es uno de los aspectos de la democracia sobre los cuales disputaremos siempre.

Hasta aquí he discutido los límites externos de las libertades que rodean, y hacen probables, elecciones limpias e institucionalizadas; es decir, la cuestión de cuáles libertades deben ser incluidas o excluidas de este conjunto. Pero existe otro problema: los límites internos a cada una de estas libertades. Todas ellas contienen una “cláusula de razonabilidad” que es usualmente dejada implícita en las teorías de la democracia.³⁶ La libertad de formar asociaciones no incluye crear organizaciones con objetivos terroristas; la libertad de expresión es limitada, entre otras, por la legislación de calumnias e injurias; la libertad de información no requiere que la propiedad de los medios de comunicación sea plenamente competitiva; etcétera.

¿Cómo determinamos si estas libertades son efectivas o no? Seguro, los casos cercanos a uno u otro extremo no son problemáticos. Pero otros casos caen en un área gris entre esos dos polos. La respuesta a ellos depende una vez más de juicios inductivos sobre en qué grado la efectividad débil, parcial o intermitente de ciertas libertades apoya, o no, la probabilidad de celebrar elecciones limpias e institucionalizadas.

Una vez más, no existe una respuesta firme y clara al respecto: los límites externos e internos de los derechos políticos son teóricamente “indecidibles”.³⁷ Una manera equivalente de hacer esta afirmación es que lo indecible es el conjunto mínimo suficiente de estas libertades. Este hecho, sin embargo, no debe llevarnos a negar que las libertades que son candidatas razonables a pertenecer

³⁴ El lector habrá seguramente notado que he mencionado “derechos” y “libertades” indistintamente; más tarde precisaré este lenguaje.

³⁵ Como Dahl sostiene (1989: 50) estos son “derechos, libertades y oportunidades que son estrictamente necesarias para que un gobierno (sic) sea democrático”.

³⁶ En contraste, esta cuestión ha generado una amplia literatura entre los juristas. Retomaré algunos aspectos de esta literatura y su desafortunada separación de la ciencia y la sociología política.

³⁷ Desde un ángulo diferente pero convergente, encuentro muy útil la discusión sobre indecidibilidad de Mouffe 1996 y 2000 y la literatura allí citada.

a ese conjunto son extremadamente importantes, y que como tales deben ser tomadas en cuidadosa consideración.

Otra dificultad es que los límites internos de libertades como las enumeradas por Dahl, y de otros derechos y libertades que también son potencialmente relevantes para las elecciones limpias e institucionalizadas, han sufrido cambios significativos a través del tiempo. Basta notar que ciertas restricciones sobre la libertad de expresión y de asociación que en el Noroeste eran consideradas aceptables hasta no hace mucho, hoy en día serían consideradas como claramente no democráticas.³⁸

Teniendo esto en cuenta, ¿cuán exigente debería ser el criterio que aplicamos a las democracias fuera del Noroeste? ¿Deberíamos aplicar los criterios prevalecientes actualmente en esa región,³⁹ o los que fueron utilizados en su pasado, o hacer para cada país de nuestra región, o para ella en su conjunto, evaluaciones razonadas inductivas de estos derechos en términos de la probabilidad de la realización de elecciones limpias e institucionalizadas?

Más específicamente, ¿cuánto de las consecuencias de un aparato estatal débil y de un sistema legal intermitente sobre estas libertades podemos permitir, y aun considerar un régimen dado como democrático? Me apresuro a agregar que cualquiera sea nuestra respuesta a estas cuestiones, la efectividad de, al menos, estas libertades políticas es extremadamente importante, per se y porque son condiciones necesarias para la existencia del régimen democrático.

Una cuarta característica de las elecciones bajo un régimen democrático es que ellas son inclusivas: todos los adultos que satisfacen el criterio de nacionalidad tienen derecho de participar en dichas elecciones. Una quinta característica de estas elecciones es que ellas implican derechos positivos de participación. Los individuos que tienen las libertades que acabo de discutir las poseen, en gran medida, porque están entonces habilitados y protegidos para el ejercicio de sus derechos de participación.

Estos derechos no son sólo los relacionados con el acto de votar; también incluyen, y fundamentalmente, el derecho igualitario a ser elegido y, en general, (aunque a veces supeditado a algún requisito educacional), a ocupar cargos en la burocracia estatal. Esto significa que todos los ciudadanos tienen asignado el derecho de participar en el *estado* y el gobierno, donde pueden tomar decisiones, ya sea de manera conjunta o individual, que son vinculantes en todo el territorio y están, en definitiva, sustentadas por los medios de coerción a disposición del *estado*.

Este importante derecho potencial a participar en decisiones estatales implica, como veremos, la asignación de una magna responsabilidad a cada ciudadano/a, fundada, como veremos, en su condición de agente. Este aspecto de los derechos adosados a las elecciones democráticas me permite incluir otra proposición:

8. Ciudadanos políticos son aquellos quienes, dentro del territorio de un estado que incluye un régimen democrático, cumplen con el criterio respectivo de nacionalidad. Asimismo, como derivación del régimen democrático, los ciudadanos políticos poseen dos tipos de derechos. Primero, **libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista y otras** que, aunque en última instancia sean indecibles, conjuntamente hacen posible la realización de elecciones limpias, institucionalizadas, y —hoy en día— inclusivas. Segundo, **derechos de carácter participativo: elegir y eventualmente ser elegido o nombrado en cargos estatales.** Los ciudadanos políticos son el lado individual de un régimen democrático, y ambos se presuponen.

Y existe una sexta característica del régimen democrático. Ésta es que este tipo de régimen es el resultado de una apuesta colectiva institucionalizada y legalmente sancionada. Los derechos de participación relacionados con las elecciones, así como tam-

³⁸ Por ejemplo, Holmes y Sunstein (1999: 104) señalan que “lo que el derecho de libre expresión significa para la jurisprudencia norteamericana contemporánea no es lo que significaba cincuenta o cien años atrás”.

³⁹ Entre los cuales, además, permanecen aún hoy diferencias significativas con respecto a la extensión de estos derechos.

bién las libertades que las circundan, son asignados sobre la base de un universalismo limitado a los habitantes del territorio que abarca el respectivo *estado*.

Que ego tenga estos derechos no depende de las preferencias del alter. Cuando nacemos nos encontramos inmersos en un tejido social que incluye derechos y obligaciones sancionadas y respaldadas por el sistema legal del *estado* en el cual vivimos. Somos seres sociales bien antes de expresar cualquier decisión propia⁴⁰ y en sociedades contemporáneas una parte importante de ese ser es definido y regulado legalmente.

¿Qué es la apuesta a la que me he referido? Consiste en que, en un régimen democrático, cada ego debe aceptar que prácticamente todo adulto participe —ya sea votando, ya sea eventualmente siendo elegido— en el acto, elecciones limpias e institucionalizadas, que determina quiénes los gobernarán por un tiempo. Es una apuesta institucionalizada porque está legalmente impuesta sobre cada ego independientemente de su voluntad: ego debe aceptarlo aun cuando crea que permitirles a algunos individuos votar o ser elegidos es inapropiado. Ego no tiene otra opción que asumir el riesgo de que personas y políticas “equivocadas” sean elegidas como resultados de elecciones limpias.⁴¹ Ego tiene que tomar este riesgo porque está implicado, y sustentado, por el sistema legal de la democracia política. Para ego, éste es, sin embargo, un riesgo atemperado: tiene la seguridad de que en futuras vueltas de elecciones (institucionalizadas) tendrá oportunidad de intentar que los candidatos “apropiados” sean elegidos. Ahora resumo la discusión precedente con una proposición más:

9. Un régimen democrático incluye elecciones que son limpias e institucionalizadas, así como también una apuesta universalista institucionalizada e inclusiva.

En la siguiente sección propongo varias di-

mensiones empíricas que pueden ser útiles para la evaluación del régimen democrático y sus varios componentes tal como los he discutido hasta aquí. Luego de este intervalo, cambio el nivel de análisis y focalizo sobre un tipo peculiar de individuo, el ciudadano/agente.

V. Sugerencias empíricas concernientes al régimen

Aquí y en las dos secciones empíricas siguientes, propongo algunas dimensiones empíricas. Ellas intentan mapear varios aspectos discutidos en el presente texto.⁴² Por supuesto, estos son listados de sugerencias a ser examinadas cuidadosamente y mejoradas en términos de su relevancia y aplicabilidad.

I. Respetto del régimen

I.1. Antes y después de las elecciones

I.1.1. En lo que respecta a los ciudadanos.

I.1.1.1. Cuántos tienen una preferencia clara y presumiblemente estable por un régimen democrático por sobre cualquier otro.

I.1.1.2. Cuántos aceptan que la población territorialmente delimitada por el *estado* en el cual ellos viven es la unidad adecuada para definir al electorado.

I.1.1.3. Cuán informados están sobre los partidos políticos, candidatos y temas de la elección.

I.1.1.4. Cuán interesados están sobre estos mismos temas.

I.1.1.5. Cuánto y de qué maneras participan en actividades políticas, especialmente las relacionadas con las elecciones.

I.1.1.6. En qué medida usan las oportunidades disponibles para expresar sus puntos de vista en lo que respecta a la discusión, decisión o implementación de políticas públicas, y si se consideran a sí mismos como políticamente eficaces.

⁴⁰ Véase Lechner 2000 para una útil discusión sobre esta cuestión; véanse también Berger y Luckman 1966.

⁴¹ Excepto, por supuesto, apoyar algún tipo de “solución” autoritaria; pero si fuera exitoso, este intento eliminaría el régimen democrático mismo.

⁴² Estas sugerencias empíricas están directamente inspiradas por el proyecto “Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia”. Véase Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe 2001 y las referencias citadas allí de los varios documentos de este importante y pionero proyecto, incluyendo las direcciones en la Web de dichos documentos.

I.1.1.7. Mediciones de desigualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de estos derechos.

I.1.2. En lo que respecta al sistema electoral y la legislación

I.1.2.1. Si existe un tribunal electoral independiente, imparcial y adecuadamente financiado y autorizado.

I.1.2.2. Si el sistema electoral no sobrerrepresenta a algunos grupos o regiones y, si ése fuera el caso, en qué grado.

I.1.2.3. Si la legislación electoral compensa significativamente las desventajas que algunos partidos pueden sufrir al no ser apoyados por grupos económicos poderosos.

I.1.2.4. Si existen reglas claras y ejecutables para hacer públicas las contribuciones que los partidos políticos reciben para las campañas políticas y/o para su funcionamiento.

I.1.2.5. Si existen obstáculos significativos para la creación y las actividades de los partidos políticos, con excepción de los que proponen la violencia como medio de competición política y/o para el acceso a las posiciones de gobierno.

I.1.2.6. Si existen requisitos complejos para registrarse como votante, especialmente los que serían más dificultosos para los pobres y/o diversas categorías sociales discriminadas.

I.1.2.7. Si cada ciudadano es libre para afiliarse a un partido político, intentar ser nominado como candidato de ese partido y si resultara nominado presentarse a elecciones.

I.1.2.8. Si todos los partidos y candidatos son tratados con respeto e imparcialidad por las autoridades públicas.

I.1.2.9. Si las elecciones son realizadas con frecuencia suficiente como para reflejar cambios importantes en la opinión pública y si existen mecanismos legales que permitan a los ciudadanos remover entre elecciones, si fuera apropiado, funcionarios elegidos.

I.1.3. En lo que respecta a partidos políticos

I.1.3.1. Si sus procedimientos internos, especialmente en términos del nombramiento de sus autoridades y de sus candidatos electorales, son democráticos así como abiertos al escrutinio de sus afiliados e instituciones públicas pertinentes.

I.1.3.2. Si hacen público, en tiempo y forma apropiados, el apoyo público y privado que reciben y si rinden cuentas del uso de este apoyo.

I.1.3.3. Si conducen sus campañas electorales respetando los derechos civiles y políticos de sus oponentes, y de manera tal que no incluyan o promuevan la discriminación, calumnia o cualquier otro tipo de prejuicio.

I.2. En lo que respecta a las elecciones

I.2.1. Si los votantes no son intimidados o presionados y si sus votos son secretos.

I.2.2. Si hay acceso libre a los lugares de votación para los representantes de partidos políticos, observadores electorales y los medios de comunicación.

I.2.3. Si las elecciones son realizadas de manera ordenada y pacífica.

I.2.4. Si los votos son contados limpiamente y los resultados anunciados rápidamente.

I.2.5. Si los que ganan las elecciones son proclamados tales y asumen en el tiempo correspondiente sus cargos respectivos.

I.2.6. Si las quejas sobre la elección son tratadas con imparcialidad y rapidez.

I.2.7. Si los resultados de la elección son aceptados como válidos por toda la población.

I.3. El gobierno elegido

I.3.1 En lo que respecta al Ejecutivo

I.3.1.1. Si actúa respetando de manera clara y consistente los derechos de los/as ciudadanos/as y sus asociaciones, así como también las jurisdicciones de otras instituciones públicas.

I.3.2. En lo que respecta al Congreso

I.3.2.1. Si actúa respetando de manera clara y consistente los derechos de los/as ciudadanos/as y sus asociaciones, así como también las jurisdicciones de otras instituciones públicas.

I.3.2.2. Si conduce sus deliberaciones y tomas de decisiones de maneras que respetan el derecho de cada legislador/a a ser escuchado/a (en sesiones plenarias y/o en comisiones) y si sus votos tienen el mismo peso.

I.3.2.3. Si los partidos minoritarios tienen real posibilidad de que sus críticas y propuestas sean consideradas y discutidas, dentro y fuera del congreso.

I.3.3. En lo que respecta al funcionamiento general del gobierno.

I.3.3.1. Si actúa respetando de manera clara y consistente los derechos de los/as ciudadanos/as y sus asociaciones, así como también las jurisdicciones de otras instituciones públicas.

I.3.3.2. Si ofrece oportunidades claras, realizables y oportunas para que los/as ciudadanos/as y sus organizaciones expresen sus puntos de vista en la discusión, decisión o implementación de políticas públicas.

Notas:

1) La lista precedente ignora trade-offs. En particular, la lista tiene **un sesgo hacia la valorización positiva de las oportunidades de participación de la ciudadanía**. Sin embargo, en algunas áreas de política pública (digamos, decisiones de tasa de cambio), pueden existir razones sólidas contra permitir tal participación; o en otras áreas (digamos, negociaciones de relaciones exteriores o cuestiones de seguridad nacional), la necesidad de secreto puede ser persuasivamente argumentada. En estos casos, pienso que la prueba de democraticidad relativa debe focalizar en el tipo de procedimientos y actores involucrados en estas limitaciones,⁴³ así como también en la posibilidad de revisarlas.

2) La lista **no toma en cuenta la cuestión de si un sistema electoral es mejor, o más democrático, cuando tiende a ser mayoritario o proporcional**. Individuos que, de acuerdo a cualquier prueba que pudiéramos aplicar, son sólidamente democráticos, si son proclives a los argumentos liberales preferirán la proporcionalidad; en cambio, demócratas no menos sólidos que comparten una visión derivada de la democracia clásica o del republicanismo⁴⁴ tenderán a preferir el criterio mayoritario. Creo que en última instancia éste es otro problema “indecidible”.

Si suponemos que el electorado está dividido en esta cuestión, la respuesta democrática natural es que voten al respecto —pero si es una elección tiene que ser realizada ba-

jo una u otra regla, y si es un referéndum entonces la cuestión ha sido ya prejuzgada en favor del mayoritarismo—. Ésta puede ser una razón por la cual encontramos frecuentemente regímenes electorales híbridos que combinan, algunas veces de forma bastante desprolija, ambos tipos de reglas. Por ello, por lo tanto, creo que una evaluación de la calidad de la democracia debe abstenerse en esta materia.

3) Esta lista **tampoco trata algunos aspectos importantes del formato institucional de las democracias**, especialmente regímenes que son federalistas o unitarios, o presidencialistas o parlamentarios (y varias combinaciones de éstos), o sistemas de revisión judicial vs. cortes constitucionales. La razón es que, en el *estado* presente de nuestro conocimiento, no creo que ninguna de estas variaciones pueda ser predicada como más o menos democrática que la otra; asimismo, todas ellas pueden ser evaluadas en términos de los ítems enumerados aquí.

VI. Ciudadanía y agencia

Hemos visto que la unidad individual del régimen democrático es el/la ciudadano/a político/a que tiene derecho de votar, y si así lo desea, intentar ser electo; asimismo, este mismo ciudadano está calificado para ser nombrado y ocupar posiciones en el aparato estatal. Ya vimos que en estos supuestos compartirá la gran responsabilidad de tomar decisiones colectivas vinculantes eventualmente respaldadas por la coerción estatal. Éste es el conjunto de derechos participativos, que por definición misma del régimen político son asignados a todos los adultos que cumplen el requisito de la nacionalidad.

Debemos dar ahora una mirada más detallada a la ciudadanía política. Ella es un **estatus legalmente definido** asignado, como parte y consecuencia de la apuesta democrática, a casi todos los que habitan un es-

⁴³ Por ejemplo, si el Ejecutivo puede o no decidir unilateralmente la cuestión, y en qué áreas de política pública.

⁴⁴ Para explicación y discusión de estos términos véase O'Donnell 1998a, 2002b y 2003.

tado que incluye un régimen basado en elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas. Este estatus es una combinación de aspectos.

Es **potencialmente facultante** (*empowering*), en el sentido de que, si lo desea, cualquier ciudadano/a puede hacer uso de sus derechos de participación. Por otro lado, como ya he anotado, la ciudadanía es **adscriptiva** en el sentido de que (exceptuando la naturalización) pertenece a los individuos por el mero hecho de haber nacido en un territorio dado (*ius solis*) o por vía de la descendencia (*ius sanguinis*). Es también **limitadamente universalista**, ya que dentro de la jurisdicción demarcada por el estado es asignada, bajo los mismos términos, a todos/as los/as adultos/as que cumplen el criterio de nacionalidad.

Es también **formal**, ya que resulta de normas legales cuyos contenido, sanción y adjudicación satisfacen los criterios estipulados por otras normas legales, algunas de las cuales tienen rango constitucional. También la ciudadanía política es pública. Con esto quiero decir, primero, que es resultado de leyes que satisfacen requisitos de publicidad cuidadosamente especificados⁴⁵ y, segundo, que los derechos y obligaciones que asigna a cada ego implican, y requieren legalmente, el reconocimiento mutuo entre todos los individuos, al margen de su posición social, como portadores de tales derechos y obligaciones.⁴⁶

Además, la ciudadanía política es **igualitaria**: genera un espacio de igualdad sancionada legalmente en la atribución (y, al me-

nos, en el ejercicio potencial) de diversas libertades y derechos políticos. En conjunto, estas características crean “un espacio de igualdad en el medio de desigualdades sociales”;⁴⁷ retomo este tema abajo.

Ahora vuelvo al **concepto de “apuesta democrática”**. Su inclusividad es un logro reciente. Por largo tiempo, en el Noroeste muchas categorías sociales estuvieron excluidas del derecho al voto, mucho más aún del de ser elegidos: campesinos, obreros, trabajadores domésticos (y, en general individuos carentes de propiedades y de educación), negros en los *estados* Unidos, indígenas tanto en los *estados* Unidos como en muchos otros países, y, desde ya, mujeres. Sólo durante el siglo XX, y en varios países en cuanto a las mujeres sólo después de la Segunda Guerra Mundial, fue que los derechos políticos devinieron en inclusivos.⁴⁸

Por su lado, en distintos momentos diversos países en el Sur y en el Este adoptaron el sufragio inclusivo; pero las variantes de “democracias tutelares” que emergieron en dichos países, y desde ya también regímenes autoritarios, significaron la negación de plano de la apuesta democrática.

En todas partes, la historia de la democracia es la historia de la renuente aceptación de la apuesta inclusiva. La historia de los países del Noroeste está marcada por predicciones catastróficas,⁴⁹ y actos de resistencia violenta,⁵⁰ de sectores privilegiados que se oponían a la expansión de los derechos políticos a sectores de la población que consideraban “no merecedores” o “po-

⁴⁵ Como apunta Ernesto Garzón Valdés 1993: 83, este principio de publicidad hace referencia no sólo a la publicación de decisiones gubernamentales sino también a la “accesibilidad” de los procedimientos que llevan a tales decisiones.

⁴⁶ Para una discusión de varias dimensiones de la publicidad de la democracia, véase Iazzetta 2002.

⁴⁷ Touraine 1994:76.

⁴⁸ A pesar de afirmaciones frecuentes a contrario, ni siquiera en términos del sufragio masculino universal son los Estados Unidos una excepción. La existencia temprana de este sufragio al nivel federal meramente nominal, dadas las severas restricciones impuestas sobre negros e indígenas, especialmente en el Sur de ese país. Por ello, el origen del logro en este país de una democracia política inclusiva debe ser trazado a la Segunda Guerra Mundial, o aun más tarde, a los años 1960, como resultado de las acciones del movimiento de derechos civiles.

⁴⁹ Véanse sobre esas resistencias Hirschman 1991 y Rosanvallon 1992. Como un político británico opuesto a la Ley de Reforma de 1867 notaba: “Porque soy un liberal... considero como una de las propuestas más peligrosas... transferir el poder de manos propietarias e inteligentes, y volcarlo en manos de hombres cuya existencia toda está ocupada en luchas cotidianas por subsistir” (Robert Lowe, citado en Hirschman 1991, 94).

⁵⁰ Véase especialmente Goldstein 1983.

co confiables”.⁵¹ En otras latitudes, frecuentemente con medios aun más violentos y excluyentes, esta misma extensión también ha sido resistida. ¿Cuáles eran los argumentos para esta negación?

Típicamente, falta de autonomía y de responsabilidad; es decir, como veremos, negación de agencia. Se daba por supuesto que sólo algunos individuos (ya fueran altamente educados y/o propietarios, o una vanguardia política que había descifrado la dirección de la historia, o una junta militar que entendía las demandas de seguridad nacional, etc.) poseían las capacidades morales y cognitivas para participar en la vida política. Sólo ellos eran vistos como suficientemente calificados (en términos de educación, propiedad, trabajo revolucionario o designios patrióticos) y con la motivación adecuada para tomar responsablemente decisiones colectivas.

Vanguardias revolucionarias, juntas militares y otros similares generaron regímenes autoritarios, **mientras que en el Noroeste los privilegiados generaron, en la mayoría de los casos, regímenes democráticos oligárquicos**, excluyentes del resto de la población.

Hay una idea central que subyace a este tema: la de **agencia**. Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado el mejor juez.⁵² Esta capacidad hace del agente un ser moral, en el sentido de que normalmente se sentirá, y será considerado por otros seres relevantes, como responsable por la elección

de sus opciones, al menos por las consecuencias directas derivadas de las mismas.

Por cierto, la literatura que trata este tema ofrece varias calificaciones a lo que acabo de afirmar. Sin embargo, quiero recalcar que **la presunción de agencia es otro hecho institucionalizado**, que en el Noroeste es aún más antiguo y establecido más sólidamente que la apuesta democrática y las elecciones limpias. Esta presunción no es sólo un concepto moral, filosófico y psicológico; es un concepto **legalmente sancionado**. Éste es un aspecto extremadamente importante, aunque olvidado, de la democracia: **la presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos subjetivos**. La persona legal elige opciones, y se le asigna responsabilidad por ello, porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable —repito, es un agente.⁵³

Esta visión se transformó en el núcleo del sistema legal de los países del Noroeste mucho antes de la llegada de la democracia. El reconocimiento institucionalizado (es decir, legalmente sancionado y respaldado, y dado ampliamente por descontado) del agente como portador de derechos subjetivos recorrió un largo y complicado camino, cuyo origen se extiende hasta algunos sofistas, los estoicos y Cicerón, atraviesa la tradición del derecho romano y los legistas medievales⁵⁴ para luego ser refinado por los teóricos del derecho natural, y ser finalmente reapropiado y, por así decir, politizado, a pesar de sus diferencias en otros aspectos, por los grandes pensadores liberales —especialmente Hob-

⁵¹ Como Jonathan Swift adujo, “la Ley en un país libre es, o debería ser, la determinación de la mayoría de aquellos que poseen propiedad de tierras” (citado en Hill 1997: 254).

⁵² Como Dahl 1989: 108 dice: “La prueba de cargo [de falta de agencia, O”D.] siempre yace en referencia a una excepción, y ninguna excepción puede ser admisible, tanto moral o legalmente, en ausencia de prueba convincente”. Este principio fue primeramente formulado por John Stuart Mill 1962: 206 y *passim*.

⁵³ Waldron 1999: 222 comenta que “en general, la atribución de derechos a los individuos es un acto de fe en la agencia y en la capacidad de reflexión moral de cada uno de esos individuos”. Este autor agrega que “la identificación de alguien como portador de derechos expresa una medida de confianza en las capacidades morales de dicha persona —en particular su capacidad para pensar responsablemente sobre la relación moral entre sus propios intereses y los intereses de los demás”. (Ibíd.: 282)

⁵⁴ Fue particularmente importante la “recuperación” ya mencionada en el siglo XI de los Códigos Justinianos; como Berman 1993: 245 anota, parte de esta importancia se debió al hecho de que el derecho romano “había alcanzado un alto grado de sofisticación en el campo de los contratos”. Desde una perspectiva teórica diferente, Anderson 1974 concuerda, al agregar que las concepciones de libre disposición de las tierras provenientes del derecho romano fueron también fundamentales.

bes, Locke y Kant, así como también no liberales como Espinoza y Rousseau.

No puedo hacer un recuento de esta historia en el presente texto.⁵⁵ Es suficiente apuntar que ésta es la **historia de la formulación y expansión progresiva de una visión moral y legal del individuo como portador de derechos subjetivos**, responsable por cómo adquiere y ejerce tales derechos y sus obligaciones correlativas. Estos derechos son propios del individuo en cuanto tal, y no como derivación (como afirmarían las teorías aristotélicas, tomistas y otras de carácter organicista) de la posición que ocupa en la jerarquía social.

Estos derechos subyacen a lo que las teorías clásicas llamaron la *potestas* de cada individuo, esto es su capacidad de comprometerse, voluntaria y responsablemente, a cumplir las obligaciones que libremente asume y, correspondientemente, su derecho a demandar a la(s) contraparte(s) el cumplimiento de las obligaciones por su lado contraídas. Históricamente, esta concepción encontró su principal expresión en la ley del contrato y en la comercialización de la propiedad de la tierra.⁵⁶

Como he notado, esto ocurrió contrapuntalmente con la expansión, en el Noroeste, del capitalismo y el estado moderno. Por un lado, el agente que válidamente compromete su voluntad es el mismo que “libremente” vende su fuerza de trabajo al capitalista; por el otro lado, la atribución formalmente igualizadora de agencia en el área del contrato, de la propiedad inmobiliaria y como sujetos comunes del poder estatal, fue un instrumento poderoso en las luchas de los constructores de estado contra los poderes feudales, los privilegios urbanos, las corporaciones medievales y la Iglesia católica.

Hasta que los pensadores liberales transportaron esta idea de *agencia* al ámbito político, estos procesos fueron limitados básica-

mente a los derechos civiles, referidos a relaciones “privadas” entre individuos. Asimismo, estos derechos no fueron extendidos universalmente: a algunas categorías sociales tales como sirvientes o campesinos, y mujeres, muchos de estos derechos les fueron negados por buen tiempo.

Sin embargo, los aspectos cruciales para mi presente discusión son: primero, **la atribución legal de *agencia* a un número creciente de individuos tiene una larga trayectoria histórica en el Noroeste**; segundo, esta atribución fue elaborada detalladamente en diversas doctrinas, filosóficas, morales, y —especialmente— legales, antes de que los grandes teóricos del liberalismo transportaran la idea de *agencia* al ámbito de lo político;⁵⁷ y tercero, más tarde esta misma visión permeó las dos grandes constituciones modernas, la de Francia y la de los *estados* Unidos. Ahora introduzco otra proposición.

10. En el Noroeste, la concepción del individuo como agente tuvo, con anticipación a la expansión universalista de la ciudadanía política, un largo proceso de elaboración en doctrinas religiosas, éticas y filosóficas. Aun más importante, esta misma concepción fue elaborada cuidadosamente e implantada progresivamente al ritmo de la expansión del capitalismo y del estado moderno, como una doctrina legal que, al asignar derechos subjetivos a los individuos, también les atribuía agencia legalmente accionable.

Sin embargo, como muchos han argumentado, esta construcción del agente como portador de derechos subjetivos, al omitir las condiciones reales del ejercicio de tales derechos, ayuda a reproducir relaciones extremadamente desiguales, especialmente entre capitalistas y trabajadores.⁵⁸

⁵⁵ Para no extenderme en el presente texto sobre esta cuestión, véase O'Donnell 2000.

⁵⁶ Véase, entre otros, Hamburger 1989.

⁵⁷ Pierre Rosanvallon (1992: 111) comenta que antes del advenimiento del liberalismo “esta visión de autonomía de la voluntad ciertamente ya había aparecido jurídicamente formulada en el derecho civil (*droit civil*)”. Esto, a su vez, expresó importantes cambios en la misma concepción de moralidad; como Schneewind 1998: 27 apunta: “Durante los siglos XVII y XVIII las concepciones establecidas de moralidad como obediencia comenzaron a ser fuertemente contestadas por concepciones emergentes de la moralidad como auto-gobierno... centradas en la creencia de que todos los individuos normales son igualmente capaces de vivir juntos en una moralidad auto-gobernada”.

⁵⁸ “El resultado de la libertad de contratación, entonces, es en primer lugar la apertura de la oportunidad de usar,

De todos modos, esta construcción contenía corolarios explosivos. Primero, si la agencia es atribuida a *ego* en ciertas esferas de la vida que son extremadamente importantes, tanto para ella como a nivel agregado para la sociedad en su conjunto (tales como el contrato laboral o la compraventa de propiedad inmobiliaria), ¿por qué entonces debería esta atribución ser negada en otras esferas de la vida social y política y, en todo caso, quién tendría autoridad para decidir esta cuestión? Un segundo corolario mostró ser no menos explosivo: ya que la agencia implica obviamente elegir, ¿qué opciones reales, o capacidades, serían razonablemente consistentes con la condición de agente de *ego*?⁵⁹

La respuesta a la primera pregunta es la **historia de la progresiva expansión de los derechos subjetivos, incluyendo el derecho de sufragio hasta alcanzar su presente inclusividad**. Esta historia fue escrita por múltiples conflictos al final de los cuales, luego de haber aceptado la muerte en guerra en nombre de sus países y de intercambiar la revolución por el estado de bienestar, las *classes dangereuses* fueron admitidas como parte de la apuesta democrática inclusiva —esto es, ob-

tuvieron finalmente la ciudadanía política.⁶⁰

Mientras esto pasaba, otros procesos ocurrían en el Noroeste. Uno fue, como vimos, que **el mapa de Europa del Oeste y de América del Norte quedó bastante firmemente delineado como consecuencia de, casi siempre, crueles procesos de construcción de estados**. Otro fue la expansión adicional de derechos en la esfera civil, en el doble sentido de una mayor especificación de derechos y obligaciones ya reconocidos y de incorporación de nuevos derechos.⁶¹

Estos procesos significaron que cuando, en algún momento del siglo XIX, la mayoría de los países del Noroeste adoptaron democracias oligárquicas y no inclusivas, a una gran parte de su población masculina (y, aunque limitadamente, también femenina) ya se le había asignado una serie de derechos subjetivos que regulaban numerosas partes de sus vidas. Éstos no eran aún los derechos de participación propios de la apuesta democrática. Eran **derechos civiles**, concernientes a actividades sociales y económicas “privadas”.

Estos derechos han sido resumidos bajo la rúbrica de “ciudadanía civil” por T.H.

por medio de la utilización inteligente en el mercado de la propiedad, estos recursos sin restricciones legales como medio de lograr poder sobre otros. Las partes interesadas en dicho poder en el mercado por lo tanto están también interesadas en ese orden legal... [que permite] la coerción ejercitada en medida considerable por los dueños privados de los medios de producción y adquisición, a los cuales el derecho les garantiza su propiedad... En el mercado de trabajo, es dejado a la “libre” discreción de las partes aceptar las condiciones impuestas por los que son económicamente más fuertes en virtud de la garantía legal de su propiedad”. El autor de estas líneas es Weber (1978: 730-1), no Marx.

⁵⁹ Bendix (1964: 53) señala bien: “La cuestión emerge de por qué debería haber diferencias entre la igualdad que el individuo disfruta en tanto ciudadano y la desigualdad a la cual es forzado a someterse con respecto a sus capacidades económicas... [en consecuencia] la yuxtaposición de la igualdad legal y las desigualdades económicas y sociales inspiró los grandes debates que acompañaron el proceso de construcción de las naciones (nation-building) durante el siglo XIX en Europa”.

⁶⁰ No sin lanzar, además, vigorosos esfuerzos educacionales para asegurar que esos sectores se transformarían “verdaderamente en ciudadanos merecedores”. Esto tuvo en el largo plazo efectos democratizantes importantes, pero para un argumento del carácter defensivo inicial de estos esfuerzos en Francia véase Rosanvallon 1992. Al respecto, es significativa la atención que Condorcet, Locke, Rousseau, Adam Smith y otras figuras importantes de la Ilustración prestaron a la educación como medio crucial para facilitar agencia en el ámbito político. Ésta es seguramente la razón por la cual, como Murilo de Carvalho 1991 apunta, en esos países un derecho social, la educación universal (sobre todo primaria), fue extensamente implantado conjuntamente con los derechos civiles, mucho más temprano que cualquier otro derecho social.

⁶¹ Como dice Tilly 1996: 7 en relación a Francia: “Con la Revolución, virtualmente todos los franceses adquirieron acceso a los juzgados estatales. Durante el siglo XIX, los derechos... se expandieron, acompañados de obligaciones a asistir a la escuela, servir en el Ejército, responder en censos, pagar impuestos estimados individualmente, y cumplir con otras obligaciones de ciudadanía que hoy en día son estándar”. En relación a Inglaterra, Marshall 1965: 18 apunta que hacia los años treinta: “los derechos civiles adosados al estatus de libertad ya habían adquirido suficiente sustancia para justificar que hablemos de un estatus general de ciudadanía”. Esto llegó a ser verdad, un poco más tarde o más temprano, en los otros países de esa región.

Marshall.⁶² Quiero recalcar que, cuando la inclusión política generalizada se transformó en una cuestión relevante, en el Noroeste ya existía un denso repertorio de criterios legalmente sancionados concernientes a la atribución de agencia para un vasto número de individuos. Ciertamente, el alcance de estos derechos era, para nuestros criterios contemporáneos, limitado. Pero también es verdad que **en los países del Noroeste la ciudadanía civil precedió a la política y dio a ésta una densa textura de sustentación.**

Estos procesos aportaron el trasfondo histórico de la idea central del liberalismo político: el gobierno y el *estado* deben ser limitados y constitucionalmente regulados ya que ambos existen para, y en nombre de, individuos portadores de derechos subjetivos sancionados y respaldados por el mismo sistema legal que el estado y el gobierno deben obedecer y del cual derivan su autoridad.⁶³ Presento ahora otra proposición.

11. Luego de una trayectoria histórica larga y compleja, que en el Noroeste incluyó primero la extensión de la ciudadanía civil (mayormente masculina), la democracia contemporánea está fundada en la idea de la ciudadanía política, que a su vez está basada en la concepción de una agencia sancionada y respaldada legalmente.

En algunos países esta concepción se ajusta bastante bien a su experiencia histórica de primero implantar la agencia en la esfera de los derechos civiles y más tarde en la de los derechos políticos; en cambio, en otros países los derechos civiles nunca han sido efectivos para importantes sectores de la po-

blación. Discuto este tema abajo, pero menciono aquí que estas consideraciones tienen consecuencias empíricas. Algunas democracias pueden ser concebidas como teniendo un conjunto central de derechos políticos rodeados, apoyados y fortalecidos por una densa trama de derechos civiles.

Otras democracias, en contraste, exhiben (por la propia definición del régimen democrático) tales derechos políticos, pero el tejido de derechos civiles que rodea a estos últimos es escaso y/o distribuido desigualmente entre distintos individuos, categorías sociales y regiones. Me parece que las diferencias a lo largo de estas dimensiones, entre casos y a lo largo del tiempo, deben tener un peso importante en el tipo, o la calidad, de la democracia en cada caso y período.

Arriba mencioné que, aun cuando inicialmente restringida a los derechos civiles, la idea de agencia tiene potencialidades explosivas. En particular, una cuestión obviamente planteada por la presunción de agencia se refiere a las capacidades (y, consecuentemente, al rango de opciones) disponibles para cada individuo.⁶⁴

En el Noroeste, la respuesta a esta cuestión se ramificó en dos direcciones. La primera focalizó sobre los derechos civiles, especial pero no exclusivamente, en el área —definida ampliamente— del contrato y, más tarde, del derecho de familia.

Una serie de criterios legales fue entonces elaborada para invalidar, enmendar o prevenir situaciones en las que existe una relación “manifiestamente desproporcionada”⁶⁵ entre las partes y/o donde una de las partes no puede ser considerada —debido a coacción, fraude, incapacitación mental, etc.— como habiendo dado con-

⁶² Como apunta Marshall 1965: 18: “La historia de los derechos civiles en su período formativo es una de adición gradual de nuevos derechos a un estatus que ya existía y que ya pertenecía a todos los miembros adultos de la comunidad”. Estos derechos civiles son, en su definición clásica, “los derechos necesarios para la libertad individual —libertad personal, libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho a poseer propiedad y a terminar contratos válidos, y el derecho a la justicia” (Ibid.: 10/1).

⁶³ Como Jones 1994: 88 dice: “La autoridad política es autoridad ejercida sobre, y en nombre de, individuos humanos que poseen derechos”; Taylor 1985: 220 agrega que “la libertad es importante porque somos seres intencionales”.

⁶⁴ De aquí en más, cuando me refiero a “capacidades” significo tanto la habilidad subjetiva de ejercitar la razón práctica al elegir opciones de manera razonablemente autónoma y razonada, así como también el rango de opciones que el individuo realmente confronta; para útiles discusiones sobre estos temas véanse Raz 1986 y 1994 y Sen 1985 y 1992.

⁶⁵ Como es afirmado en la Sección 138 del Código Civil alemán.

sentimiento autónomo al contrato u otra relación consensual.⁶⁶ Estas medidas tutelares se apoyaron en un criterio básico de equidad, que a su vez es un corolario de la idea de *agencia*: se supone que los agentes se relacionan entre sí en tanto tales, es decir, sin estar sujetos por la razón que fuere a la falta de capacidades básicas, o estar sometidos a coerción perentoria.

En este tipo de circunstancia los individuos carecen de libertad suficiente para ser considerados como habiendo voluntariamente aceptado sus obligaciones. Podemos entonces ver que, en lo que respecta a los derechos civiles, ha sido reconocido de maneras diversas que la agencia implica elección, y elección implica libertad para elegir entre alternativas que el agente tiene razones para valorar. Por medio de estas construcciones legales, el requisito de equidad de crear un piso mínimo de igualdad entre los agentes fue incorporado en los sistemas legales respectivos.⁶⁷

La segunda dirección en la cual se ramificó la idea de agencia y su relación con las capacidades, fue en la emergencia de los derechos sociales.⁶⁸ Aquí nuevamente el valor de la equidad debido a la agencia debe ser subrayado, aunque usualmente fue enfocado sobre categorías sociales, no sobre individuos como en el derecho civil. A través de otro lar-

go y complicado proceso que no necesito detallar aquí, los nuevos participantes aceptados en la apuesta democrática intercambiaron su aceptación de la democracia política por su participación en los beneficios del estado de bienestar.

Estos beneficios no son solamente materiales; mediante la representación colectiva y otros instrumentos, estos actores disminuyeron su desigualdad *de facto* con respecto a los capitalistas y al *estado* que Marx y otros habían denunciado detrás del supuesto universalismo de los sistemas legales existentes.

Por medio de la legislación social, y con idas y vueltas en términos de las relaciones de poder respectivas,⁶⁹ estas visiones de equidad fueron incorporadas al sistema legal. Los derechos sociales sancionados por la legislación correspondiente se aunaron al derecho civil en expresar la visión de que si los agentes son razonablemente considerados como tales, entonces la sociedad, y especialmente el estado, no deben ser indiferentes, al menos, en casos en los que existe severa privación de capacidades relevantes.⁷⁰

Acciones preventivas y compensatorias fueron consecuentemente adoptadas, desde apoyo para alcanzar niveles básicos de condiciones materiales hasta varios mecanismos de representación colectiva.⁷¹ Aunque con re-

⁶⁶ Sobre la progresiva adopción legislativa y judicial de estos conceptos véase Wightman 1995.

⁶⁷ Asimismo, aun con anterioridad a estos cambios relativamente recientes, este tipo de sistema legal implica fuertemente —y requiere— la presunción de la agencia para la validez de muchas obligaciones legalmente establecidas. Esto también puede verse en la evolución del derecho penal, el cual cambió desde establecer sanciones a colectividades hacia la determinación de responsabilidad individual por actos criminales (véanse Feinberg 1986 y Lacey 2001). La misma presunción puede verse en relación a la legislación referida a individuos que no son considerados personas legales propiamente dichas (por ejemplo, menor de edad), y su “re-presentación” por otro que así es legalmente considerado.

⁶⁸ Una vez más de acuerdo con Marshall (1965Ñ 72), los derechos sociales incluyen “desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo al estándar prevaleciente en la sociedad”. Para discusión pertinente de Marshall véase Nun 2001.

⁶⁹ La ofensiva conservadora contemporánea apunta precisamente a erosionar estas medidas parciales de igualdad. En la mayor parte de América Latina contemporánea, sacudida por crisis económicas severas y dotadas de sistemas legales y de bienestar débiles, las consecuencias de esta ofensiva han sido particularmente devastadoras.

⁷⁰ Como bien nota Rothstein 1998: 2, “los programas sociales... no son sólo arreglos instrumentales; son también, en un alto grado, expresiones de concepciones morales definidas”.

⁷¹ Stuart Hampshire 2000: 83 dice que esto fue parte de un amplio proceso en el cual se “intentaba redefinir los límites entre los males de la naturaleza y los creados por el hombre, e incorporar al ámbito de la política muchos de los orígenes del sufrimiento y la frustración humana”. Esto es exactamente lo que niegan muchas de las corrientes conservadoras contemporáneas, que intentan “renaturalizar” muchos de los males sociales.

sultados no siempre positivos,⁷² estas medidas implicaron cambios democratizantes: densificaron aun más la textura legal que sanciona y respalda la misma *agencia* que está implicada por la democracia política.⁷³ Es el momento de introducir otra proposición.

12. En los países del Noroeste, la cuestión de las capacidades que hacen posible la *agencia* fue encarada en el ámbito de los derechos civiles y sociales. La visión que subyace a estas construcciones legales es la de equidad que, en términos de sus capacidades y de la ausencia de coerción perentoria, es debida a individuos que son legalmente definidos como seres libres y responsablemente capaces de elegir —es decir como *agentes*.

Encuentro llamativo (y, en verdad, como una de las consecuencias negativas de la segmentación disciplinaria que prevalece en los círculos académicos contemporáneos) que la historia legal que acabo de enunciar brevemente sea generalmente ignorada por la ciencia política contemporánea. Esto es lamentable ya que no veo cómo teóricos y promotores de la democracia pueden ignorar el tema en cuestión; esto es, si, y en qué sentido y medida, debería haber al menos un conjunto básico de derechos civiles y sociales, así como también de capacidades, relacionados a la efectiva realización de la ciudadanía política.

Hemos visto que esta cuestión apareció vigorosamente en cuestiones, primero, de derechos civiles y, más tarde, también de derechos sociales. Hay muchas lecciones que aprender de esta experiencia. Una surge de los argumentos sobre la *agencia* y la equidad usados para justificar la imposición por vía legal de un ámbito más nivelado para una se-

rie de relaciones sociales, así como también de las injustificadas críticas y predicciones catastrofistas que estos intentos generaron.

La segunda lección es que la mayoría de estos derechos no fueron simplemente otorgados; ellos fueron conquistados por medio de múltiples luchas llevadas adelante por las clases subordinadas y sectores discriminados (incluyendo las mujeres). La mayoría de estas luchas, además, apuntaba a inscribir las demandas respectivas como derechos formalmente sancionados y efectivamente implementados por el sistema del *estado* en el cual se inscribían geográficamente estas luchas.

Ahora desarrollo un argumento que es central para el presente texto: las relaciones entre *agencia* y *capacidades en la esfera política* conllevan una relación estrecha con respecto a la misma cuestión tal como fue planteada con respecto a los derechos civiles y sociales. Ubicar la cuestión de las capacidades en la esfera política implica ir más allá de la atribución universalista de los derechos de ciudadanía política: lleva a preguntarnos sobre las condiciones que pueden o no permitir el ejercicio efectivo de estos derechos.

Me parece equivocado omitir el tema de la efectividad de la ciudadanía política cuando nos referimos a individuos que están privados de derechos civiles y sociales. En verdad, en un régimen democrático a estos mismos individuos se les asignan los derechos políticos universalistas que ya hemos examinado. Pero limitarse exclusivamente a este lado de la cuestión significa suprimir de la teoría democrática la cuestión misma de la *agencia* y de las capacidades que el derecho privado y la legislación social no pudieron ignorar —y, como vimos, esta misma cuestión está intrínsecamente implicada, aunque

⁷² Weber 1978 llamó a estos procesos la “materialización” del derecho, ya que introducían en el derecho formal-racional criterios de justicia sustantiva no universalistas. Recientemente, críticas a la “contaminación legal” (Preuss 1986) generada por estas transformaciones se han multiplicado, tanto desde sectores de derecha como de izquierda. Esta literatura no es central para mi presente análisis. Quiero notar sin embargo que estas críticas no toman en cuenta los avances en equidad social alcanzados en diversos planos por estas transformaciones. El contrafactual que debería atemperar estas críticas es la situación mucho más desfavorable en la que se encuentran los pobres y otros sectores discriminados en países, como en América Latina, donde las políticas de bienestar y sus consecuentes derechos sociales fueron adoptados o implementados restringidamente.

⁷³ Como consecuencia, Held 1987: 273, en un sentido amplio pero correcto sostiene que, la autonomía (i.e. *agencia*, en mis propios términos) se transformó en “un axioma fundamental de las corrientes de pensamiento político modernas más importantes [del liberalismo al marxismo]”.

no se la suela reconocer como tal, en la ciudadanía política—. ⁷⁴ Esta afirmación puede ser formulada como una proposición:

13. La noción de *agencia* tiene implicaciones directas y concurrentes en las esferas civil, social y política, debido a que es una concepción moral, en muchos aspectos legalmente sancionada, del ser humano como un individuo autónomo, razonable y responsable.

Esta visión de la agencia no sólo ha sido adoptada por algunos países ricos; es una visión que también ha sido inscrita en la conciencia moral de la humanidad por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, por el Prólogo y la Primera Enmienda de la constitución de los *estados* Unidos y, más tarde, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Acuerdo Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Derechos Humanos de Viena y muchos otros tratados y protocolos internacionales y regionales (incluyendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos), todos ellos ratificados por gran número de países. ⁷⁵

VII. La democracia y el estado

Ahora podemos volver al *estado* y vincularlo con los aspectos de la democracia que he discutido en las dos secciones anteriores. Re-

cordemos que en los países contemporáneos la mayoría de los derechos y obligaciones son sancionados y respaldados por el sistema legal del *estado*. Normalmente, el *estado* extiende su poder a lo largo del territorio que delimita.

Aquí encontramos inmediatamente un aspecto del *estado* que no es un componente de la democracia pero que es condición necesaria para su existencia: tiene que haber una delimitación territorial incontestable de sus ciudadanos, sin la cual la misma definición del electorado sería imposible. ⁷⁶ Hemos visto que el *estado* no es sólo un conjunto de burocracias; es también un sistema legal. ⁷⁷

Este sistema comprende y constituye *qua* personas legales los individuos en el territorio del estado. De esto se desprende que, en tanto sostiene la apuesta democrática así como también un régimen de elecciones limpias e institucionalizadas, los derechos de participación y algunas libertades “políticas” circundantes, el sistema legal del estado es democrático. La democraticidad es un atributo del estado, no sólo del régimen. ⁷⁸

Ahora debo discutir una cuestión complicada. Aun bajo un régimen democrático, la legalidad del *estado* es una mezcla compleja de igualdad y desigualdad. Por una parte, hemos visto que esta legalidad sanciona los derechos universalistas de la ciudadanía política y civil. Por otro lado, esta misma legalidad sanciona dos tipos de desigualdades.

Una, la resultante de la organización jerárquica, legalmente regulada, de las instituciones burocráticas del estado, así como también del respaldo o autorización que el

⁷⁴ Esta cuestión no fue ignorada en la cuna de la democracia. En su estudio sobre la democracia ateniense, Hansen 1991 argumenta que Atenas se democratizó plenamente sólo cuando se decidió, mediante las reformas de Clístenes, que la participación en las sesiones de la asamblea, el consejo y otras instituciones sería remunerada mediante un pago equivalente al salario promedio. Esta decisión implicó el reconocimiento explícito de la cuestión de las capacidades que estoy discutiendo, ya que apuntaba justamente a facilitar la participación política de los ciudadanos pobres. Por su parte, Aristóteles (1968) recomendaba subsidiar la participación política de los pobres como forma de asegurar la efectividad de su ciudadanía.

⁷⁵ Por su puesto, entre los que ratificaron tales tratados se encuentran gobiernos que han flagrantemente ignorado muchos de los derechos en cuestión. Sin embargo, en vez de usar este hecho para descartar la importancia de estos tratados y protocolos, creo que debería ser visto como un tributo, aunque cínico a la fuerza moral de los derechos proclamados en estos instrumentos internacionales.

⁷⁶ James Fishkin 1991: 78 lo dice bien: “Uno no puede usar decisiones de reglas democráticas sin tener una base previa para determinar los límites del estado dentro del cual esas reglas serán aplicadas”. Para discusión útil y detallada sobre este tema véase Linz y Stepan 1996.

⁷⁷ Para visiones similares sobre el sistema legal como parte del estado, véanse Bobbio 1989 y, por supuesto, Weber 1978.

⁷⁸ Para una discusión más extensa véase O'Donnell 2000.

sistema legal otorga a otras instituciones privadas que también están jerárquicamente organizadas. Todas estas relaciones jerárquicas son inherentemente desigualitarias, sean respetuosas o no de los derechos individuales de aquellos sobre los cuales operan.

El segundo tipo de desigualdad resulta del hecho importante (pero que últimamente ha sido muy descuidado) de que esta misma legalidad textura la condición capitalista de la sociedad. **Esta textura sanciona y respalda, en última instancia con el poder coercitivo del estado, un orden social que incluye de varias maneras, no sólo económicas, la dominación social de quienes controlan los medios de producción** así como también, y con creciente importancia en el mundo contemporáneo, el control de los circuitos del capital financiero.

La sociedad resultante puede ser preferible, digamos, al stalinismo y, si funciona con razonable normalidad, contribuye a los grandes bienes públicos del orden generalizado y la previsibilidad de múltiples relaciones sociales. Sin embargo, estos hechos no deberían autorizarlos a olvidar las desigualdades estructuradas del *estado* y la sociedad, o el papel crucial que el *estado* en sus varias dimensiones juega en la reproducción de estas desigualdades, al mismo tiempo que también promulga algunas igualdades (democráticas) fundamentales.

El *estado*, aunque democrático, siempre presenta esta cara ambigua. El *estado* es tanto proveedor de bienes públicos fundamentales (incluyendo los derechos y libertades adosados al régimen democrático) como garante de algunas relaciones, burocráticas y sociales, que son inherentemente desiguales. Este hecho, los “indecidibles” que ya hemos examinado y otros aspectos que aún nos quedan por discutir, son ambigüedades inherentes a la realidad social general, el *estado* por cierto incluido.

Estos aspectos no pueden ser eliminados por *fiat* intelectual, o postulando armonías y linealidades generalizadas de las relaciones sociales; en cambio, estas ambigüedades (si no contradicciones) deben ser tomadas en cuenta y teorizadas como tales. Aunque en el presente texto no puedo avanzar en el análisis

de esta cuestión, trato algunos de sus aspectos en la sección siguiente.

Volviendo a los derechos políticos, ya anoté que algunos autores consideran los derechos de asociación, expresión y otros similares como derechos negativos, pero esta visión ha sido criticada persuasivamente.⁷⁹ De una manera o de otra, los derechos de votar y ser elegido son derechos positivos (o, como he preferido llamarlos, participativos).

Asimismo, hay por lo menos otro derecho, implicado por los anteriores, que es también positivo; el derecho a acceder imparcial y expeditivamente a los tribunales. Este derecho implica la expectativa de que algunas instituciones estatales emprenderán, si fuere legalmente apropiado, acciones orientadas a la efectivización de los derechos mencionados arriba así como también de otros.⁸⁰ La negación de esta expectativa significaría que estos derechos son puramente nominales.

Con esta afirmación nuevamente nos encontramos con el *estado qua* sistema legal que sanciona y respalda derechos que, a pesar de las diferencias entre autores con respecto a cuáles enumerar específicamente, son generalmente considerados componentes de la democracia política. El punto en el presente estadio de mi discusión es que, **además del sistema legal como un conjunto de reglas, hemos identificado algunas instituciones del estado que están directamente relacionadas a los derechos adosados al régimen democrático.**

Esto me permite completar el cuadro de la dimensión legal del *estado*: no es sólo una agregación de reglas sino un sistema propiamente dicho, constituido por un entramado de reglas legales y de instituciones estatales legalmente reguladas. Por su lado, una especie de este *genus*, un sistema legal democrático, es caracterizado por dos rasgos: primero, sanciona y respalda los derechos y libertades implicados por el régimen democrático; y segundo, no hay institución o funcionario en el *estado* o en el régimen (o, para el caso, en la sociedad) que sea *de legibus solutus*. En un **estado democrático** de derecho⁸¹ todos están sujetos a la autoridad legal de alguna otra ins-

⁷⁹ Véanse especialmente Holmes y Sunstein 1999, Raz 1986, Sen 1985 y Taylor 1985.

⁸⁰ Véase Fábregas 1998.

⁸¹ Véase O'Donnell 2000.

titudin (o instituciones)⁸² —este sistema legal “cierra”, en el sentido de que supuestamente nadie está por encima o más allá de sus reglas.⁸³

A su vez, esta característica está relacionada estrechamente (como la tradición del constitucionalismo liberal reconoció tempranamente) con la protección de derechos políticos (y de otros); sin esta salvaguardia, existiría al final de cuentas algún poder incontrolable con capacidad de cancelar esos derechos.

En una democracia, se supone que los gobernantes están sometidos a tres tipos de *accountability*. 1) La primera, la *accountability* vertical electoral, resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y los funcionarios de gobierno. 2) Otro tipo de *accountability* vertical, de tipo societal,⁸⁴ es ejercida por grupos y aun por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al *estado* y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos. 3) Aun más, existe un tercer tipo de *accountability*, horizontal, que acabo de discutir: ésta resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del *estado* actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones del *estado* o funcionarios/as.⁸⁵

Nótese, sin embargo, que hay una diferencia importante entre estos tipos de *ac-*

countability. La vertical electoral debe existir por definición misma del régimen democrático; en cambio, el grado y efectividad de la societal y de la horizontal es variable entre casos y a lo largo del tiempo. Estas variaciones son relevantes para evaluar la calidad de la democracia; por ejemplo, la falta de una sociedad vigorosa y autónoma, o la imposibilidad o falta de voluntad de ciertas instituciones del *estado* de ejercer su autoridad sobre otras instituciones estatales son indicaciones de una democracia de baja calidad.

Hemos alcanzado otra conclusión. Arriba argumenté que hay dos características específicas de la democracia política que no son compartidas por ningún otro tipo de régimen: elecciones limpias e institucionalizadas, y una apuesta incluyente. Ahora podemos ver que hay otras dos características específicas: primero, por implicación de la definición del régimen democrático, un sistema legal que sanciona y respalda —al menos— los derechos y libertades adosadas a ese régimen; segundo, un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución es *de legibus solutus*.⁸⁶

La diferencia es que las dos primeras características están localizadas al nivel del régimen, mientras que las dos últimas lo están al nivel del *estado*. Vemos entonces que una focalización exclusiva sobre el régimen es insuficiente para una adecuada caracterización de la democracia; hemos abandonado el nivel de la democracia como régimen y entrado en el terreno más complejo del *estado*.

Estas conclusiones pueden ser resumidas

⁸² Esto es lo que algunos teóricos alemanes han llamado la “indisponibilidad” del sistema legal para los gobernantes; como Preuss 1996b: 24 afirma: “Sólo si el vínculo entre gobernantes y gobernados obliga al primero... y si éste no puede ser revocado unilateralmente por el gobernante, es posible formar una estructura de gobierno confiable en la cual los gobernados son reconocidos como la fuente decisiva de la autoridad política”.

⁸³ Sobre esta cuestión, desde diversas perspectivas sin embargo coincidentes en este plano, véanse Fuller 1964, Garzón Valdés 1993b y 1997, Habermas 1996, Hart 1961 y Kelsen 1967.

⁸⁴ Este útil concepto ha sido propuesto por Peruzzotti y Smulovitz 2000. Véase también el volumen organizado por los mismos autores (2002); en un capítulo del mismo análisis las relaciones entre *accountability* horizontal y societal (O'Donnell 2002b).

⁸⁵ Para discusión de *accountability* horizontal remito a O'Donnell 1998a, 2002b y 2003.

⁸⁶ En todos los otros tipos políticos, alguien (un dictador, un partido de vanguardia, una junta militar, una teocracia, etc.) puede unilateralmente eliminar o suspender cualquier derecho existente, incluyendo aquellos que regulan sus propias funciones. Hay sin embargo algunos casos híbridos. Me refiero a aquellos donde formalmente (como en Chile) o informalmente (como en Guatemala), las fuerzas armadas retienen capacidad unilateral de decisión sobre ciertas áreas de política, así como poder de veto sobre ciertas decisiones de las autoridades civiles. Lo menos que puede ser dicho sobre esta cuestión (que retomo más adelante) es que daña seriamente la calidad democrática de los respectivos regímenes.

en una proposición:

14. La democracia tiene cuatro características específicas en relación con todos los otros tipos políticos: 1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y limitadamente universalista; 3) un sistema legal que sanciona y respalda —al menos— los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; y 4) un sistema legal que previene a cualquiera ser *de legibus solutus*. Las dos primeras características son propias del régimen; las dos últimas, del *estado*.

Como apunté en la Sección III, un aspecto crucial del sistema legal es su eficacia, el grado en el que realmente ordena relaciones sociales. Ésta es una función de los entramados del sistema legal. A un nivel, que podemos llamar interinstitucional, la autoridad de un juez tratando un caso criminal sería nula si no estuviera acompañada, a lo largo de los varios pasos del proceso, por la policía, fiscales, defensores, etc., así como también por, eventualmente, cortes superiores y cárceles.⁸⁷

Horizontalmente, apunté que en un sistema legal democrático ninguna institución estatal o funcionario supuestamente escapa a los controles legales en lo que respecta a la legalidad de sus acciones. En una tercera dimensión, territorial, se supone que el sistema legal se extiende homogéneamente a lo largo del espacio delimitado por el *estado*. En una cuarta dimensión, “estratificacional”, se supone que el sistema legal trata los casos similares de la misma manera, independientemente de consideraciones de clase, género, etnia u otros atributos de los actores respectivos.

En todas estas dimensiones el sistema legal presupone lo que Linz y Stepan⁸⁸ llaman un “*estado eficaz*”; en mis propios términos, no es sólo una cuestión de legislación apropiada sino también de una red de instituciones estatales que operan en dirección de garantizar la eficacia de un sistema legal que es en sí mismo democrático. Veremos más ade-

lante que la debilidad de este tipo de *estado* es una de las características más preocupantes en la mayor parte de América Latina. Pero antes de discutir esta cuestión añado otra proposición.

15. La eficacia del sistema legal depende del entrelazamiento de sus reglas con una red de instituciones estatales que, en democracia, se supone actúan, y están legalmente autorizadas para ello, con propósitos y resultados que son regularmente consistentes con un estado democrático de derecho.

Aún no hemos terminado el examen de las relaciones entre democracia y *estado*. Recuérdese que, a través de la asignación de varios derechos políticos, la democracia constituye a los ciudadanos *como agentes*. Recuérdese también que estos agentes son portadores de derechos subjetivos que les son legalmente asignados sobre una base universalista limitada. Ahora agregó que este sistema legal, comenzando con sus más altas reglas —constitucionales— establece que los/as ciudadanos/as, al votar en elecciones limpias, son la fuente de la autoridad ejercitada sobre ellos por el *estado* y el gobierno.

Los/as ciudadanos/as no son sólo portadores/as de derechos; son la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el *estado* y el gobierno articulan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes. Ésta es otra característica peculiar de la democracia; todos los otros tipos de autoridad política dicen derivar su derecho a gobernar de algo (derecho divino, autoridad inmemorial, conocimientos privilegiados, etc.) proveniente de “arriba”, no de sus miembros.

La democracia contemporánea difícilmente es ejercida directamente por el pueblo; pero ciertamente proviene del pueblo y, debido a ello, debería ser para el pueblo. Que la autoridad proviene de la ciudadanía es obviamente verdad en lo que respecta a los que

⁸⁷ A contrario, los capítulos en Méndez et al. 1999 muestran concluyentemente que en América Latina, este entramado está repetidamente interrumpido.

⁸⁸ Linz y Stepan 1996: 37.

ocupan cargos gubernamentales electivos; pero también es verdad respecto de todos los otros funcionarios estatales que, en una democracia, derivan su autoridad de los poderes más altos (elegidos) del país.

Asimismo, la jurisdicción y obligaciones de esos funcionarios estatales están determinadas por el mismo sistema legal que, prohibiéndoles ser de *legibus solutus*, somete a ellos, electos y no electos, a la *accountability* horizontal. Finalmente, en un *estado* democrático de derecho, todos, incluso los que no son ciudadanos políticos (extranjeros, en particular), son considerados como agentes y se supone deben ser tratados como tales por las reglas legales que regulan las relaciones civiles y sociales.

De esto se desprende que **un individuo no es, y nunca debería ser tratado como, un súbdito, un suplicante de la buena voluntad del gobierno y el estado.** Este individuo —un agente portador de un conjunto de derechos civiles y posiblemente también, sociales, sea o no un ciudadano político— tiene pretensión legalmente basada de ser tratado con plena consideración y respeto.⁸⁹ Asimismo, este trato debe estar fundado en la implementación de las leyes y regulaciones que son preexistentes, claras y discernibles para todos los ciudadanos, y sancionadas de manera concordante con los procedimientos democráticos.⁹⁰

En esta línea, Robert Lane (1988: 189) ha argumentado que:

“En general, la teoría democrática es reticente sobre cómo somos tratados por las instituciones políticas, económicas y sociales a que la teoría se refiere. [Sin embargo, un aspecto crucial de la teoría y práctica democráticas es que] cómo so-

mos tratados es tan importante para nosotros como lo que conseguimos, [incluyendo] quién trata a quién con dignidad, con mínimo dolor procedural y con atención debida al sentido de justicia del individuo”.⁹¹

Creo que, en la medida en que las instituciones estatales reconocen estos derechos, ellas pueden ser consideradas más o menos democráticas, o al menos más o menos consistentes con las obligaciones impuestas sobre ellas por la democracia y las implicaciones de la agencia.

En verdad, ésta es probablemente la cara más problemática de la democracia. En relación a las elecciones limpias y, normalmente, al ejercicio de los derechos políticos, los/as ciudadanos/as somos colocados/as en un nivel de igualdad genérica. En cambio, al tratar con burocracias estatales, los individuos, sean ciudadanos o no, están generalmente colocados en situaciones de profunda desigualdad *de facto*. No pocas veces ellos tienen que enfrentar burocracias que actúan sobre la base de reglas formales e informales que no son transparentes ni fácilmente entendibles, en base a las cuales toman decisiones (o las omiten) que tienen consecuencias importantes para sus “súbditos”.

Es una triste ley de la naturaleza humana que cuando los individuos están colocados en el lado superior de una relación desigual y jerárquica, tienden a olvidar que su derecho a ejercer autoridad deriva de aquellos que están “abajo”, y que éstos son portadores de derechos que demandan plena consideración y respeto.⁹² Éste es un problema en todos lados; vimos que es inherente a la dimensión burocrática del estado; es más

⁸⁹ Dworkin 1986: 165 afirma que “una demanda particular de moralidad política... requiere de los gobiernos hablar con una sola voz, actuar de manera coherente y principista para con todos sus ciudadanos [y] extender a todos los estándares de justicia sustantiva o de equidad que usa para algunos”.

⁹⁰ Como Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe 2001: 199 comentan: “Lo opuesto al maltrato del ciudadano no es el “buen trato,” sino un trato democrático el cual ocurre, precisamente, cuando las instituciones [del estado] respetan los derechos y la dignidad de las personas”.

⁹¹ Resumiendo una serie de estudios sobre los Estados Unidos, Tyler 200: 990 concuerda: “Ser tratados con dignidad y respeto garantiza a los ciudadanos que son miembros importantes y valorados de la sociedad, con derecho al reconocimiento de su estatus y derechos. Esto [es el] reconocimiento de la inclusión de uno en la sociedad”. Por su parte, Margalit 1996 hace de este tipo de trato la característica distintiva de una “sociedad decente”.

⁹² Aun en situaciones en donde esta desigualdad es lo más aguda posible (como bajo encarcelamiento), permanece la obligación moral de respetar la agencia. Hoy en día ésta es también una obligación legal, aunque sea muchas veces ignorada.s

severo y sistemático cuando el “sujeto” de estas relaciones está afligido por pobreza y desigualdad severas y extendidas.

Estos males cultivan el autoritarismo social, extensamente practicado en América Latina por ricos y poderosos,⁹³ y repercuten en la manera en que las burocracias del *estado* tratan a muchos individuos. Ésta es, creo, otra dimensión crucial de la calidad de la democracia; en América Latina, con sus profundas y persistentes desigualdades, esta dimensión es una de las más deficientes.

Ahora agrego dos proposiciones.

16. En democracia, las instituciones estatales tienen la obligación legal y moral (correlativa a los derechos de ciudadanía política y civil) de tratar a todos con la equidad, consideración y respeto debidas a un agente.

17. Aunque la tendencia a negar estos derechos es inherente en todas las relaciones de poder jerárquicas (especialmente si son burocratizadas), la pobreza y la desigualdad severas tienden a acentuarla.

En la siguiente sección incluyo un segundo conjunto de sugerencias empíricas. Luego de este interludio, discuto algunas igualdades problemáticas aunque no insignificantes.

VIII. Sugerencias empíricas concernientes al estado

II.1. En relación a la territorialidad del estado

II.1.1. Si el *estado* delimita un electorado que no es disputado activamente por la población.

II.1.2. Si existe un *estado* que ejerce control efectivo y legalmente definido sobre la totalidad del territorio.

II.2. En relación al sistema legal

II.2.1 Si sanciona y respalda eficazmente los derechos y libertades que implica el régimen democrático.

II.2.2. Si se extiende homogéneamente a lo largo del territorio delimitado por el *estado*.

II.2.3. Ídem, a través de clases, sectores y grupos.

II.2.4. Si sanciona reglas que prohíben y llegado el caso sancionan discriminación contra mujeres, pobres, extranjeros y varias minorías.

II.3. En relación al poder judicial y sus instituciones auxiliares

II.3.1. Si los juzgados reconocen, y en qué medida y en qué tipo de casos, acuerdos y tratados internacionales, incluyendo aquellos sobre derechos humanos, de género, sobre la niñez y sobre pueblos indígenas.

II.3.2. Si existe acceso razonablemente igualitario y expeditivo a los juzgados, diferenciado por tipo de instancia judicial.

II.3.3. Si existen arreglos razonablemente eficaces para el acceso a los juzgados y la defensa legal de pobres, analfabetos, extranjeros y otros individuos y grupos material y/o legalmente carentes.

II.3.4. Si la policía y otras fuerzas de seguridad respetan los derechos de todos los habitantes, sean éstos ciudadanos o no.

II.3.5. Si condenados o presuntos criminales no son mantenidos en la cárcel o son sujetos a otras irregularidades en violación de reglas básicas de equidad y debido proceso.

II.3.6. Si las cárceles funcionan en condiciones adecuadas a los derechos humanos y civiles de sus sujetos.

II.4. En relación a las burocracias estatales en general

II.4.1. Si tratan a todos con equidad, consideración y respeto.

II.4.2. Si están reguladas por reglas claras, disponibles públicamente y sancionadas apropiadamente.

II.4.3. Si existen mecanismos expeditivos y efectivos para la prevención, suspensión y/o compensación por la violación de derechos de los ciudadanos por parte de las instituciones estatales.

⁹³ Aristóteles (1978: 181) sabía esto: “Aquellos que disfrutaban de demasiadas ventajas —fuerza, riqueza, conexiones, etc.— no están dispuestos a obedecer [el derecho] y son ignorantes de cómo obedecer”.

II.4.4. Si existen instituciones estatales, adecuadamente autorizadas y habilitadas, para el ejercicio de la *accountability* horizontal, incluyendo casos de acciones (o inacciones) ilegales por parte de funcionarios electos.

II.5. En relación a las capacidades del estado, o eficacia, y su credibilidad

II.5.1. Impuestos percibidos, especialmente impuestos sobre los ingresos y el patrimonio, y/u otros de carácter progresivo.

II.5.2. Gastos en política social, diferenciando aquellos que son de tipo universalista de los que no lo son.

II.5.3. Proporción entre gastos en política social y gastos de administración y subsidios a *prestadores* privados.

II.5.4. Cobertura real vs. la formalmente definida de las políticas sociales.

Nota: La evaluación de las capacidades del *estado* es una cuestión notoriamente difícil. Per se, las medidas cuantitativas dicen poco; por ejemplo, un alto nivel de recaudación de impuestos o de gastos en políticas sociales puede ser malgastado por corrupción, clientelismo o simplemente por administración ineficaz. Creo, sin embargo, que algunas aproximaciones a esta importante dimensión deben ser intentadas, ya en la primera ronda de estudios a ser llevados a cabo por el presente proyecto.

II.6. Sobre la credibilidad del estado

La evaluación de esta dimensión es aún más complicada que la precedente. Sin embargo, un paso importante en esta dirección está siendo realizado por la encuesta que el presente proyecto ha llevado a cabo. Esta encuesta incluye algunas preguntas que mapean las percepciones de la población sobre esta cuestión.

IX. Algunas igualdades problemáticas pero no insignificantes

La democracia política sanciona un tipo de igualdad que, como vimos, es formal y limitadamente universalista. Este tipo de

igualdad es un atributo individual de cada ciudadano/a político/a, y potencialmente hace posibles los derechos participatorios implicados por el régimen democrático.

Por su parte, la nación postula un tipo de igualdad que es genérica y colectiva. Somos iguales en tanto pertenecemos a una colectividad, la nación (o el pueblo, en algunos casos). Los discursos densamente significados de la nación, especial pero no exclusivamente los emitidos desde el aparato estatal, nos dicen que somos todos iguales en nuestra común pertenencia a la nación.

Por lo tanto, la igualdad de la democracia política ignora los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades. Por su lado, la igualdad colectiva postulada por el discurso de la nación no ignora pero niega o al menos subordina aquellos clivajes: nos dice que existe un tipo de igualdad colectiva que es más importante, y debería ser más operativa en nuestras conductas y lealtades, que los intereses e identidades que emergen de los clivajes sociales —primero y antes que nada, compartimos igualitariamente nuestra pertenencia a nuestra nación.

Ahora quiero recordar algunas reflexiones que ya he presentado. La ciudadanía de la democracia es básicamente una capacidad que puede elegirse: el derecho a votar, a intentar ser electo, asociarse, opinar, y brevemente, llegar a ser un participante de la vida política. Por otra parte, la ciudadanía de la nación es pasivamente adquirida: soy el ciudadano de un país y tengo una serie de derechos (incluyendo políticos, si resulta que el país es una democracia política) por el hecho de haber nacido en ese país o porque mis padres tiene cierta nacionalidad.

Como ciudadano democrático, tengo derechos políticos, incluyendo el derecho a reclamar y si fuera necesario demandar que el *estado* garantice esos derechos. Asimismo, soy genéricamente igual en el hecho de tener estos derechos junto a todos los demás ciudadanos. Esta **igualdad, formal, puede ser movilizadora políticamente: puede apoyar una demanda orgullosa y exigente de igualdad en esferas más allá de los derechos políticos.** En cambio, como ciudadano de la nación tengo como principal obligación mi lealtad a ésta, así como también la obediencia

cia al sistema legal que me constituye como ciudadano y como persona legal antes de cualquier actividad o decisión de mi parte.

Sin embargo, como Greenfeld (1992) y otros han argumentado, en esta condición soy parte de la dignidad de la nación, en su continuidad a través del tiempo, sus historias, victorias, derrotas y mitos. Esta condición también puede ser políticamente movilizadora. ¿Cómo es posible que nosotros, miembros de esta nación, seamos tan pobres, privados y humillados? ¿Cómo es posible que el *estado* nos diga que es un *estado*-para-la-nación, y que la nación somos todos nosotros, y estemos excluidos de los beneficios de pertenecer a ella?

En el Noroeste, este tipo de pregunta se transformó en discursos políticos movilizados (especialmente en tiempos de guerra) complejamente mezclados con demandas de ciudadanía democrática, e impulsó los avances en derechos civiles y sociales a los que ya me he referido. En América Latina, con excepciones que menciono abajo, estos discursos articularon temas de revolución o populismo. En estos discursos, las demandas por el reconocimiento como miembros de la nación y como demandantes legítimos de derechos sociales, invocaron otra unidad concebida colectivamente —el pueblo, ampliamente entendido como el conjunto de los desposeídos y no privilegiados— en lugar de la idea más universalista y abstracta de la ciudadanía política.⁹⁴

Éstas son dos caras de la ciudadanía, una democrática y otra nacional. Ambas pueden ser políticamente movilizadas, ya sea aisladamente (como pasó en partes de América Latina con las movilizaciones nacional-populares bajo el populismo) o en combinación. O, por supuesto, ambas palancas de movilización pueden permanecer inertes, a veces por largos —pero seguramente no eternos— períodos. Esto suele ocurrir cuando los discursos dominantes —y las teorías sociales— desconectan los derechos políticos de cuestiones de igualdad en las esferas civil y social, así como también cuando demandan lealtad a una nación congelada en una versión natu-

ralizada de sus desigualdades e injusticias. Si las igualdades, insuficientes pero importantes, de la democracia y de la nación son movilizadas o sofocadas es una cuestión eminentemente política e ideológica; estos son fenómenos históricamente contingentes que le dan a la ciudadanía —ahora entendida como la combinación parcialmente divergente y variable de sus dos caras— su carácter particularmente complejo y, a veces, dinámico.

Resumo la discusión precedente en dos proposiciones:

18. Los regímenes democráticos contemporáneos son parte de *estados* basados territorialmente, la mayoría de los cuales intentan —y dicen— ser nacionales. Entre otras consecuencias de este hecho, la ciudadanía tiene dos caras: una individual implicada por el régimen y otra colectiva derivada del principio de nacionalidad.

19. Cada tipo de ciudadanía postula un tipo diferente de igualdad. Históricamente, estos dos postulados han sido movilizadas políticamente, solos o en combinación —o han permanecido inactivos, a veces por largos períodos.

X. La democracia y el contexto social

Muchos teóricos de la democracia están de acuerdo en que, además de los derechos que he enumerado, la disponibilidad de información libre, pluralista y no monopolizada o censurada por el estado es otra condición necesaria para la existencia de un régimen democrático. Por ejemplo, entre los atributos enumerados por Dahl encontramos “la existencia de fuentes alternativas de información protegidas legalmente”.⁹⁵ Nótese que éste no es un derecho individual: la existencia de este tipo de información es un hecho socialmente dado, independiente de la voluntad de cualquier individuo. Es un bien público,⁹⁶ caracterizado por ser indivisible, no excluible y no rival. Nótese también que

⁹⁴ Sobre este tema, véase O'Donnell 1988.

⁹⁵ Dahl 1989: 221.

⁹⁶ Véase Raz 1986 y 1994.

la disponibilidad de información libre y pluralista es la cara —colectiva— de la moneda de los derechos individuales de expresión y asociación; ambas caras se presuponen y producen mutuamente.

La libertad de acceder a información libre y pluralista y sus correlatos, los derechos de expresión y asociación, como queda demostrado por la enorme atención que les prestan la teoría y la práctica legal, se extiende sobre innumerables espacios sociales, mucho más allá del régimen. Para ser efectiva, esta libertad presupone dos condiciones. Primero, un contexto social que sea congenial a una diversidad de valores, creencias, estilos de vida y opiniones. La segunda condición es —una vez más— un sistema legal que respalda esta diversidad y, a través de ello, la existencia y transformación continua de un contexto social diverso.

Aquí encontramos otro problema de delimitación: es teóricamente indecible dónde y en base a qué criterio podríamos trazar una línea divisoria clara y firme entre cuáles aspectos de la libertad a la información alternativa son pertinentes para la democracia política y aquellos que no lo son. Por ejemplo, en un caso dado la discusión abierta puede ser permitida para cuestiones políticas, pero estas cuestiones pueden ser definidas restringidamente. Si, digamos, la discusión pública sobre derechos de género o a la diversidad sexual fuera censurada, o si se prohibiera el acceso a los medios de comunicación a grupos que promueven la reforma agraria, tendríamos serias dudas de considerar esta libertad como efectiva.

Por otra parte, en el pasado no muy distante de los países del Noroeste, estas restricciones no eran consideradas problemáticas. Como vimos con el problema de delimitación de otras libertades, ésta también presenta una compleja pregunta comparativa: ¿Sería apropiado aplicar a las nuevas democracias el criterio que hoy en día los países del Noroeste utilizan, o deberíamos aceptar criterios más restringidos, tales como los aplicados en esos países décadas atrás —o hay otra alternativa?

Para tratar estas cuestiones necesitamos avanzar un poco más en el análisis. Primero vuelvo al tema de las relaciones políticas demarcadas por un régimen democrático. Vimos que en esta esfera los individuos son considerados como *agentes*; son ciudadanos políticos que pueden votar e intentar ser electos. Obviamente, para que la votación implique una elección real entre alternativa, se requiere la existencia de un grado significativo de información libre, plural y competitiva. Además, si *ego* decide intentar ser electo, necesitará movilizar algunos de sus derechos, tales como expresar opinión y asociarse con partidos y otros/as ciudadanos/as. Estos son derechos que cada persona puede o no decidir utilizar. A *alter* puede no importarle si estos derechos existen o no, y aun creer que es equivocado que otros individuos tengan y eventualmente utilicen tales derechos. Sin embargo, vimos que en los regímenes democráticos contemporáneos la apuesta democrática asigna estos derechos de manera universalista, independientemente de las preferencias de cada *alter*.

Este razonamiento se relaciona con el argumento que Joseph Raz ha desarrollado en cuanto a que la eficacia de los derechos tales como los que he enumerado son un bien público. Este es el caso, ya que

“El interés de los individuos de vivir en una sociedad abierta no se restringe a los que desean beneficiarse de ello como productores o consumidores de opinión. Se extiende a todos los que viven en esa sociedad, ya que se benefician de la parte que otros juegan en el libre intercambio de información y opinión”.⁹⁷

Raz va más allá y argumenta que ésta es la razón principal por la que estos derechos están protegidos constitucionalmente. Estemos de acuerdo o no con este punto en particular, es claro que los derechos de *ego* serían inútiles si no existiera un contexto social consistente con sus propósitos. Sin el bien público de un contexto social diverso, la efectividad de los derechos políticos estaría seriamente

⁹⁷ Raz 1986: 253. Sen 1999a: 31 concuerda: “La libertad individual es fundamentalmente un producto social”.

coartada. Cuando tal contexto existe, beneficia a todos, aun a los que no reconocen su valor; como Raz (1986: 200) afirma:

“Los aspectos generalmente beneficiosos de la sociedad son inherentemente bienes públicos... [Ellos derivan] del carácter general de la sociedad de la que uno forma parte”.

Hay otro aspecto que quiero recalcar. *Agencia*, en la conceptualización de Sen, entraña tener un conjunto de capacidades, definidas como “el conjunto de vectores de funcionamiento que están al alcance de él o ella”.⁹⁸ Estas “capacidades son una manera de caracterizar la libertad positiva, y ellas pueden ser vistas como derechos —derechos positivos para hacer esto o aquello”.⁹⁹ **Un conjunto adecuado de capacidades permite al individuo elegir entre varios funcionamientos valiosos**; de acuerdo con Sen, ésta es la libertad positiva de decidir, con razonable autonomía, conocimiento y responsabilidad, el curso de la propia vida —en mis términos, ser realmente un agente.

Hay muchas vidas valiosas a ser elegidas, pero cada uno sólo puede optar por una, o pocas, de esas vidas. La agencia y la libertad de elegir funcionamientos están en la raíz de la diversidad social.¹⁰⁰ Que otros muchos hayan vivido y estén viviendo vidas diferentes a la mía me enriquece enormemente.¹⁰¹ Asimismo, que estos otros sean agentes compromete mi obligación moral de aceptar y aun de celebrar y no simplemente tolerar¹⁰² (excepto en casos especiales que el sistema legal democrático cuidadosamente legisla) que estos otros hayan elegido vivir

vidas diferentes a la mía. El resultado agregado es un contexto social que valora tan positivamente la diversidad que inscribe los derechos respectivos en el sistema legal. Asimismo, **tal contexto social provee el bien público que los gobernantes autoritarios tanto luchan por suprimir: la posibilidad de una esfera pública de discusión libre sobre cuestiones de interés general.**¹⁰³

Vemos que lo que he estado llamando libertades “políticas” (de expresión, asociación, movimiento y otras) son en realidad segmentos de derechos civiles más amplios. Estos derechos son actuados en múltiples lugares de la sociedad, no sólo en el ámbito del régimen. De hecho, vimos que en los países del Noroeste muchos derechos civiles fueron realizados mucho antes que su segmento político. Estos son los mismos derechos; pertenecen a agentes que se respaldan en ellos para elegir libremente los funcionamientos que consideran valiosos. **Los individuos tienen derecho a al menos un conjunto básico de derechos y capacidades (sociales, civiles y políticos) para lograr funcionamientos que son consistentes con, y consecuentemente facilitadores de, su *agencia*.**

Hemos arribado a **algunas conclusiones**:

- La primera es que si mi vida es enriquecida por un contexto social diverso, entonces es en mi interés que todos los individuos, o tantos como fuere posible, tengan las capacidades necesarias para elegir libremente sus propios funcionamientos.

- Otra conclusión es que también es en mi interés que estos derechos estén inscriptos en el sistema legal, siendo de esta mane-

⁹⁸ Sen 1985b: 20/1.

⁹⁹ Sen 1985a: 16.

¹⁰⁰ Este punto es afirmado por, especialmente, Berlin 1969 y Raz 1994. Los textos de Berlin han generado una serie de discusiones interesantes —y complicadas— sobre “pluralismo valorativo” (véanse entre otros Gray 2000 y Newey 1998) que tengo que dejar de lado aquí.

¹⁰¹ Como Raz 1986: 381 afirma: “Una teoría moral que reconoce el valor de la autonomía [i.e., *agencia*, O”D.] inevitablemente sostiene una visión pluralista. Ésta admite el valor de un gran número de actividades diferentes entre las cuales los individuos son libres de elegir...; las rutas abiertas a ser usadas en nuestras vidas son tan incompatibles como valorables”.

¹⁰² Sobre las limitaciones de la tolerancia como una actitud moral apropiada hacia los agentes y sus derechos, véase la excelente discusión de Garzón Valdés 2001.

¹⁰³ Por supuesto, la medida en que esta posibilidad es realizada varía significativamente de caso a caso; discuto alguno de estos factores relevantes más abajo.

ra clarificados y protegidos contra visiones hostiles o indiferentes.¹⁰⁴

- Una tercera conclusión es que el agregado social de estos *derechos* individuales, cuando son amplia y efectivamente practicados y sancionados, deviene en el bien público de diversas *libertades*, las mismas que rodean y hacen posible un régimen democrático.

- Una cuarta conclusión es que, **si estos derechos son truncados (e.g., si están pobrememente implantados), la diversidad del contexto social se empobrece y, con ello, la posibilidad del surgimiento de la densa esfera pública propia de una democracia de alta calidad.**

Por cierto, no todo régimen democrático está acompañado por un grado apropiado de “democraticidad del *estado*” o por un contexto social que provee al menos un mínimo de derechos civiles y sociales, o por un contexto social ampliamente diverso. Estas salvedades nos llevan a mirar en dirección a las democracias contemporáneas de América Latina. Pero antes de adentrarme en este tema, tengo que seguir discutiendo el tema de la presente sección, lo cual hago luego de presentar dos nuevas proposiciones.

20. **La efectividad de los derechos de la ciudadanía política requiere un contexto social que incluye fuentes de información variada, no monopolizadas y no censuradas por el estado.** Esta disponibilidad de información, que es un componente de un contexto social diverso, es un bien público sustentado por un sistema legal democrático y un desempeño de las instituciones estatales consistente con dicha disponibilidad.

21. Más generalmente, la existencia de tal contexto social, sumada a la vigencia amplia de libertades políticas, en tanto implica que múltiples agentes pueden libremente elegir sus funcionamientos, es un aspecto social promotor de la propia agencia implicada por la democracia.

Tengo que aclarar aún la relación entre democracia y un contexto social diverso. Un primer paso útil es razonar *a contrario*. Parece obvio que un régimen democrático no existiría en un país donde la información está monopolizada o ampliamente censurada, o cuando muchos tipos de opiniones y de asociaciones están prohibidas. En tal contexto social, no existiría suficiente información para hacer posible que el voto fuera significativo, y aun si los derechos de expresión y asociación fueran formalmente sancionados, la libertad de decidir qué expresar y con quién asociarse sería *de facto* anulada.

En sentido positivo, este razonamiento muestra que los derechos de expresión, asociación, movimiento y otros similares tienen dos lados.¹⁰⁵ Primero, el lado individual que ya he discutido. El segundo lado es que la realización de estos derechos es un **hecho social**; se alimenta de, y al mismo tiempo genera, un contexto social cuya diversidad expresa —juntamente con diversos valores y prácticas culturales, religiosas, artísticas y otras— la realización de esos mismos derechos. He argumentado que algunas libertades “políticas,” tales como las de asociación, expresión y similares, son condiciones necesarias para un régimen democrático y para el ejercicio de sus derechos participatorios.

Luego afirmé que las libertades “políticas” son en realidad segmentos de derechos civiles más amplios y antiguos. Ahora vemos que esos mismos derechos —tanto su lado civil como político— tienen una dimensión social: no pueden existir fuera de instituciones sociales, valores y prácticas afines. Éstas son el *milieu* de existencia de estos derechos, los cuales en su expresión social agregada prefiero llamar **libertades**. Por el otro lado, estos milieux son generados y reproducidos por la realización de aquellos derechos. Este lado social de las libertades es el complemento de los derechos

¹⁰⁴ Nótese, también, que por estas mismas razones tal contexto es congenial al ejercicio de la *accountability* vertical societal.

¹⁰⁵ Ya mencioné los argumentos de Raz sobre esta cuestión; desde varias perspectivas otros argumentos concurrentes sobre el “costado social” de los derechos se pueden encontrar en Garzón Valdés 1993, Habermas 1996, Holmes y Sunstein 1999 y Waldron 1999.

políticos: ambas caras de la moneda están implicadas por la existencia de un régimen democrático.

Nótese que, si el razonamiento previo es correcto, queremos evaluar la democraticidad del contexto social, o por lo menos su afinidad con la democracia. Al menos en cuanto un contexto social afín expresa y a la vez apoya el ejercicio de los derechos civiles y políticos, podemos razonablemente hipotetizar que **habrá influencias recíprocas importantes entre la calidad de una democracia y las características de su contexto social**. En particular, si los/as ciudadanos/as utilizan ampliamente sus derechos políticos y civiles, el contexto social tenderá a ser diverso y congenial a la democracia; por otro lado, dicho contexto social tenderá a promover tales actitudes y prácticas por parte de sus ciudadanos/as. Hay una circularidad obvia en las afirmaciones precedentes; pero es una circularidad útil, ya que reafirma la imbricación mutua y necesaria de los lados individual y social de diversos derechos, incluidos los políticos.

Finalmente, un contexto social diverso es extremadamente importante no sólo para la realización de los derechos políticos vinculados al régimen democrático. Tal contexto es también el espacio social donde los/as ciudadanos/as (y, en general, los/as habitantes) pueden ejercer los derechos y poderes que no han transferido al *estado* o temporariamente “prestado” a los funcionarios electos.¹⁰⁶ Éste es un ejercicio público, en tanto que, protegido por un contexto social congenial y por los derechos que éste reconoce, implica dirigirse a otros sobre cuestiones que son consideradas de interés conjunto por parte, al menos, de los que toman la iniciativa de dirigirse a otros.

Ahora estamos listos para examinar las democracias contemporáneas de América Latina.

XI. Democracias latinoamericanas contemporáneas

XI.1. Regímenes y opinión pública

En la América Latina contemporánea algunos países satisfacen la definición de democracia política que propuse arriba. Ellos **comparten dos características**: la primera, celebran elecciones razonablemente limpias, institucionalizadas e inclusivas, y también sancionan los derechos participativos correlativos a tales elecciones; la segunda es el disfrute de algunas libertades políticas, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación razonablemente libres y pluralistas.

Algunos países de América Latina tienen actualmente este tipo de régimen, aunque hay variaciones en cuanto al grado en que los atributos arriba mencionados son cumplidos. También hay variaciones significativas en cuanto al grado en que el *estado* y su sistema legal cubren la totalidad del territorio de estos países. En términos de estos factores, una clasificación de los regímenes contemporáneos en América Latina sería la siguiente:¹⁰⁷

1. Países donde el régimen y el estado característicos de la democracia están básicamente satisfechos:

- Costa Rica
- Uruguay
- Chile (aunque los “enclaves autoritarios”¹⁰⁸ heredados del régimen de Pinochet generan importantes dudas acerca de ubicar o no a Chile en este grupo).

2. Países que pueden ser clasificados como democracias políticas, o regímenes políticos democráticos: las características pertinentes son satisfechas a nivel nacional, pero hay discontinuidades significativas en términos del alcan-

¹⁰⁶ Este punto me fue mencionado por Jorge Vargas Culle en una comunicación privada.”

¹⁰⁷ Excluyo de esta clasificación El Salvador, Honduras, Nicaragua y la mayor parte de los países del Caribe por la simple pero —admito— poco satisfactoria razón de que no sé lo suficiente acerca de ellos. Asimismo, esta topología es muy preliminar y ha dado lugar a críticas, parte de las cuales me parecen justificadas, por parte de varios comentaristas de este texto. La ofrezco sin embargo con el propósito de contribuir a necesarias discusiones acerca de cómo clasificar nuestros países en términos de diversas dimensiones de su democraticidad (o ausencia de ella).

¹⁰⁸ Véanse Garretón 1987 y Valenzuela 1992.

ce de la legalidad del estado en varias regiones, incluyendo características no-democráticas de algunos regímenes subnacionales:

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Colombia (puede requerir de una clasificación especial, debido a la pérdida extraordinaria de alcance del estado y su sistema legal a lo largo de territorio).
- República Dominicana
- Ecuador
- México
- Panamá
- Perú

3. Países que pueden ser clasificados como “democracias políticas condicionales”, debido al hecho de que, además de compartir las características del grupo precedente en términos del alcance limitado de la legalidad estatal, en la actualidad no es claro, aunque por diferentes razones en cada caso, que elecciones limpias hayan sido institucionalizadas:

- Guatemala (con la salvedad de que las fuerzas armadas son, aunque no formalmente como en Chile, un enclave autoritario importante).
- Venezuela

4. Países que pueden ser clasificados como “regímenes autoritarios con base electoral”, ya que, aunque se han celebrado elecciones, éstas no han sido limpias y tampoco parecen institucionalizadas:

- Paraguay
- Haití

Ahora pido al lector que se remita a la serie de datos anuales de Latinobarómetro. Podemos allí notar que hay una fuerte caída en

la aceptación de la “democracia como tipo de gobierno” en el período relativamente corto de 1995-2001 —un promedio de no menos de once puntos porcentuales—. Consistente con la clasificación ofrecida arriba, también vemos el alto grado de apoyo en los dos más indiscutidos regímenes democráticos, Costa Rica y Uruguay,¹⁰⁹ así como también el significativamente más bajo de apoyo en Chile, donde las restricciones a la política democrática generada por los enclaves autoritarios parecen tener efecto.

Nótese también los niveles de apoyo extremadamente bajos en países de gran tamaño como Brasil (30%) y Colombia (36%), así como también en El Salvador (25%) y Panamá (34%), en conjunción con la drástica caída de apoyo en la Argentina (-18), Colombia (-24), El Salvador (-31) y Panamá (-41). Es difícil interpretar los datos de otros países debido a su reciente democratización (México) o redemocratización (Perú) o a las incertidumbres generadas por las peculiaridades de su régimen actual (Venezuela). **Pero los bajos niveles de apoyo a la democracia, especialmente la caída drástica en la mayoría de los países entre 1995 y 2001, son preocupantes.**

Esta sensación es reforzada por las respuestas obtenidas a otra pregunta en la misma encuesta: “¿Cuán satisfecho está Ud. con la manera en que la democracia funciona en su país?”. Sólo en Costa Rica y Uruguay se registró un 40% de respuestas positivas, de todas maneras un porcentaje no demasiado brillante. En todos los otros países encuestados, las respuestas no satisfactorias sobrepasan el 60%, registrándose en Brasil y la Argentina un abrumador 80%, y en Colombia 90%.¹¹⁰

Visto desde este ángulo —la opinión popular— la democracia no se está desempeñando bien en América Latina. Una razón importante es que demasiado frecuente-

¹⁰⁹ Estos dos países presentan porcentajes similares a los de las democracias en el Noroeste. En los años 1990, el promedio de apoyo a la democracia en estos países, obtenidos por medio de una pregunta similar a la de la Latinobarómetro, fue de 83% (Dalton 1996, promedio calculado en base a los datos de la página 70, Tabla 3.5). Excluí Irlanda del Norte de esta lista —con un resultado del 65%— debido a las circunstancias peculiares de este caso, especialmente su régimen menos que democrático.

¹¹⁰ No puedo tratar aquí la cuestión de evaluar las características y resultados de los procesos de democratización recientes. De la vasta literatura existente al respecto, véanse en especial Diamond 1999, Garretón 1987 y 1997 y Nun 1987.

mente la imagen de los gobiernos elegidos democráticamente es que son incapaces de, o no están dispuestos a, encarar cuestiones básicas de desarrollo, así como tampoco cuestiones de desigualdad social y aun de violencia. Subyace a esta imagen el triste hecho de que en las dos últimas décadas el *estado* se ha debilitado enormemente y, en algunas regiones de estos países, virtualmente se ha evaporado. Crisis económicas, la furia antiestatista de muchos de los planes de ajuste económico, corrupción y clientelismo ampliamente extendidos —estos y otros factores han confluído en generar un *estado* anémico—. Esta anemia también se manifiesta en el sistema legal.

De hecho, muchos de nuestros países tienen un régimen democrático que coexiste con una legalidad intermitente y sesgada. Simplemente, la legalidad del *estado* no se extiende a vastas regiones de no pocos de nuestros países (y parte de sus ciudades), donde otros tipos de legalidad, básicamente variaciones de derecho *mafioso*, son los que en realidad operan. Asimismo, aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, éste es aplicado no pocas veces con sesgos discriminatorios contra varias minorías y aun mayorías, tales como las mujeres y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que he llamado una “ciudadanía de baja intensidad”.¹¹¹

Con este término quiero significar que todos tenemos, al menos en principio, los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático; y sin embargo, a muchos se les niega derechos sociales básicos, como bien lo sugiere la pobreza y desigualdad ampliamente extendida, hecho que no necesito documentar en el presente texto. A estas personas también se les niega derechos civiles básicos: no disfrutan de protec-

ción contra la violencia policial y varias formas de violencia privada; se les niega acceso igualitario a las agencias del *estado* y los juzgados; sus domicilios pueden ser invadidos arbitrariamente; y, en general, están forzados a vivir una vida no sólo de pobreza sino también de humillación recurrente y de miedo a la violencia, muchas veces perpetrada por las “fuerzas de seguridad” que supuestamente deberían protegerlos.¹¹² Esta gente, que llamaré el “sector popular”, no son sólo materialmente pobres, son también legalmente pobres. Estas cuestiones están relacionadas estrechamente con la *problématique del estado* y merecen discusión más detallada.

XI.2. El estado en (la mayor parte de) América Latina contemporánea

Muy serios problemas resultan cuando el *estado* sufre importantes déficit en la eficacia de sus instituciones, en la efectividad de su sistema legal y, no menos importante, en su credibilidad en tanto “*estado-para-la-nación*”. Cuando esto ocurre, el estado es incapaz de proyectar un futuro que, aunque no pueda cancelar a corto plazo muchas de las injusticias y desigualdades existentes, parece a la mayoría de la población como realizable y valioso de ser compartido.

Este tipo de *estado* de baja capacidad es un viejo problema de América Latina. Sin embargo, se ha transformado en un problema aun más serio en los últimos tiempos y en muchos casos esto ha ocurrido bajo la democracia política. En pocos de nuestros países, el déficit de credibilidad del *estado* resulta de la ineficacia de sus instituciones y/o de su ostensible colonización por parte de intereses privados que difícilmente son consistentes con algún tipo de interés general. Este déficit se vuelve aun más agudo si buena parte de estos intereses no es en absoluto de cor-

¹¹¹ Véase O'Donnell 1993, donde trazo un mapa metafórico de “zonas azules, verdes y marrones”, de las cuales la marrón se refiere a zonas en las que la legalidad del estado es apenas efectiva.

¹¹² Los informes de varios organismos de derechos humanos documentan repetida y abundantemente la amenaza permanente de violencia a la que tanta gente está sometida. Para Brasil, véase entre otros Dellasoppa et al. 1999, que muestra que la incidencia de muertes violentas en la regiones más pobres de la ciudad de San Pablo es dieciséis veces mayor que en las regiones más ricas; para datos sobre la Argentina véase entre otros CELS 1998. Más en general, un estudio que analiza varios conjuntos de datos sobre crímenes violentos encontró en todos ellos una correlación positiva fuerte y persistente de éste con la pobreza y la desigualdad del ingreso (Hsieh y Pugh 1993). Los pobres son desde luego las principales víctimas de esta violencia.

te nacional; más bien, ellos son parte del “otro” de otras naciones, o de las tendencias relativamente anónimas y abstractas de la globalización económica.

Asimismo, un *estado* burocráticamente ineficiente y económicamente colonizado no puede cumplir su dimensión de legalidad.¹¹³ Ofrece, como mucho, una legalidad truncada. Este tipo de legalidad no sólo descuida la efectivización de muchos derechos de la población en general. También, en su aplicación y —no menos importante— en sus omisiones, una legalidad truncada manifiesta sus sesgos en favor de los mismos intereses que colonizan al *estado* en su faceta de aparato burocrático.

En consecuencia, este tipo de *estado* es incapaz de actuar como filtro y moderador de las desigualdades sociales. Es también un *estado* casi completamente sordo a las demandas de equidad y reconocimiento que surgen del sector popular en tanto ciudadanos políticos y en tanto miembros de la nación. Al contrario, este tipo de *estado* es un reproductor activo de las desigualdades existentes, así como también un facilitador, y no un control, de las más devastadoras consecuencias de la globalización.

Este *estado* de baja eficacia burocrática, legalidad truncada y afirmaciones nacionales poco creíbles puede coexistir, aunque precariamente, con un régimen democrático. Pero es un *estado* que, aunque sanciona las libertades políticas y los derechos correspondientes a este tipo de régimen, es más un obstáculo que un vehículo para la extensión de los derechos civiles, sin mencionar los derechos sociales. Con este tipo de *estado*, la democracia política y sus derechos universalísticos permanecen, para decirlo de alguna manera, flotando sobre espacios sociales dominados por modalidades estrechamente in-

dividualistas y particularistas de relaciones sociales, así como también por relaciones sociales autoritarias que perpetúan las desigualdades existentes.

Esta flotación puede transformarse en algo demasiado abstracto, y demasiado distante de prácticamente cada experiencia social, como para ser reconocida y valorada por aquellos que son ciudadanos políticos pero carecen de la textura social de apoyo provista por la efectividad de los derechos civiles y sociales. En tales circunstancias, la calidad de la democracia, y probablemente su propia supervivencia, pueden difícilmente no estar en juego.

Estas preocupaciones generan algunas preguntas. Primero, ¿qué tipo de *estado* para qué tipo de nación podemos esperar? Segundo, ¿quiénes son el “nosotros” que estaría dispuesto a proponer la extensión de la ciudadanía civil y social como una cuestión política prominente? Y, tercero, ¿cómo podrían las palancas de la democracia política y sus correspondientes derechos ser usadas para alcanzar esos objetivos?

Estas preguntas significan, entre otras cosas, poner en discusión el tema del *estado* desde una perspectiva estratégica (es decir, eminentemente política), incluyendo por qué, para qué y con quién reformar sus aspectos burocráticos y legales. Si existe un *estado* ineficaz burocráticamente, truncado legalmente y colonizado económicamente, hay entonces muy poco *estado*.

Sin embargo, la mayor parte de la literatura corriente, especial pero no exclusivamente la que se concentra en los concomitantes políticos de los programas de ajuste económico, opera una doble reducción. La primera ya la mencioné, la reducción del *estado* a su burocracia. Encima de esta, una se-

¹¹³ Esto es verdad aun en el caso de relaciones dirigidas a la realización de algunos derechos civiles elementales. Martin Krygier 1997: 129 lo dice bien: “Pensemos lo que debe proveer el estado para permitir que los ciudadanos puedan demandarse legalmente entre ellos, dejando de lado demandar al estado mismo. Y luego esperar, y luego lograr un juicio imparcial. Y luego conseguir que el resultado sea implementado. Ninguno de estos derechos es simplemente una protección de carácter negativo, una libertad de las interferencias de los demás. Estos derechos [civiles básicos] son efectivizados por decisiones del estado, sancionados como provisiones del estado, y hechos un bien público por la intervención del estado, en base a una apropiada causa legal estipulada por métodos sancionados por el mismo estado en instituciones estatales. Ellos son... derechos a la acción del estado, así como lo son los derechos sociales. Y, de la misma manera que los derechos sociales, ellos son vacíos de contenido sin tal acción [estatal]”. Sobre el costo de los derechos y la necesidad consecuente de un estado efectivo, véase Holmes y Sunstein 1999.

gunda reducción ve al aparato burocrático del *estado* como una mera administración, manejando mejor o peor sus actividades diarias, pero carente de cualquier concepción estratégica de su papel general en la sociedad; se supone que un mercado mistificado es el que debe hacerse cargo de esta cuestión.

Esta visión presume que el *estado* es, o debería ser, una entidad neutral, limitada a la administración de cuestiones “técnicas” por medio de sus múltiples y (de hecho) pobremente coordinadas burocracias. Sin embargo no existe un *estado* neutral: **en sus tres dimensiones el *estado* es un espacio de compleja condensación, mediación y producción de relaciones de poder.** La visión neutralista es una manera de defender un tipo de *estado* que, de hecho, a través de sus políticas y, asimismo, de sus omisiones, es un activo reproductor de la desigualdad.

Con esta desigualdad se reproduce una dominación social y económica que es acentuada por un tipo de economía capitalista particularmente salvaje, cuya contracara son las enormes dificultades encontradas para implantar y extender derechos civiles y sociales elementales. **Este tipo de *estado*, en lugar de ser creíble como “estado-para-la-nación”, devuelve una cara hostil a la mayoría de la población.** Ya vimos que este tipo de *estado* también coexiste (en la mayoría de los casos precariamente) con un régimen democrático y sus correspondientes derechos. El referente de estos derechos, como también vimos, es el individuo. Por lo tanto, si y cuando esto llega a ser la única referencia del *estado*, su contenido inevitablemente individualista reverbera en la promoción de una sociedad atomizada, donde los proyectos y esperanzas colectivas son obstruidos. Un correlato de esta atomización es una nación que ha sido abandonada por un *estado* que sólo parece servir a una fracción, y de hecho, a la fracción “menos nacional de la nación”.

Todo esto, quiero enfatizar, **no priva a la democracia política de su gran importancia; pero obstruye los proyectos colectivos que, a pesar de lo conflictivos que puedan ser en-**

tre ellos, pueden proveer el sentido de un futuro colectivo mejor; es extremadamente difícil para una nación carente de “su” *estado* autolanzarse en estos proyectos.¹¹⁴

Muchas voces han intentado explicar el debilitamiento de los *estados* en América Latina como una consecuencia ineludible de la globalización, frente a la cual sólo la adaptación pasiva es posible y hasta recomendable. Esto es equivocado, y no pocas veces interesado. **Debido —precisamente— a que los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca “estados-para-sus-naciones”.** Éstos no tendrían por qué ser *estados* grandes o pesados. Pero serían *estados* fuertes, en el sentido de que efectivamente procesan los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles, y digiriendo y re-dirigiendo otros.

Pero esta eficacia sólo puede existir en función de visiones estratégicas que la política en sus mejores momentos puede dar: ésta es la cuestión crucial de qué tipo de *estado* para qué tipo de nación podemos desear, y en base a qué alianzas políticas y sociales —esto los países del Noroeste lo saben bien y actúan en consecuencia—. En este sentido vale la pena mencionar las conclusiones de uno de los estudios más recientes y autorizados sobre la globalización, Held *et al.*, 2001:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en la disminución del poder del *estado*; más bien, está transformando las condiciones bajo las cuales el poder del *estado* es ejercido... Hay muchas buenas razones para dudar de las bases empíricas y teóricas de algunas afirmaciones acerca de que el *estado*-nación está siendo eclipsado por los patrones contemporáneos de la globalización. [Sin embargo, hay que reconocer que los] nuevos patrones de cambio regional y global están transformado el contexto de la acción política, creando un sistema de centros de poder

¹¹⁴ Para una caracterización y análisis de la distancia entre el estado (y la política en general) y una sociedad atomizada véase Lechner 2000.

múltiples y esferas de autoridad superpuestas —un orden pos-Westphalia” (Ibíd.: 441).

En contra de lo que estos autores llaman los hiper-globalizadores (los que, como mencioné arriba, creen que la globalización es una fuerza irresistible) Held et al. agregan que:

“En verdad, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer su carácter altamente diferenciado, ya que tipos particulares de impactos —sean decisionales, institucionales, distribucionistas, o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los *estados*... el impacto de la globalización está mediado significativamente por... gobiernos específicos así como también por estrategias societales de contestación, administración, o mejoramiento de los imperativos globalizadores” (Ibíd.: 441).

Esta es una visión desde el mundo anglosajón. Desde otro *estado* fuerte, Francia, Touraine 2000: 10-11) concuerda:

“En realidad, los *estados* que no son verdaderamente nacionales son los que han resistido la globalización con más dificultad... Esta dificultad no es la consecuencia de la globalización; por el contrario [es la consecuencia] de la debilidad y la corrupción de dichos *estados*... La idea de una globalización económica que elimina la importancia de los *estados*, especialmente de los *estados*-nación, es falsa.”¹¹⁵

Además de estos autores, aun la observación causal de los *estados* del Noroeste (y otros en el Este de Asia, como ejemplo) muestra cuán activamente ellos tratan de

procesar, digerir y domesticar muchos aspectos y consecuencias de la globalización. Sin embargo, una condición necesaria para un *estado* “domesticante” es que alcance niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad. En América Latina, este logro está aún más trabado por un problema que, aunque aludido en mi discusión precedente, requiere especial consideración.

XI.3. El estado latinoamericano y las “zonas marrones”

Algunos años atrás quise llamar la atención sobre un problema que encontraba particularmente perturbador: la existencia de grandes, y en algunos casos crecientes, áreas (no sólo en la periferia de los países sino también en muchas ciudades), en las cuales la legalidad del *estado* no tiene alcance, o lo tiene de manera muy intermitente. En estas regiones (que en un mapa imaginario llamé “marrones”) **prevalecen varios tipos de legalidad de carácter informal, patrimonial y/o mafioso.**¹¹⁶

En general, estas áreas contienen regímenes autoritarios subnacionales que coexisten, en una situación lamentablemente poco estudiada,¹¹⁷ con regímenes que al nivel nacional son democráticos. El régimen nacional refracta esta situación. En las “zonas marrones” se celebran elecciones, hay gobiernos, burocracias y legisladores nacionales y provinciales. Pero en estas regiones ni el acceso a la candidatura o las elecciones en sí mismas (particularmente las elecciones locales) son ejemplos de procesos limpios y abiertos.

Los principales actores que operan allí, aun cuando fueren nominalmente miembros de partidos nacionales, no son más que facciones dependientes de las prebendas que pueden obtener del *estado* nacional, así como de varios tipos de economías ilegales o simplemente criminales que fomentan o to-

¹¹⁵ Nótese que Touraine no usa “estado-nación” en el sentido de la literatura corriente, sino en mis términos de estado-para-la-nación.

¹¹⁶ O’Donnell 1993.

¹¹⁷ Este es otro aspecto que, debido a su concentración sobre el régimen a nivel nacional, ha conducido a las teorías contemporáneas de la democracia, con pocas excepciones (ver Cornelius et al. 1999, Fox 1994, Gibson 1997, Gibson et al. 1999 y Snyder 2001) a ignorar esta cuestión. Esta omisión es empírica y teóricamente costosa: aún perspectivas exclusivamente centradas en el régimen nacional se beneficiarían al considerar los impactos de regímenes autoritarios subnacionales sobre el funcionamiento del primero.

leran en sus territorios. Estos actores funcionan sobre la base de instituciones informales tales como el personalismo, familismo, prebendarismo, caciquismo y similares. Este es un mundo que funciona de acuerdo a un conjunto elaborado de normas (aunque no escritas), donde —en contraste con sociedades “tradicionales”— existen burocracias estatales, algunas de ellas grandes y complejas, y donde la conducta de burocracias politizadas y pobremente remuneradas hace nebuloso el significado mismo del término “corrupción”.

Estos circuitos de poder —basados en la obliteración de la frontera entre lo privado y lo público y en el truncamiento de la legalidad del estado— están re-presentados en el centro de la política nacional, comenzando con la institución, Congreso, que supuestamente es la principal fuente de tal legalidad. En general, los intereses de los legisladores “marrones” son bastante limitados: mantener funcionando el sistema de dominación privatizada que los ha elegido y canalizar hacia ese sistema tantos recursos del estado como sea posible. La tendencia de su voto es, por lo tanto, conservadora y oportunista. Para su éxito dependen del intercambio de “favores” con el Ejecutivo y varias burocracias del estado central: a cambio de sus votos en el Congreso ellos obtienen transferencias y subsidios para sus regiones y bajo presidentes que necesitan apoyo parlamentario ellos a veces obtienen el control directo de las instituciones estatales que proveen esos recursos.

Esto incrementa la fragmentación y los déficits del aparato estatal; los manchones marrones invaden inclusive la cúspide burocrática del estado. Asimismo, los juegos que estos individuos juegan (tanto dentro como fuera del Congreso) se benefician de la existencia de partidos que son extensivamente clientelísticos, tienen muy bajo contenido ideológico, son extremadamente oportunistas en sus posiciones y tienen poca disciplina (excepto hacia los jefes provinciales a los que ellos deben su empleo).

Por supuesto, estas son cuestiones de grado. Por ejemplo, estados Unidos sobresale como un caso en el cual en el pasado este tipo de problemas eran severos; y no han sido en-

teramente eliminados hasta hoy. Pero allí (como también ocurrió antes en el Reino Unido) esos problemas motivaron la creación de una administración pública nacional bastante efectiva. En muchos de nuestros países lo inverso está sucediendo: la corrosión de cualquier burocracia estatal y legalidad efectiva, así como también de nociones de administración pública, existentes.

Otro aspecto importante del estado es el suministro de protección contra la violencia privada. Aquí tropezamos con otro importante punto ciego en la teoría democrática y su relación con el estado. Esta teoría asume la existencia de un “estado pos-hobbesiano”, que ya ha obtenido un alto grado de control sobre la violencia en su territorio. Pero tal estado raramente existe en muchas de las nuevas democracias, no sólo en América Latina. En ellas, bandas terroristas, mafias, vigilantes y otras “bellezas” abundan. Algunas veces, como he notado, se transforman en poderes basados territorialmente. Tienen sus códigos legales, cobran sus propios “impuestos” y algunas veces logran casi el monopolio de la coerción en su territorio.

Asimismo, en estas regiones hay un área gris entre crímenes comunes y violencia política. Ésta puede ser directa y explícita, cuando algunos grupos la usan abiertamente para objetivos políticos. Esta violencia puede ser directa pero implícita, cuando algunos grupos cooptan la policía y otras fuerzas de seguridad (todo un eufemismo, bajo estas circunstancias) para imponer sus objetivos. La violencia política también puede ser indirecta, pero con consecuencias trascendentes, cuando los traficantes de drogas y otras mafias delimitan territorios donde el estado y su legalidad son excluidos. En realidad, todos estos tipos de violencias privadas tienen un componente político: al menos, ellos deben ser “licenciados” por algunos funcionarios estatales, ya sea por impotencia o en búsqueda de sus propios objetivos políticos y/o corrupción. El estado es relevante en estos casos, pero por su ausencia.

La situación que estoy describiendo tiene dos aspectos que quiero recalcar. La primera es un estado territorialmente evanescente. En verdad, en las áreas marrones hay burocracias estatales, con sus edificios, uniformes,

empleados asalariados y celebración de los ritos típicos de las grandes conmemoraciones nacionales. Sin embargo, estas burocracias operan mayormente en base a una privatización perversa: adoptan los objetivos de las facciones y mafias que controlan el territorio en el cual operan. Aunque hay excepciones aun en las zonas más marrones, estas “privatizaciones” muestran cómo el aspecto público del *estado* —el aspecto creíblemente dirigido a alguna versión del bien común— es obliterado cuando la crucial dimensión de su legalidad es truncada.

El segundo aspecto de muchos *estados* en América Latina, ahora a nivel nacional, ya lo he mencionado: **su alto grado de fragmentación y colonización, y por lo tanto su bajo nivel de eficacia.** Aquí, como en las zonas marrones pero ahora también en los centros de los países, muchas situaciones implican el no-reconocimiento de la distinción entre el interés público del privado de los funcionarios —la corrupción es sólo una de estas situaciones, aunque particularmente dañina.

Esto tiene varias implicaciones, pero aquí me limito a discutir sólo algunas. Primero, el aparato estatal se transforma en una serie de agencias descoordinadas, cuyo personal, en los niveles más bajos, está pobremente remunerado y motivado, privado de cualquier sentido o posibilidad de realizar una carrera profesional en la administración pública y, en sus niveles más altos, con funcionarios burocráticos y políticos frecuentemente ocupados en prácticas colusivas con intereses privados. Una segunda implicación es que, cuando individuos haciendo uso de las prerrogativas otorgadas por las posiciones que ocupan en el aparato estatal actúan para alcanzar la satisfacción de intereses privados, la institución del *estado* en la cual operan alcanza un grado de autonomía cercano a cero.

Una vez más, ahora a nivel nacional, en situaciones como éstas las burocracias que esos individuos controlan son formalmente parte del aparato del *estado*, pero pierden la dimensión pública que debería resultar de la efectividad de la legalidad estatal sobre sus propias burocracias. **Reducido a sus burocracias y privado de su legalidad, el *estado* se transforma en un lugar de uso de**

recursos de poder desplegados para el logro de objetivos privados. Si este patrón de funcionamiento se extiende a la mayoría de las (y/o a las más visibles) instituciones estatales, el *estado* en su conjunto pierde credibilidad en sus pretensiones de lealtad de la población.

Desde ya que esta colonización nunca es completa. En general siempre permanecen bolsones de intención y alguna acumulación de poder, apuntados a preservar algunas capacidades decisionales. Pero en los tiempos actuales algunos de estos bolsones parecerían comprar su autonomía *vis à vis* fuerzas domésticas rindiéndose a las de carácter internacional que dictan la mayor parte de la agenda y orientación de la política pública. **Una consecuencia de esta reducción aguda de autonomía es que existe un conjunto muy restringido de políticas que pueden ser definidas y —especialmente— implementadas al margen de las demandadas por, o aceptables para, las fuerzas basadas domésticamente y/o las internacionales que colonizan el aparato del *estado*.** Esta restricción afecta severamente la agenda de política pública; su contenido y, especialmente, sus omisiones son un reflejo de la distribución de poder en el *estado* y la sociedad.

XI.4. Secuencias y retrocesos

Los problemas que he discutido son compartidos por muchas de las nuevas y no tan nuevas democracias políticas en el mundo contemporáneo. **¿Qué tiene la teoría democrática que decir al respecto? Desafortunadamente, no mucho.** En gran medida esto se debe a que la mayoría de las teorías sobre la democracia han sido formuladas teniendo en cuenta las condiciones sociales y la experiencia histórica del Noroeste. Estas teorías dejan implícito que, como vimos, en esos países los derechos civiles habían sido razonablemente efectivos y extendidos a lo largo de buena parte de la sociedad antes de la adopción de la apuesta inclusiva y la universalización de los derechos políticos. Además, estas teorías presuponen que la legalidad del estado se extiende homogéneamente a lo largo del territorio y que, consecuentemente, no sólo los regímenes nacionales sino también los subnacionales son democráti-

cos.¹¹⁸ Debería ser obvio a estas alturas que estas premisas no se ajustan a la trayectoria histórica y a la situación actual de América Latina.

Entre los países del Noroeste quiero notar una variación básica. Gran Bretaña, Francia, Escandinavia y otros siguieron aproximadamente la secuencia postulada por T. H. Marshall.¹¹⁹ Esto es, primero el logro de la extensión significativa de derechos civiles, luego los políticos, y más tarde los sociales. En cambio, la secuencia Prusia/Alemania significó primero el logro de derechos civiles, luego derechos sociales y más tarde políticos. Sin embargo, en las dos secuencias los derechos civiles fueron bastante efectiva y extensivamente implantados antes del logro de otros derechos. Esto es más cierto en lo que respecta a los hombres que a las mujeres y ciertas minorías, pero necesito discutir otras cuestiones antes de retomar estas consideraciones.¹²⁰

Con algunas salvedades que no hace falta aclarar aquí, las secuencias del Noroeste se aplican de manera bastante aproximada a Costa Rica, Chile y Uruguay. Costa Rica y Chile siguieron el “patrón marshalliano” de derechos civiles-políticos-sociales, aunque en las tres últimas décadas Chile ha experimentado una importante regresión en términos de derechos sociales. Uruguay, con su temprano *estado de bienestar*, alcanzó casi simultáneamente derechos civiles, sociales y políticos.

De una forma o de otra, el patrón en estos países es de manera general similar al de los países del Noroeste en el sentido de que, **al menos en los sectores urbanos, existió un grado de implantación de los derechos civiles razonablemente alto, previo al logro de derechos sociales y políticos.** En verdad, a pe-

sar de las interrupciones autoritarias sufridas por Chile y Uruguay, estos tres países contienen las democracias políticas más sólidas de América Latina. Asimismo, en términos de su funcionamiento actual, con la salvedad ya mencionada de la herencia *pinochetista* en Chile, estos tres casos son los que más cercanamente aproximan los patrones de funcionamiento de los regímenes del Noroeste.

Esta no fue la ruta seguida por el resto de América Latina. Más bien, el patrón modal ha sido el siguiente: primero, se otorgaron algunos derechos sociales, más limitados que en el Noroeste, y en las últimas dos décadas en la mayoría de los países aquéllos han sido profundamente revertidos. Más tarde, adquisición de derechos políticos, a través de procesos pasados o presentes de democratización política. Y tercero, aún hoy, derechos civiles implantados de manera sesgada e intermitente. Éste es el **patrón nacional-populista seguido por la Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú.**¹²¹

Colombia y Venezuela difieren debido a su temprana democratización no-populista, la cual significó el logro de derechos políticos en primer lugar. Sin embargo, estos países comparten con los populistas el hecho de que los derechos civiles no se extendieron significativamente ni antes ni después de la concreción de los derechos políticos. Por su parte, Ecuador y Guatemala han alternado regímenes autoritarios y democrático-oligárquicos de varios tipos, hasta ahora extendiendo magramente derechos políticos (especialmente en relación a sus poblaciones indígenas) y avanzando muy poco en términos de derechos civiles y sociales.

Resumo ahora la discusión precedente.

22. En contraste con los países del Noroes-

¹¹⁸ Para un capítulo en la sociología del conocimiento, esta presuposición ignora nada menos que la experiencia de los Estados Unidos, donde por largo tiempo los regímenes subnacionales del Sur de este país eran claramente autoritarios, aunque celebraban elecciones (pero no limpias). Para un típico ejemplo de esta omisión, véase Dahl 1998: 153 quien en su caracterización histórica de la democracia en los Estados Unidos, relega la esclavitud y los estados sureños a una nota de pie de página.

¹¹⁹ Véase Marshall 1965.

¹²⁰ Como ya he anotado, ninguna de estas secuencias es aplicable a los Estados Unidos y a los peculiares problemas generados por la esclavitud en ese país; pero no puedo tratar esta excepción aquí.

¹²¹ Esta inversión de la secuencia marshalliana ha sido mencionada por Murilo de Carvalho 1991; véase también Nun 2001 para consideraciones concurrentes. Tal vez sea un signo de las preocupaciones actuales de América Latina, y de la búsqueda de sus raíces históricas, el hecho de que estos autores y yo hayamos arribado a estas conclusiones casi simultánea e independientemente uno del otro.

te, en la mayor parte de América Latina (y, en términos de población, para una gran mayoría de la población de la región), los derechos políticos fueron logrados, o han sido recuperados recientemente, antes de una aún no lograda generalización de los derechos civiles.

23. En cambio, dependiendo de la trayectoria seguida por cada país, los derechos sociales fueron logrados antes o después de los derechos políticos, pero en todos los casos esos derechos fueron significativamente limitados y adquiridos como consecuencia de movimientos nacionales-populistas escasamente focalizados en cuestiones de ciudadanía política individual. Asimismo, recientemente en muchos países varios derechos sociales han sido drásticamente revertidos.

24. En la mayor parte de América Latina, la efectividad de la legalidad estatal ha sido parcial e intermitente. Asimismo, aun bajo gobiernos elegidos democráticamente, las “zonas marrones”, las no cubiertas por la legalidad del estado, han crecido, en algunos países, extensamente.

Consecuentemente, una imagen de América Latina contemporánea nos dice que:

1. En muchos de nuestros países, como correlato de la inauguración de regímenes democráticos, hemos logrado la universalización de los derechos políticos.

2. Sin embargo, sólo hemos logrado una limitada y sesgada implantación de derechos civiles; asimismo, para amplios segmentos de las poblaciones respectivas estos derechos apenas se han expandido, si es que lo han hecho, bajo las democracias políticas existentes en la actualidad.

3. En la mayoría de los casos también ha habido una regresión de los derechos sociales, lo cual, además, ha ocurrido a partir de una base que, comparada con el Noroeste, era limitada.

4. De acuerdo con datos de encuestas disponibles, con excepción de Costa Rica y Uru-

guay el apoyo al régimen democrático es bajo y ha disminuido durante los años pasados recientes.

XI.5. Trayectorias y posibilidades

Insisto en que en términos de las trayectorias históricas de la democracia, América Latina muestra un patrón bastante único.¹²² A pesar de que una vieja y duradera democracia, India, debería habernos alertado sobre esta originalidad, las teorías de la democracia existentes no están preparadas para tratar este tipo de situación. En particular, un enfoque restringido al régimen puede ser permisible cuando puede ser presupuesto que la ciudadanía civil y social no es particularmente problemática. En cambio, como ya mostré, cuando estas dimensiones de la ciudadanía son intermitentes y distribuidas irregularmente, tomarlas en cuidadosa consideración empírica y teórica es crucial, aunque sea para entender el funcionamiento de los respectivos regímenes.

Por supuesto, déficit severos en los derechos civiles y sociales no afectan a todos. Muchos miembros de la clase alta y media (intelectuales incluidos) están mejor bajo la democracia política que el autoritarismo, aunque no todos ellos económicamente. Esta bifurcación de las condiciones sociales no es nueva en América Latina, pero es perturbador que en varios de estos países haya empeorado bajo la democracia política. A pesar de ello, sugiero que **una solución posible a esta situación consiste en usar la inversión de la secuencia histórica como un trampolín para la expansión de los derechos que en la actualidad faltan.**

Esto es, en lugar de proclamar que los derechos políticos de la democracia son “puramente formales”, **ellos deberían ser usados para conquistar otros derechos.** Eso fue lo que los movimientos feministas y de otras minorías han hecho en el Noroeste: usar los derechos políticos como base para luchar por derechos civiles y sociales. Esta estrategia no ha sido en absoluto lineal; no se ha parecido al proceso más secuencial (masculino) del

¹²² Aunque unos cuantos regímenes democráticos nuevos en otras partes del mundo comparten estas características. Poniendo a América Latina en perspectiva comparada para el mejor conocimiento de todos los casos en cuestión, es una tarea que está a la espera de sus autores.

Noroeste que esbocé arriba. Más bien, ha consistido en un largo movimiento de idas y vueltas, desde y hacia los derechos políticos a los sociales y civiles. Esta es una *dialéctica de empowerment en una esfera de derechos empujando conquistas en otras*.¹²³ Esta posibilidad, que se origina en la disponibilidad de derechos políticos, es negada por el autoritarismo; es solamente ofrecida por la democracia a través de los derechos políticos que ésta sanciona, aun para aquellos que sufren derechos civiles y sociales truncados.

Por supuesto, **la pobreza y la desigualdad profundas, y los patrones de autoritarismo social y de explotación que se basan en ellas, colocan obstáculos formidables al despliegue de ese proceso dialéctico.** Al respecto, admito que tengo una sugerencia insuficiente y en el mejor de los casos parcial: colocar mayor énfasis del que hasta ahora se ha puesto en América Latina en luchas por la expansión de los derechos civiles. La razón es que, probablemente aun más de lo que fueron en el Noroeste, cualquiera que sean los derechos civiles logrados, éstos podrían transformarse en una palanca importante para la expansión de la democratización política y social.

Los derechos civiles dan poder; ellos proveen oportunidades protegidas para actuar en el logro de derechos más amplios. Los derechos civiles hacen posible (pero reconozco que sólo posible) para varios actores individuales y colectivos definir más autónomamente su identidad e intereses. Por su lado, el principal factor que facilita estas luchas es dado por los derechos políticos —recorremos: expresión, asociación, movimiento, y similares— que el régimen democrático no puede sino sancionar y en una medida significativa (salvo que pierda su carácter democrático) sostener.

Asimismo, la expansión exitosa de derechos civiles basada inicialmente en la utilización de los derechos políticos tiende a vigorizar a estos últimos; esto a su vez abre avenidas para otras luchas para el logro de otros derechos, incluyendo derechos sociales. Como, entre otros, UNDP ha insisti-

do,¹²⁴ **estos derechos —políticos, civiles y sociales— pueden ser analíticamente separables pero en la práctica se presuponen los unos a los otros,** y usualmente avances en cualquiera de ellos hace posible que otros derechos puedan moverse en la misma dirección. Los avances en derechos civiles, o en derechos sociales, o en derechos políticos, son valiosos *per se* y también porque son resortes para la conquista de otros derechos.

Me parece que el complejo proceso que resulta de lo dicho arriba es el único camino abierto para América Latina. Y es un camino abierto sólo bajo condiciones democráticas. Que atravesar esa ruta no será fácil está demostrado, entre otras indicaciones, por un hecho que ya he mencionado: **en nuestros países la agenda pública ha sido monopolizada por cuestiones de política económica (además definidas de manera tecnocrática y socialmente regresiva), por escándalos de corrupción y por varios tipos de violencia.** Además, las reacciones gubernamentales a la violencia social van, la mayoría de las veces, en dirección a coartar aun más los derechos civiles del sector popular. Las privaciones provocadas por la falta de estos derechos así como también de derechos sociales, muy raramente alcanzan la agenda pública, excepto como problemas a ser tratados por la policía, o como políticas temporarias —y humillantes— de distribución de algunos bienes a segmentos (no pocas las veces seleccionados clientelísticamente) del sector popular.

Puede argumentarse que la desposesión del sector popular de derechos civiles y sociales básicos es la misma vieja historia en América Latina. Sin embargo, **hay un nuevo elemento a tener en cuenta. En los países que se ajustan a la definición de democracia política, esta misma gente ahora tiene derechos políticos:** pueden reunirse, expresar sus opiniones y demandas, y afiliarse a partidos políticos y organizaciones sociales. Hemos visto que éstos son segmentos de derechos importantes, los derechos que, a pesar del autoritarismo social y múltiples maltratos,

¹²³ Este mismo punto es afirmado en UNDP 2000: 8.

¹²⁴ Véase especialmente UNDP 2000a.

pueden determinar que estas democracias políticas no sean una farsa.

Lamentablemente, en términos de derechos civiles y especialmente sociales, bajo los regímenes democráticos existentes en América Latina se han logrado muy pocos avances. Sin embargo, esta afirmación merece dos salvedades. La primera es que en algunas dimensiones de desarrollo social (tales como alfabetismo, escolaridad, y mortalidad infantil) algunos países han mejorado estos indicadores. La segunda es que, al menos en el nivel agregado y en el mediano y largo plazo, **la democracia política parece tener consecuencias.**

Przeworski y sus colaboradores¹²⁵ realizaron un estudio masivo que incluyó todos los países en el mundo para los cuales había datos disponibles. Estos autores dicotomizaron estos países entre democracias (operacionalizadas como países que tienen elecciones limpias) y regímenes autoritarios (residualmente). Sobre esta base, los autores preguntaron si el tipo de régimen da cuenta de varios resultados a lo largo de una serie de dimensiones. Algunos resultados fueron negativos (por ejemplo, la tasa de crecimiento económico de países con regímenes democráticos o autoritarios es muy similar), pero otros resultados sí resultaron significativos. En particular,

“Las democracias tienen tasas de natalidad e índices de mortalidad más bajos. En democracia las mujeres tienen menos niños. Mayor número de niños alcanzan la edad adulta. Como adultos, viven más años... Las diferencias observadas en mortalidad infantil son [aun] mayores. Y el efecto del régimen [positivo] sobre la expectativa de vida es sorprendente: la diferencia observada es enorme para cada nivel de ingreso”.¹²⁶ Asimismo, “la mortalidad infantil promedio es mucho mayor bajo dictaduras”. En cambio, “gastos en educación [los cuales son más altos en

los regímenes democráticos] bajan radicalmente la mortalidad bajo los dos tipos de regímenes” [y lo mismo sucede con gastos en salud, los cuales en democracia están por encima del doble que bajo regímenes autoritarios, 3,3% y 1,5% del PBI, respectivamente].¹²⁷ Finalmente, “el efecto de regímenes políticos sobre la vida de las mujeres es notable... bajo las dictaduras las mujeres participan en actividades lucrativas fuera del hogar tan frecuentemente como bajo regímenes democráticos. Pero, además, bajo dictaduras ellas conciben muchos más niños, ven muchos más de ellos morir, y son ellas mismas también más susceptibles de morir”.¹²⁸

Vemos entonces que la democracia parece hacer diferencia en términos de varios derechos importantes. Sin embargo, al menos hasta ahora, pocas de estas consecuencias beneficiosas son visibles en América Latina; en verdad, como ya mencioné, en alguna de las dimensiones mencionadas por Przeworski *et al.* se ha dado más bien una regresión.¹²⁹

Finalmente, debemos notar otros resultados de este estudio: **la probabilidad de caída de regímenes democráticos es mayor que el promedio en países que son pobres**, cuando éstos enfrentan serias crisis económicas, cuando el coeficiente de Gini es superior a 0,35 y cuando los trabajadores formales reciben menos de 25 por ciento del valor agregado en el sector manufacturero —no hace falta decir que la mayor parte de los países de América Latina, incluso los que contienen regímenes democráticos, cumple todas o varias de estas condiciones.

Como se habrá notado, hasta aquí no he dicho mucho sobre otro desafío enorme: **la satisfacción de al menos las necesidades sociales más urgentes del sector popular.** Esto es debido a mi creencia de que para lograr este objetivo el disfrute de los derechos políticos junto con avances importantes en el

¹²⁵ Przeworski et al. 2000.

¹²⁶ *Ibid.*: 264.

¹²⁷ *Ibid.*: 237-9.

¹²⁸ *Ibid.*: 265.

¹²⁹ El tono de estas afirmaciones es tentativo ya que con respecto a estas cuestiones la recolección de datos relevantes en América Latina es una tarea aún en buena medida pendiente.

ámbito de los derechos civiles es crucial. De otra manera, las políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad continuarán siendo capturadas y distorsionadas por prácticas clientelísticas y paternalistas. Tal vez, durante el complejo proceso que he esbozado surjan actores sociales y políticos capaces de diseñar, o apoyar, alternativas que en la actualidad no podemos concebir.¹³⁰

Para que esto ocurra, deberíamos recordar que bajo los regímenes democráticos que existen en la actualidad en América Latina, los derechos políticos son los únicos que el sector popular más o menos disfruta en pleno. Si, como argumenté arriba, la democracia política y sus derechos son un bien público, es nuestra obligación política y moral ayudar al sector popular a utilizar las palancas de estos derechos para el logro de otros derechos; cualquier logro en este ámbito ayuda a afilar las “armas de los más débiles” para sus arduas luchas.¹³¹

XII. Derechos y capacidades

“Nadie... puede disfrutar completamente ningún derecho que supuestamente posee si carece de los elementos esenciales para una vida razonablemente saludable y activa.”¹³² Consecuentemente, “sería inconsistente reconocer derechos referidos a la vida o a la integridad física cuando los medios necesarios para el disfrute y ejercicio de estos derechos son omitidos”,¹³³ porque “el agente autónomo es aquel que no siempre está luchando por mantener las condiciones mínimas de una vida que valga la pena ser vivida”.¹³⁴

Estas afirmaciones son tristemente obvias; se refieren a las capacidades que facili-

tan, o imposibilitan, la agencia. Exactamente por las mismas razones que vimos al discutir derechos políticos, esta cuestión es teóricamente “indecidible” en lo que respecta a cuál sería el conjunto mínimo suficiente en términos de los derechos sociales (o de desarrollo humano) y derechos civiles (o de derechos humanos).¹³⁵ ¿Dónde y en base a qué criterio podríamos trazar una línea firme y clara por sobre la cual la *agencia* podría ser razonablemente considerada como habilitada en términos de derechos sociales y civiles y sus respectivas capacidades?

Lo mismo que con los derechos políticos, no hay, y nunca habrá, un acuerdo intersubjetivo firme, claro y generalizable con respecto a cuál sería un conjunto mínimo y suficiente de los respectivos derechos y capacidades. Y, como con los derechos políticos, en vez de tratar artificialmente de establecer los límites internos y externos de estos derechos, el procedimiento adecuado es analizar las razones y las consecuencias de su “indecidibilidad”.

Antes de entrar en la siguiente sección quiero ilustrar mi argumento con un par de ejemplos de las pendulaciones y ambigüedades que provocan los intentos de fijar dichos límites, desde listas minimalistas que son criticadas por ser manifiestamente insuficientes, hasta largas listas que son criticadas por incluir prácticamente cada cosa buena a la que uno podría aspirar para los seres humanos.¹³⁶ Estos problemas son observables aun dentro de los escritos de un mismo autor/a. Aquí menciono dos autores que son merecidamente influyentes en sus respectivos campos de estudio.

En términos de derechos humanos, Shue

¹³⁰ En O'Donnell 1998b y 2001 discuto algunas coaliciones políticas posibles relacionadas con esta cuestión.

¹³¹ Scott 1985. El argumento original sobre los usos positivos del derecho en las luchas del sector popular es de E. P. Thompson 1975.

¹³² Shue 1996: 7, bastardillas en el original.

¹³³ Vázquez 2001: 102.

¹³⁴ Raz 1986: 115.

¹³⁵ La superposición entre, por un lado, derechos sociales y civiles, y por el otro, desarrollo social y humano, respectivamente, es extensa pero no perfecta. He tratado esta cuestión en O'Donnell 2002a. Creo que esta cuestión es importante porque, como argumento en esa ob.cit., los derechos respectivos comprendidos en las tradiciones de la democracia política, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten el hecho crucial de estar fundados en la misma concepción de agencia que discuto en ese texto y el presente.

¹³⁶ Este tipo de crítica ha sido realizado, a mi entender con razón, con respecto a los Informes de Desarrollo Humano.

afirma que hay algunos “derechos estratégicamente críticos”,¹³⁷ que son necesarios “para el disfrute de todos los otros derechos”, y consisten en “seguridad, subsistencia, y libertad”,¹³⁸ Sin embargo, mientras Shue va desarrollando su análisis agrega una serie de otros derechos, que también considera necesarios para un conjunto suficiente.¹³⁹ Por otra parte, en términos de desarrollo humano, Nussbaum avanza en una dirección opuesta. Comienza con una compleja lista de “capacidades funcionales humanas centrales”.¹⁴⁰ Sin embargo, sin duda consciente de que esta lista es demasiado amplia, Nussbaum la “minimaliza” afirmando que hay dos capacidades (“razón práctica y afiliación”) que son aun más centrales, “ya que ambas organizan e impregnan todas las demás”.¹⁴¹

A pesar de estas pendulaciones, estos y otros autores dejan implicados dos puntos con los cuales sería muy difícil estar en desacuerdo. El primero es que las versiones minimalistas de estas listas son insuficientes para garantizar plenamente el disfrute de los derechos civiles, sociales y, en ese sentido, como ya vimos, también políticos. Uno siempre puede agregar otro derecho o capacidad que puede persuasivamente argumentarse es también necesario para hacer facilitar la agencia en cualquiera de esas tres dimensiones. El segundo punto es que las listas más extendidas presentadas por Shue y Nussbaum (así como también UNDP¹⁴²) **incluyen derechos y capacidades que son extremadamente importantes**. Otro aspecto usualmente mencionado es que los derechos

y/o capacidades presentados en estas listas son “igualmente fundamentales”.¹⁴³

Sin embargo, éste es el problema, en parte porque arriesga dejarnos sin guía práctica y analítica, y en parte porque ofrece un blanco fácil para los que niegan la relevancia de la propia *problématique* de los derechos civiles (y humanos), de los derechos sociales (y el desarrollo humano), y de una teoría de la democracia y de los derechos políticos que va más allá de los confines del régimen.

En este momento debería ser claro acerca de por qué realicé arriba una discusión bastante detallada de las libertades políticas. Apunté a justificar dos afirmaciones:

- una, que el conjunto mínimo suficiente de estos derechos es teóricamente indecidible; y la segunda, que estas libertades (de expresión, asociación, movimiento, y otras similares) son en realidad segmentos más amplios —y más antiguos— de derechos civiles;

- también argumenté que estos derechos corresponden a todos los seres humanos en tanto los re-conocemos como agentes, y que los derechos de agencia en la esfera política pueden difícilmente ser realizados si los individuos carecen de derechos sociales “básicos” y las capacidades concernientes al desarrollo humano y/o de los derechos civiles no menos “básicos” que ocupan a las corrientes de derechos humanos.¹⁴⁴

En este momento corresponde que insista en el fundamento común de la democracia, los derechos civiles (y humanos) y los de-

137 Shue 1996: 197.

138 *Ibid.*: 20 y *passim*.

139 *Ibid.*: 65 y *passim*.

140 Nussbaum 2000b: 12. Estas capacidades, que la autora también considera como derechos, son (*Ibid.* 78-80 y 1997: 287-289) la “vida; salud física; sentidos; imaginación y pensamientos; emociones; razón práctica; afiliación y control sobre el propio ambiente” (además, algunos de estos derechos tienen sus propias subcategorías). Asimismo, esta autora distingue entre “capacidades básicas, internas y combinadas”. (2000b: 84/5).

141 *Ibid.*: 79 y 82.

142 UNDP 2000a: 17 comienza con una lista bastante mínima (“las tres capacidades esenciales son que la gente pueda tener una vida larga y saludable, ser informada, y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente”). Sin embargo, a lo largo de este Informe esta lista es significativamente extendida con una serie de otros derechos y capacidades; véase, e.g., 2, 8, 19, 77, y *passim*.

143 *Ibid.*: 12 y *passim* por esta y otras expresiones similares.

144 Como Habermas 1999: 332 escribe: “Sin derechos básicos que garanticen la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habría ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales estos ciudadanos harían uso de su autonomía pública”. Este autor (Habermas 1998c: 261) agrega: “Por lo tanto la autonomía pública y privada se presuponen mutuamente, de manera que ni los derechos humanos ni la soberanía popular pueden reclamar primacía por sobre su contraparte”.

rechos sociales (y el desarrollo social): ellos comparten, como la misma fundación de sus respectivas visiones, una concepción moral del ser humano como un agente y los tres postulan que esta condición humana origina no sólo reclamos morales sino también derechos universalísticos, más allá del carácter indecible del conjunto mínimo suficiente de estos derechos.

Un ser dotado de razón práctica tiene derecho a ser respetado en su dignidad en cuanto tal; también tiene derecho a la provisión social de las condiciones necesarias para ejercer libremente los aspectos cognitivos, morales y de sociabilidad de su agencia. Someter a este individuo a, digamos, violencia física, o a privación de necesidades materiales básicas, o suprimir su ciudadanía política, son actos que niegan severamente su carácter de *agentes*. Esta visión ha sido explícita en la tradición de los derechos humanos.

En lo que respecta a la democracia, he sustentado que, aun mirando uno de sus aspectos, el régimen, podemos discernir que la *agencia* está fuertemente —aunque implícitamente— implicada. En relación al desarrollo humano, su preocupación por las capacidades sólo puede ser entendida en tanto facilitan funcionamientos adecuados a la agencia. Este fundamento y su universalismo es explícito en el trabajo de Amartya Sen y es hecho evidente en la vigorosa afirmación con que comienza el *Informe de Desarrollo Humano de 2000*: “Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común —asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas partes”.¹⁴⁵

Todos estos derechos —los tres: civiles, sociales y políticos— directamente corresponden a, y facilitan, la *agencia*.¹⁴⁶ Ésta es precisamente la razón por la cual cada uno

de ellos, o alguna combinación de ellos, “empuja” hacia la conquista de otros, o al menos crea oportunidades para su conquista. Vimos que en los países del Noroeste la conquista temprana de los derechos civiles (que contenían un paquete importante de derechos humanos) y más tarde de los derechos políticos facilitó enormemente la conquista de los derechos sociales (que a su vez contienen elementos significativos de, y al mismo tiempo promueven, el desarrollo humano). Sin embargo, como vimos en América Latina, no hay secuencias mecánicamente predeterminadas sobre estas cuestiones.

Asimismo, igual que con los derechos políticos, el conjunto mínimo suficiente de derechos civiles y sociales¹⁴⁷ es teóricamente “indecible”. Por otra parte, y también como vimos con los derechos políticos, cada uno de los derechos civiles y sociales que parecieran candidatos razonables a ser considerados “básicos” para facilitar la agencia, son extremadamente importantes y como tales deben ser empíricamente considerados y teóricamente tematizados. Una posibilidad para lidiar con esta cuestión, como hice con algunos ejemplos en relación a los derechos políticos, es proceder *a contrario*, identificando condiciones de privación tan aguda que cabría poca duda en lo concerniente a la negación de agencia en términos de derechos civiles y/o sociales. Éste es un paso útil; pero es una determinación negativa que no nos dice en qué punto las opciones de la agencia quedarían positivamente satisfechas.

Asimismo, ya he notado que los criterios relevantes para los derechos civiles, políticos y sociales han cambiado a lo largo del tiempo. Hemos visto que aun en los países del Noroeste esta variabilidad histórica crea graves problemas para establecer un conjunto mínimo suficiente de estos derechos; obvia-

¹⁴⁵ UNDP 2000a: 1.

¹⁴⁶ Esto considero que es abundantemente obvio, aun por definición de la cuestión, en el caso de los derechos humanos. En lo que respecta al desarrollo humano, aun aunque sea menos explícito, la misma concepción puede ser claramente detectada en afirmaciones del tipo “El desarrollo humano... es un proceso de mejoramiento de las capacidades humanas —expandir opciones y oportunidades de tal manera que cada persona pueda llevar adelante una vida respetable y valiosa”, UNDP 2000a: 2.

¹⁴⁷ Recuérdese que definí a este conjunto mínimo suficiente como los derechos que serían necesarios y a la vez suficientes para garantizar la existencia y persistencia institucionalizada de un régimen democrático. Recuérdese también que discutí varias razones que hacen imposible alcanzar un acuerdo intersubjetivo generalizado sobre una definición firme y clara del contenido de ese conjunto.

mente, es aun más difícil determinar ese conjunto para países que disponen de muchos menos recursos que aquéllos.

Todo esto seguramente perturba a una mente geométrica. Sin embargo, podemos avanzar elaborando en base a algunas contribuciones recientes. Sen ha hecho la interesante observación de que, aun en relación a teorías de corte conservador,

“sería útil preguntar por qué tantas teorías de la ética de los arreglos sociales tienen la característica común de demandar igualdad con respecto a algo... Es también de considerable interés pragmático notar que la imparcialidad y preocupación igualitaria, de una manera o de otra, proveen un trasfondo compartido a todas la propuestas éticas y políticas... que continúan recibiendo apoyo fundamentado y defensas razonadas... Si se afirma que la desigualdad es aceptable en algún espacio significativo, ella tiene que ser defendida razonadamente... [Cuando ése es el caso] el argumento toma la forma de mostrar esa desigualdad como consecuencia de igualdad en algún otro —más centralmente importante— espacio”.¹⁴⁸

Esto es un logro contemporáneo. Por largo tiempo, muchas teorías postularon la desigualdad humana intrínseca; como noté en un contexto diferente pero convergente, esclavos, trabajadores, mujeres y muchos otros estuvieron condenados a la falta de agencia y por lo tanto a ser considerados intrínsecamente inferiores a sus “superiores”. Sospecho que la tendencia notada por Sen —que todo tipo de teorías éticas contemporáneas se basa en alguna dimensión de la igualdad humana— es una reverberación del proceso histórico de extensión de la atribución de agencia en espacios políticos y sociales variados.

A pesar de los muchos horrores de la época actual, la creciente indisputabilidad de que todos los seres humanos son en algún sentido fundamental iguales es una gran conquista. Como consecuencia, la visión universalista de *agencia* postulada por el desarrollo humano y los derechos sociales, por los derechos humanos y civiles, y por la democracia, no es, en el mundo contemporáneo, un argumento aislado y excéntrico.

Además, no creo que la igualdad universalista que estas corrientes postulan pueda ser derrotada por el relativismo cultural extremo en boga en algunos ámbitos.¹⁴⁹ Aun en países donde, como en América Latina, esta igualdad es de hecho negada de maneras diversas, la visión igualizadora de la *agencia*, implicada por sus regímenes democráticos, ya está ahí, disponible para ser movilizada en la conquista de los muchos derechos aún faltantes.

XIII. Luchas democratizadoras

Las afirmaciones de la sección previa omiten considerar varias discusiones filosóficas y éticas que se centran en la igualdad y sus *trade-offs* con la libertad. Éstas son cuestiones extremadamente importantes, que por siempre generarán discusiones teóricas y conflictos políticos. No puedo tratar este tema en el presente texto. Aquí tengo en cuenta situaciones que son en realidad previas a esas discusiones. En el Noroeste, estas discusiones tratan de la cuestión de qué principios de libertad y/o equidad deberían regular la distribución de bienes sociales una vez que todos, o la mayoría, han obtenido un nivel básico de derechos y capacidades.¹⁵⁰

En cambio, en las situaciones latinoamericanas a las que me refiero aquí, la cuestión principal se refiere a los individuos —muchos— que no han logrado esos derechos y capacidades básicas. Esto plantea la pregunta de si existen o no —con anterioridad a los

¹⁴⁸ Sen 1992:17-21, bastardillas en el original. Específicamente, Sen discute la teoría de justicia de Robert Nozick 1974. Hay que considerar, consistentemente con las afirmaciones de Sen, las maneras tortuosas (casi siempre incluyendo visiones de un mercado mítico plenamente competitivo que en el momento adecuado derramará sus beneficios sobre todos) con las que el actual status quo es defendido en América Latina.

¹⁴⁹ No tengo espacio aquí para tratar esta cuestión. Para argumentos sólidos contra el antiuniversalismo extremo de las visiones culturales relativistas, véanse especialmente Franck 2001, Garzón Valdés 1993, Nussbaum 2000b, Sen 1999b y 2000 y Stepan 2000. Touraine 1997: 206 argumenta que: “No hay sociedad multicultural posible sin principios universalistas que permitan la comunicación entre grupos e individuos social y culturalmente diferentes”.

¹⁵⁰ Dasgupta (1993: 45, nota al pie) comenta correctamente: “La mayoría de las teorías éticas contemporáneas

dilemas de libertad vs. equidad que emergen bajo la abundancia— buenas razones para afirmar un derecho universalista para el logro de un nivel, o conjunto, básico de derechos y capacidades —civiles, sociales y políticas—. Creo que esas razones existen y que su fundamentación es la *agencia*.

Estas razones hacen referencia a un aspecto primario de la equidad: no plena igualdad, sino igualización básica. Por igualización entiendo el derecho de todos a al menos dos cosas: una, como vimos cuando examinamos las instituciones estatales pero ahora más generalmente, ser tratados con la equidad y consideración debida a la condición de agentes; y, segundo, lograr un piso básico de derechos y capacidades que habilitan la agencia o, al menos, no sufrir privaciones que claramente la impiden.¹⁵¹

Voy a regresar a este tema. Pero antes quiero notar otra contribución de Sen, quien argumenta que:

“La participación [democrática] política y social tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar” [así como también] “valor instrumental, al mejorar la posibilidad de la gente de ser escucha-

da... en sus reclamos de atención política (incluyendo demandas sobre necesidades económicas)”.

Sen explica que la democracia tiene un valor constructivo ya que:

“Aun la idea de “necesidades”, incluyendo el entendimiento de las “necesidades económicas”, requiere discusión pública e intercambio de información, visiones y análisis... Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales para inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos son también centrales para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas”.¹⁵²

Podemos relacionar estas observaciones con mi discusión de la “indecidibilidad teórica” del conjunto de derechos correspondientes a la democracia. En relación a este tema, Jeremy Waldron comenta que:

“Cualquier teoría de derechos enfrentará desacuerdos sobre los intereses que identifica como derechos y sobre los términos

presuponen al comienzo de la indagación que estas necesidades [básicas] han sido realizadas”. Esta presunción es explícita en los trabajos de filosofía política anglosajones que han sido más influyentes en las últimas décadas. Rawls 1971: 152, 542-3 aclara que su teoría de la justicia es aplicable sólo en países donde “solamente las necesidades materiales menos urgentes quedan por ser satisfechas” (por una reafirmación reciente de esta presuposición véase Rawls 2001). A su vez, aunque menos explícita, la misma presuposición está contenida en el trabajo de Habermas, probablemente el filósofo político de Europa continental más influyente. Éstos y otros autores dejan pendiente la pregunta que formulo aquí, la de qué se puede decir de países, aun aquellos que incluyen un régimen democrático, que no cumplen con esta presuposición.

¹⁵¹ Algunos estudios empíricos son de interés considerable en relación con este aspecto de un piso o umbral mínimo para todos. En particular, Frohlich y Oppenheimer 1992 realizaron una serie de experimentos para encontrar las visiones de justicia distributiva predominantes. Pidieron a los participantes (estudiantes universitarios de Canadá, Polonia y Estados Unidos) que intentaran llegar a un acuerdo unánime sobre qué principio generaría “la más justa distribución del ingreso” en una sociedad en la cual los individuos no saben de antemano en qué posición ellos estarán [“el velo de ignorancia” de Rawls: 1971]. Los principios eran: 1. “Maximizar el más bajo ingreso en la sociedad”; 2. “Maximizar el ingreso promedio” [el principio de Harsanyi 1975 del “promedio máximo de utilidad”]; 3. “Maximizar el ingreso promedio sólo después de garantizar que la diferencia entre los individuos más pobres y los más ricos... no es mayor que una cantidad especificada” [“el principio de diferencia” de Rawls: 1971]; 4. Maximizar el ingreso promedio sólo luego que un cierto ingreso mínimo especificado es garantizado a todos”; o 5. Cualquier otro principio que los participantes desearan formular (Ibíd.: 35 y *passim*). Los autores realizaron un total de setenta y seis experimentos. Un sorprendente 78% de estos grupos estuvo de acuerdo en elegir el criterio número 4 sin ningún techo; es decir, establecer un mínimo garantizado a todos y más allá de ello ninguna restricción sobre cuán prósperos podrían ser algunos de ellos (Ibíd.: 59 y *passim*). Nótese que esto es equivalente a elegir los derechos y capacidades básicos que discuto en el texto. Asimismo, Frohlich y Oppenheimer informan que “la democracia fue importante en los experimentos: mientras más abiertas y extendidas eran las discusiones durante los experimentos, más firme y más estable fue el apoyo a este principio”. Para otros detalles me remito a esta ob. cit.

¹⁵². Ibíd.: 11.

en que los identifica... además, las teorías de derechos tienen que enfrentar controversias sobre las formas de obligación que fundamentan y los tipos de prioridad moral que ellas establecen: obligaciones absolutas, obligaciones *prima facie*, prioridades lexicales, prioridades ponderadas [y otras]”.

El contenido de los derechos, su grado de especificidad, su alcance, la prioridad relativa de algunos derechos sobre otros y otras cuestiones de este tipo son y siempre serán disputables; hay demasiados puntos de vista y preferencias, demasiadas teorías de lo que es justo y/o equitativo, y demasiados intereses y posiciones sociales para que cualquiera de estas cuestiones sea clara y firmemente resuelta. Éste es un hecho de la vida social; es una consecuencia de la agencia humana y de la diversidad de proyectos de vida, puntos de vista, intereses y espacios sociales que ésta sustenta.

A este hecho se agrega un problema práctico que ya he mencionado: implementar derechos, prácticamente cualquier derecho, requiere arreglos institucionales y estos arreglos cuestan dinero, usualmente provisto por el cobro de impuestos. Debido a esto, no sólo por actitudes sesgadas o negligentes, algunos derechos no son sancionados, otros son implementados débil o selectivamente y en realidad sólo algunos son más o menos plenamente implementados. **Por supuesto que este problema es más agudo mientras más pobre es el país en cuestión —y es aun más agudo cuando ese mismo país es profundamente desigual—.** En consecuencia, los derechos no son estáticos, ellos “están constantemente expandiéndose y contrayéndose bajo el impacto de acción legislativa y judicial”.¹⁵³

Holmes y Sunstein concentran su análisis en un país rico —Estados Unidos— cuando describen la selectividad en la sanción e implementación de derechos que re-

sulta de varias restricciones institucionales y económicas; por supuesto, estas restricciones son más agudas mientras más débil es el estado. Ahora recapitulo la discusión previa por medio de algunas proposiciones.

25. En cualquier circunstancia histórica dada, es eminentemente disputable qué derechos, con qué intensidad, con qué alcance y con qué prioridades son sancionados e implementados.

26. Este hecho es en parte debido a restricciones institucionales y económicas, pero también resulta de la diversidad social implicada por la agencia y la multiplicidad de puntos de vista, estilos de vida e intereses que la propia agencia genera.

¿Cuál es la respuesta a estos problemas y restricciones? Simplemente, democracia.

La cuestión crucial es quién decide, cómo y en base a qué, qué derechos son sancionados e implementados, y con qué intensidad y alcance, mientras otros derechos no son sancionados o permanecen como letra muerta. Aun cuando estén basadas en características universales del ser humano, qué demandas-necesidades se transforman en derechos, en qué medida ellos son implementados y con qué *trade-offs* con otros derechos y obligaciones, es una construcción social.¹⁵⁴

Una de las cuestiones más importantes es quiénes y cómo concurren a esta construcción (incluyendo por cierto las demandas-necesidades que no logran ser inscriptas como derechos). Los reconocimientos mutuos de agencia demandados por la ciudadanía política son cruciales en esta cuestión.¹⁵⁵ Es éste es el espacio en el que, al menos en Noroeste, muchas demandas-necesidades de trabajadores, campesinos, mujeres y otros fueron transformadas en derechos accionables.¹⁵⁶

¹⁵³ Holmes y Sunstein 1999: 104

¹⁵⁴ Para elaboración de este punto, véase Whitehead 2002b.

¹⁵⁵ Para un análisis que recalca esto véase Ackerman 1980.

¹⁵⁶ Aunque enfoca en luchas por la conquista de derechos en otras regiones, Epp 1998: 197 propone una conclusión que es altamente pertinente para América Latina: “La lección básica de este estudio es que los derechos no son regalados: ellos son ganados a través de acción colectiva concertada que surge tanto de una sociedad civil vigorosa como del apoyo público”. De acuerdo con esta visión, UNDP 2000b: 78 correctamente señala: “Lo que más necesitan los pobres es mayor capacidad organizativa, más poder para influenciar el rumbo de sus vidas”.

Sin embargo, he notado que hoy en día las luchas en esos países en torno a necesidades, demandas y derechos presuponen que casi todos están por encima de un piso de derechos y necesidades básicas. No es éste el caso de América Latina y otras regiones del Sur y del Este. Esto otorga urgencia especial y dramatismo a los argumentos y conflictos sobre cuáles deberían ser los derechos sancionados e implementados en estos países. También noté que en nuestros países, ya sea por medio de represión autoritaria o debido a privaciones severas sufridas por el sector popular, sus demandas-necesidades raramente alcanzan la agenda pública.

Este es un reflejo de la desigualdad de estos países: pocas cuestiones llegan a esa agenda que no sean en el interés de las clases y sectores dominantes, excepto preocupaciones sobre la “(in)seguridad pública” que no pocas veces implican criminalizar la pobreza y, con ella, adicionales regresiones en los derechos civiles del sector popular.

Paradójicamente, es en los países donde más se necesita una amplia discusión sobre demandas-necesidades, en que es más difícil incorporar estas cuestiones en la agenda pública. La sordera de esta agenda es una indicación de la baja calidad de estas democracias. Sin embargo, he argumentado que la respuesta a esta situación es más democracia. Los derechos de la ciudadanía política *plus* cualesquiera sean los derechos civiles que efectivamente existen en cada caso, además de alianzas políticas apropiadas,¹⁵⁷ son las palancas iniciales para esta larga y ardua tarea.

Curiosamente, el principal tema de esta tarea es la misma cuestión que, argumenté, es teóricamente indecible: ¿qué sería “un mínimo social decente”,¹⁵⁸ en términos de un conjunto básico de derechos civiles (o humanos) y sociales (o capacidades de desarrollo

humano)? Asimismo, si un país es pobre y tiene un estado anémico y un sistema legal truncado, ¿qué secuencias y trayectorias serían adecuadas para el logro de tal mínimo?¹⁵⁹

Como debe ser claro a esta altura, no podemos saber de antemano la respuesta a estas preguntas. Sin embargo sabemos dos cosas útiles. Una es que, tal como vimos con respecto a los derechos políticos, podemos derivar, inductivamente y *contrario sensu*, condiciones que más allá de duda razonable impiden la realización de la agencia, ya sea definida en términos de derechos civiles y humanos, o de derechos sociales y desarrollo humano. Ser sometido a violencia física, o a miedo recurrente a esta, o a hambre y desnutrición, o a serias enfermedades prevenibles o discapacidades hereditarias; éstas son, entre otras que el lector querrá agregar, fuertes candidatas a ser consideradas privaciones de derechos y capacidades básicas.

Hemos llegado a un punto que quiero recalcar. En relación a los derechos políticos, la indecidibilidad de su conjunto mínimo suficiente no nos impidió identificar algunos derechos (tales como, para repetirlo una vez más, de expresión, asociación, y movimiento) de los cuales podemos hacer con confianza la siguiente proposición empírica, derivada inductivamente: si estos derechos faltan, o si son seriamente coartados, entonces un régimen democrático y su componente de ciudadanía política no existen.

En el mismo sentido, la imposibilidad de determinar el conjunto mínimo suficiente de derechos civiles y sociales no debería impedirnos establecer condiciones que, sobre la base de conocimientos disponibles, nos permiten afirmar que ellas impiden severamente la *agencia* de los que sufren dichas condiciones. Asimismo, lo mismo que hicimos con los derechos polí-

¹⁵⁷ Para una discusión de posibles alianzas me refiero una vez más a mi ob. cit. 1998b. Véanse también MacAdam et al. 2001 y Huber y Stephens 1999. Estos últimos argumentan que precisamente debido a que el sector popular tiene escaso acceso a las burocracias estatales, el uso de sus derechos políticos democráticos les es particularmente importante. Por su parte, en términos más generales Verba et al. 1995: 516, luego de notar las grandes ventajas políticas que disfrutan en los Estados Unidos los grupos e individuos ricos y altamente educados, argumentan: “El voto es el único tipo de actividad política para la cual existe una igualdad decretada entre los que toman parte en ella”.
¹⁵⁸ Nussbaum 2000a: 125.

¹⁵⁹ Por supuesto, aun dentro de América Latina hay variaciones importantes en esta cuestión, que deberían ser tomadas en cuenta al trazar posibles secuencias y trayectorias. Una discusión detallada de esta cuestión depende de una evaluación país por país, una tarea que excede largamente las posibilidades del presente texto.

ticos, probablemente la mayoría de estas condiciones tendrán que ser afirmadas *a contrario*, al menos hasta que tengamos más y mejores conocimientos.

Por ejemplo, en términos de derechos sociales y desarrollo humano, físicos y biólogos conocen bien los requerimientos nutricionales mínimos de varias categorías sociales (embarazadas y madres en período de amamantamiento, niños de varias edades, trabajadores manuales, etc.), así como también las consecuencias trágicas que la privación de los mínimos respectivos provoca en sus víctimas y su descendencia.¹⁶⁰ En términos de derechos civiles y humanos, podemos, digamos, identificar prácticas de violencia doméstica o de tortura policial y otros malos tratos severos que claramente niegan la *agencia*. Afortunadamente, hoy en día hay muchas instituciones —públicas, privadas e internacionales— recolectando todo tipo de datos relevantes; tal vez el momento ha llegado para que alguna institución (¿UNDP?) asuma el liderazgo en coordinar la compatibilización y el uso compartido de esos datos.¹⁶¹

De una forma o de otra, debemos darnos cuenta de que las necesidades y privaciones respectivas no son sólo sufrimientos individuales; éstas son cuestiones sociales, a ser tratadas en términos del reconocimiento de responsabilidades estatales y colectivas.¹⁶² En base a evidencia de este tipo de privaciones y sus consecuencias, puede argumentarse convincentemente que los recursos de un

país deben ser primordialmente asignados a superar tales privaciones.

Sin embargo, podemos estar seguros de que argumentos alternativos serán presentados; digamos, dirigir la mayoría de esos recursos a mejorar los servicios de salud y la educación de los sectores medios, así una fuerza de trabajo bien entrenada y saludable mejora tasas de crecimiento económico que a la larga presumiblemente también beneficiarán a los que sufren las privaciones más severas. Otra cosa que sabemos es que estas son cuestiones políticas, imbuidas de distintos valores, ideologías y posiciones sociales, así como por teorías más o menos implícitas sobre el funcionamiento de una sociedad dada y, hoy en día, crecientemente, también sobre el funcionamiento del mundo entero.

Las discusiones resultantes definen cuáles son las necesidades “reales” que un país enfrenta, ignora, o reprime. Estos son los papeles instrumentales y constructivos que, como vimos, Sen correctamente asigna a la democracia. Este autor agrega;

"Nuestra concepción de necesidades se relaciona con nuestras ideas de la evitable naturaleza de algunas privaciones y con nuestro entendimiento de lo que puede hacerse con respecto a ellas... Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, son no sólo el eje sobre el cual giran en su capacidad de inducir respuestas sociales a necesidades

¹⁶⁰ Para datos y discusión sobre la lamentable situación de América Latina en esta y otras cuestiones relacionadas véase Bartell y (Alejandro) O'Donnell 2000. Para discusión general de esta cuestión véase Dasgupta 1993: 474. Como una de las conclusiones de su estudio, este autor afirma: "En general se dice que aun cuando una persona no posee bienes físicos posee un bien inalienable, es decir su fuerza de trabajo... He mostrado la importante verdad de que esto es falso... La conversión en poder laboral real puede ser [sólo] realizada si la persona encuentra los medios para hacer la conversión, y no al revés. Alimentación y cuidados médicos son los medios necesarios para ello".

¹⁶¹ Los Informes de Desarrollo Humano tanto en su versiones nacionales como internacional son pasos importantes en esta dirección, pero los datos resultantes de ellos aún necesitan ser juntados y compatibilizados. Asimismo, la cobertura de estos datos es aún bastante limitada. Por su parte, me impresiona la capacidad de Banco Mundial de recolectar (directa o indirectamente) o adquirir varios tipos de datos. Sin embargo, estos datos no están disponibles en su forma original para el análisis por parte de investigadores no pertenecientes a esa institución (¿una importante cuestión de *accountability*? y la visión del desarrollo que guía la recolección de tales datos es bastante diferente de la articulada aquí y en los *Informes de Desarrollo Humano*).

¹⁶² Weale 1938: 35 propone lo que muy bien puede ser una regla útil: "El criterio básico de un mínimo social... es que cuando este es satisfecho las personas deben ser capaces de cumplir con las obligaciones que son convencionalmente esperadas de ellas en su sociedad como productores, ciudadanos, vecinos, amigos y parientes." Esto a su vez está basado en "el principio que el gobierno debe asegurar las condiciones de igual autonomía, para todas las personas sujetas a su jurisdicción".

económicas, sino que también son centrales a la conceptualización misma de las necesidades económicas".¹⁶³

La política, la política democrática incluida, implica tanto consenso como conflicto. Forzar algunos temas a que sean incluidos en la agenda pública, argumentando que algunas privaciones son subsanables o prevenibles y que ellas fundamentan derechos accionables, debatir sobre las prioridades relativas de varios tipos de derechos, y, aunando todo, plantear socialmente la cuestión de los derechos y capacidades que habilitan la agencia —éste es el campo en el cual, bajo la democracia, la competición política ha sido y seguirá siendo librada.¹⁶⁴

Considerando esto, me parece importante recordar la dinámica peculiar de la democracia, incluyendo la siempre posible extensión y retracción¹⁶⁵ de los derechos políticos, sociales y civiles.¹⁶⁶ Vimos que un régimen democrático puede coexistir con la privación severa de derechos sociales, así como con la negación de importantes derechos civiles; asimismo, no podemos decir con seguridad que un régimen democrático en ningún sentido estricto causa avances en aquellos derechos.

Sin embargo, estos tres tipos de derechos tienen una fuerte afinidad electiva:¹⁶⁷ **debi- do a que están basados sobre la misma vi-**

sión de los seres humanos, estos derechos se invocan mutuamente. Por ejemplo, en el Noroeste los avances en derechos civiles y las condiciones sociales del sector popular hicieron muy difícil resistir sus demandas por ciudadanía política; la extensión de esta última dio a las mujeres y algunas minorías una plataforma importante para adquirir otros derechos civiles y sociales; la amplia realización de los derechos civiles ayudó a la conquista de derechos sociales y políticos;¹⁶⁸ la disponibilidad de derechos políticos ha prevenido hambrunas;¹⁶⁹ etc. (el “etc.” indica que éstos son sólo ejemplos); éstos y otros que podrían ser mencionados sugieren que bajo la metáfora de la afinidad electiva subyacen importantes relaciones empíricas.

Estoy persuadido de que la fuerza que impulsa estas relaciones es **finalmente moral: el reconocimiento de que un/a agente no debe ser privado/a de ninguno de los derechos y capacidades básicas que normalmente lo/a habilitan a ser un tal agente.**

Desde Atenas, aunque restringida a un segmento de la población, hasta tiempos contemporáneos, donde llegó a ser inclusiva aunque mezclada con los componentes más pasivos y adscriptivos correspondientes a la nacionalidad, la ciudadanía política ha sido marcada por la visión de que los individuos respectivos son real o potencialmente *agen-*

¹⁶³ Sen 1999: 11.

¹⁶⁴ En general, pero con respecto a América Latina en particular, Waldron 1999: 243 nota que “La política tiene que ver con principios y no sólo con *policy*... Lo que ocurre dentro del proceso político determina, no sólo el contenido de nuestras metas sociales, sino también el contenido y distribución de los derechos de individuos... Dado que existe desacuerdo entre la gente respecto a los derechos que poseemos (o que deberíamos poseer), la especificación de nuestros derechos legales tiene que realizarse a través de algún proceso político o... En otras palabras, el caso de los derechos no es una excepción a la necesidad general de tener una autoridad [i.e., un estado, *O'Donnell*] en la política.

¹⁶⁵ Laurence Whitehead 2002b comenta certeramente que en América Latina cualesquiera sean los derechos conquistados ellos tienden a ser más fácilmente revertidos o cancelados que en el Noroeste.

¹⁶⁶ No he tenido espacio aquí para tratar la compleja e importante cuestión del pluralismo legal y cultural. Sólo quiero mencionar que en tiempos contemporáneos, los gobiernos democráticamente electos han tratado esta cuestión más decentemente que los regímenes autoritarios y las democracias oligárquicas. Por cierto, mucho queda por hacer, y la intersección de la legalidad del estado (aun de uno democrático) y sistemas comunales legales (especialmente de comunidades indígenas) no previene la emergencia de problemas a veces muy conflictivos. Sin embargo, considero que ese tipo de estado de derecho debería estar habilitado para tratar estas cuestiones de la manera decente y respetuosa que es demandada por sus propias premisas. Sobre estos temas véase, entre otros, Dandler 1998, Houtzager y Crook 2001, Seider 2000, y Yrigoyen Fajardo 1999.

¹⁶⁷ En el sentido originalmente usado por Goethe, del cual Weber tomó prestada esta metáfora: dos o más componentes que no se causan el uno al otro pero que ejercen una influencia mutua atracción sinérgica.

¹⁶⁸ Por ejemplo, Touraine 1994 nota que los trabajadores europeos obtuvieron sus derechos sociales luchando por principios generales, como la libertad y la justicia.

¹⁶⁹ Como argumenta Sen *inter alia* en su 1999b.

tes. Esta marca le da a la democracia su enorme significado normativo: aunque en ciertos períodos ofuscados o descuidados, ese significado puede ser —y recurrentemente ha sido— resucitado por apelaciones a la dignidad y el respeto que el ciudadano/agente merece inherentemente. Es por esta razón que:

“Ninguna teoría de la democracia que omite dar a la idea igualitaria un lugar central puede producir una representación fehaciente del peso extraordinario de la democracia en la imaginación política moderna... Debemos tener en cuenta que históricamente uno de los objetivos principales de los movimientos democráticos ha sido buscar compensación en la esfera política de los efectos de las desigualdades en la economía y en la sociedad”.¹⁷⁰

Es por esta razón, también, que “lo que la democracia es no puede ser separado de lo que la democracia debería ser... en una democracia la tensión entre hechos y valores alcanza el punto más alto.”¹⁷¹ Lo mismo que con las cuestiones de indecidibilidad y ambigüedad que he notado en cuanto a la relación entre democracia y el estado, la teoría política que intenta exorcizar el componente normativo intrínseco de la democracia lo hace al precio de su empobrecimiento y, también, de conclusiones prácticas muchas veces erróneas.

Antes de regresar a estas reflexiones teóricas presento algunas sugerencias empíricas relacionadas con la discusión precedente.

XIV. Sugerencias empíricas concernientes a derechos civiles y libertades (III)

III.1. En relación a derechos civiles (humanos)

III.1.1. Número, posición social, género, edad y localización geográfica de los individuos quienes son y/o han sido victimizados con violencia física, incluyendo violencia do-

méstica y/o perpetrada por la policía y otras instituciones estatales.

III.1.2. Número y localización geográfica de diversos crímenes, especialmente sexuales, homicidios y robos a mano armada.

III.1.3. Si a los extranjeros se les asignan los mismos derechos civiles y sociales que a los ciudadanos, si al menos al nivel local pueden participar en asuntos políticos, y si son tratados por funcionarios del estado y por los ciudadanos con la consideración y el respeto debidos.

III.2. En relación a los derechos sociales (desarrollo humano)

III.2.1. Número, porcentaje, posición social, género, edad y ubicación geográfica de los individuos que carecen de comida, habitación, vestimenta y agua potable mínimamente adecuados.

III.2.2. Ídem, individuos afectados por la falta de acceso a servicios de salud, por enfermedades prevenibles y por discapacidades heredadas o adquiridas debido a las privaciones enumeradas en el presente párrafo.

III.2.3. Ídem, analfabetos absolutos y funcionales, y tasas de matriculación y deserción a varios niveles educativos.

III.2.4. Ídem, número, proporción, posición social, género y ubicación geográfica de individuos que están desempleados o trabajando en sectores informales de la economía en la cual no se les reconoce derechos civiles y laborales básicos.

III.3. En relación al contexto social

III.3.1. Si, en general —y evaluado entre otros por medio de encuestas de opinión pública, legislación, decisiones judiciales y los medios de comunicación— apoya un contexto social diverso, con especial atención a indicaciones de intolerancia o discriminación.

III.3.2. Si varios medios de comunicación transmiten información diversa, opiniones y análisis sobre cuestiones públicas, y si esta información, opiniones y análisis

¹⁷⁰ Beitz 1989: xi, xvi. De la misma manera, Shapiro 1996a: 6 comenta "la asociación histórica de la democracia con la oposición a arreglos sociales injustos". Para afirmaciones similares véanse Furet 1998 y Rosanvallon 1995.

¹⁷¹ Sartori 1967: 4, bastardillas en el original; para elaboración véase Sartori 1987 vol. I, especialmente el capítulo 4.

pueden ser considerados autónomos de intereses o presiones del estado, el gobierno, y/o varios intereses privados, incluyendo económicos.

III.3.3. Si en organizaciones no estatales existen derechos de participación, o si al menos los derechos civiles (y, eventualmente, los derechos laborales) de sus miembros son respetados.

III.3.4. Si existen garantías y libertades adecuadas para el ejercicio de varias acciones de *accountability* societal.

XV. Precisiones sobre el estado (o calidad) de la democracia

Aquí resumo mi visión sobre la conceptualización del estado (o calidad) de la democracia. Con este término quiero significar diferentes grados de democraticidad. Por esto a su vez me refiero a los ítems empíricos o estándares que he sugerido en el presente texto. Estos ítems pueden ser vistos como vectores que mapean dimensiones que, dependiendo de los datos obtenibles para cada una, tal vez podrían ser ordenadas en algún tipo de escala o índice.¹⁷²

La distancia del nivel establecido por el estándar respectivo o, eventualmente, desde un “fondo” indicando la ausencia de un factor dado, establecería (o permitiría una evaluación razonada de) la relativa democraticidad de tal dimensión. El resultado general sería una serie de vectores —por supuesto, algunos mejor medidos que otros— de la relativa democraticidad de cada caso.¹⁷³ Estos procedimientos, como el proyecto presente intenta realizar,¹⁷⁴ deberían proporcionar mucho conocimiento nuevo y útil sobre el funcionamiento —los logros y los fracasos— de la democracia en América Latina.

Quiero hacer explícito en este punto del

análisis un sesgo personal: **mientras más democraticidad encontramos, mejor. Esto no ignora que, como ya mencioné, hay *trade-offs*, ni que raramente, si es que alguna vez sucede, todas las cosas buenas llegan juntas.** Pero aun así creo que *in dubio pro democratia*; es decir, *trade-offs* en contra de una dimensión democrática dada deberían ser debidamente justificados.

Asimismo, esas justificaciones deberían ser hechas públicamente; una oportunidad equitativa de ser abiertamente debatidas debe ser ofrecida y la decisión de aceptar los *trade-offs* debe ser hecha por instituciones autorizadas legalmente y procediendo de acuerdo a reglas democráticas¹⁷⁵ (o, como con los ejemplos que presenté arriba, de decisiones sobre cambio o de seguridad nacional, por parte de instituciones que han sido debidamente autorizadas a tal efecto y cuya autoridad puede ser desafiada a través de medios democráticos).

Ahora debo calificar mi afirmación de que *in dubio pro democratia*. Creo que éste es un criterio general válido. Sin embargo, no impide la discusión teórica y, en verdad, eminentemente política sobre dos preguntas: **¿Cuánta democracia, y democracia dónde?** En relación a estas preguntas, un demócrata radical querrá avanzar homogéneamente en todos los vectores de la democratización, en tanto, en el otro extremo, un demócrata conservador, preferirá bajos niveles en no pocos de estos vectores.¹⁷⁶

Mi sesgo personal no apunta a bloquear esta cuestión, que está en el núcleo de lo que la democracia (y, de hecho, la política en general) es. **¿A qué esferas más allá del régimen deberían los mecanismos democráticos de toma de decisión y el principio y los derechos de ciudadanía extenderse? ¿Qué**

¹⁷² Este procedimiento es idéntico al "precisamiento" de una definición que Collier y Levitsky 1997 discuten.

¹⁷³ Una de las cuestiones metodológicas más importantes, con la cual otro participante del presente proyecto está trabajando (G. Munck), es si sería posible o conveniente reducir estos vectores a algún tipo de índice.

¹⁷⁴ Como la Auditoría (Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe 2001) ya ha hecho con el mismo objetivo en relación a Costa Rica.

¹⁷⁵ Por "reglas democráticas" en el presente contexto quiero decir que las respectivas instituciones públicas han procedido de la manera que corresponde a los respectivos ítems en los excursi precedentes.

¹⁷⁶ Por ejemplo, afirmar que la democracia es exclusivamente sobre el régimen y que, aún dentro de este, una mayor participación podría impedir el logro de otros valores, tales como la estabilidad política, la eficacia de la política económica, y otros.

costos en términos de *trade-offs* con otros objetivos sociales estamos dispuestos a pagar para avanzar en la democratización? ¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios que permitan trazar criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no dichos mecanismos y principios?

Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y a través de qué proceso de decisión (democrático u otro) debería decidir sobre este tipo de cuestión? Tratar satisfactoriamente estos temas requiere teorías de la democracia que no han sido escritas aún.¹⁷⁷ Asimismo, creo que estas teorías deberían aceptar que en esta cuestión estamos tratando con el último “indecidible”. Una concepción consistente de la democracia tiene que estar fundamentada, como vimos arriba, en la concepción de *agencia* implicada por el régimen democrático y su apuesta universalista.

La “indecidibilidad teórica” de los derechos políticos, por sí mismos y mucho más si también reconocemos a los derechos civiles y sociales como relevantes para la democracia, le da a la democracia su peculiar dinámica y apertura histórica. Como consecuencia, **los demócratas sinceros de varios cuños debatirán por siempre sobre dónde, cómo y cuándo los límites de la democracia deben ser situados.** La política, especialmente la política democrática, es siempre centralmente sobre los propios límites de la política, y consecuentemente, también del estado.¹⁷⁸ ¿Cuáles son males sociales prevenibles, cuáles de ellos deberían ser resueltos por la acción política y un estado adecuado, y cuáles son hechos ineluc-

tables o que es mejor dejar librados al mercado o a la buena voluntad de algunos actores sociales?

Los demócratas sinceros de varios cuños debatirán por siempre sobre dónde, cómo y cuándo los límites de la democracia deben ser situados. La política, especialmente la política democrática, es siempre centralmente sobre los propios límites de la política, y consecuentemente, también del estado.

Sabemos cuánto los límites de la política, de la democracia y del estado han sido reducidos en la historia reciente de América Latina. Vimos que la mayor parte de la teoría contemporánea de la democracia se restringe al régimen. Ahora vemos que esta no es meramente una cuestión académica; más bien, esta restricción refleja, y refuerza, una concepción **general restrictiva de lo que la política, específicamente la política democrática, trata.** Estas visiones expulsan la democracia y, en general, la política, de cualquier relación activa con la gran injusticia social implicada por la carencia extendida de derechos sociales y civiles, y propician la anemia de un estado que es apenas creíble para la mayoría de su propia nación.

Con el presente texto espero contribuir a desafiar estas opiniones. Por supuesto, el resultado de estos debates no será determinado solamente por razones normativas y analíticas; será fuertemente influenciado por consideraciones ideológicas, prácticas y prudentiales, tales como los recursos disponibles y el grado de desigualdad de un país, el contexto internacional y las alianzas políticas que dan sustento a las posiciones existentes. Estas cuestiones van más allá del alcance del presente texto.

Sin embargo, hay algunos puntos que puedo plantear.

¹⁷⁷ O simplemente abstenerse de discutir estas cuestiones como relevantes para una teoría de la política y/o la democracia. Ver por ejemplo el gran cuidado con que, en sus varios ajustes a su “teoría de la justicia,” Rawls ha consistentemente argumentado que no se aplica a instituciones sociales tales como la que enumeré más arriba (por un argumento reciente al respecto ver Rawls 2001).

¹⁷⁸ Del mismo modo, S.N. Eisenstadt 2000:14 hace la importante observación que uno de los “aspectos centrales del proceso político democrático... [es] una lucha continua sobre la definición del ámbito de la política. En verdad, es solo con el advenimiento de la modernidad que el trazado de los límites de la política se transforma en uno de los mayores focos de la lucha y contestación política abierta.”

- Uno es que la **evaluación de la calidad de la democracia en América Latina contemporánea debería ser útil para muchos**, incluso los que creen que los avances en algunos de sus vectores no es deseable; tal evaluación generará información pública para el uso de ciudadanos que pueden estar válidamente en desacuerdo con respecto a cuánta democracia y en qué espacios sociales ellos prefieren.

- El segundo punto es que no estoy presuponiendo que los mecanismos democráticos son adecuados para todas las instituciones sociales. Sin embargo, en el presente texto la discusión de *agencia* como existente en todas las esferas sociales, no sólo a nivel del régimen, sustenta la expectativa de que en instituciones sociales no democráticas al menos los derechos civiles y laborales de sus miembros sean respetados —ya que la agencia está siempre implicada en todas las esferas sociales, la ausencia de mecanismos democráticos en una situación social dada no justifica el mando arbitrario o despótico.

XVI. Algunas conclusiones

Hay derechos que, al menos en términos de su validez formal, no son problemáticos. Bajo un régimen democrático, los derechos a la participación política así como también los de expresión, asociación, movimiento y similares deben estar en vigor por la misma definición de dicho régimen. Asimismo, el núcleo histórico de los derechos civiles (a la vida, a la integridad física, protección, y compensación eventual por varios tipos de violencia, inviolabilidad del domicilio, creencia religiosa, debido proceso legal y similares) ha sido sancionado por los sistemas legales de prácticamente todos los países del mundo moderno.

Hoy no muchos podrían argumentar, al menos públicamente, que éstos no son derechos válidos y accionables,¹⁷⁹ aunque como vimos en la mayor parte de América Latina están lejos de ser plenamente implementa-

dos. Una cuestión más complicada se refiere a los pobres y excluidos, especialmente aquellos que “mueren tan lentamente que nadie lo llama asesinato”.¹⁸⁰ Diversos teóricos argumentan que estos son hechos desafortunados, que cuanto más pueden dar lugar a un reclamo moral para la provisión de las capacidades necesarias. Pero estos teóricos niegan que estos hechos fundamenten derechos sociales positivos, demandas accionables contra el estado y eventualmente la sociedad.

Algunos de estos argumentos niegan la validez de tales reclamos; otros apuntan a la imposibilidad de alcanzar acuerdo generalizado sobre cuál sería el conjunto apropiado de tales derechos; otros argumentan la imposibilidad práctica de satisfacer las necesidades correspondientes, especial pero no exclusivamente en países pobres; y aun otros apuntan que el costo de incrementar los impuestos sobre los ricos y eventualmente debilitar sus derechos de propiedad superaría, aun para los más pobres, los logros obtenidos al tratar de atender sus necesidades.

Individualmente o en combinación, estos argumentos **han dominado la agenda pública en las dos últimas décadas, tanto en países ricos como pobres.** Sin embargo, visto desde la perspectiva de la *agencia*, me parece difícil negar que el logro de derechos sociales básicos, a pesar de la “indecidibilidad” de su conjunto mínimo, sea un derecho accionable, positivo. En este punto nos encontramos regresando al tema de la democracia.

En efecto, vimos que la cuestión de qué derechos políticos, civiles y sociales son sancionados e implementados, en qué secuencias, y con qué *trade-offs*, ha sido y seguirá siendo la propia médula de las luchas democráticas. Estos son procesos políticos que eventualmente conducen a decisiones colectivas sancionadas por el estado y su sistema legal. La historia prueba que nunca un “paquete completo” de estas capacidades y derechos ha sido simultáneamente sancionado, mucho menos implementado. Esto muestra

¹⁷⁹ Sin perjuicio de lo dicho arriba, en América Latina varios estudios e informes de prensa muestran que en la mayoría de los países hay amplio apoyo en favor de detenciones arbitrarias, tortura y aun el linchamiento de los sospechados de ser criminales. Asimismo, políticos demagógicos y algunos medios de prensa alimentan estos sentimientos y el miedo a la violencia social que subyace a ellos.

¹⁸⁰ Coleridge, citado por Shue 1996: 58.

que no es justo exigir, como lo hacen algunas corrientes de la derecha, una especificación *a priori* del conjunto mínimo suficiente de esos derechos y/o capacidades; también muestra que es injusto descartar, como hacen algunas corrientes de la izquierda, demandas que no implican el logro de un paquete completo de esos bienes.

La historia también prueba que los recursos necesarios para lograr algunos de estos derechos y capacidades fueron disputados y redefinidos a lo largo de los procesos conflictivos y a veces convulsionados que delineé en secciones previas;¹⁸¹ asimismo, las secuencias de adquisición de algunos de estos derechos y capacidades, y su contenido y alcance específico, han variado aun entre los países del Noroeste.¹⁸² En estos casos, **la política democrática bajo varios tipos de circunstancias y alianzas políticas condujo a priorizar algunas demandas-necesidades por sobre otras que eran o aparecían como no menos básicas que aquéllas.** Estas luchas no fueron impedidas por la injusticia implicada por estar atendiendo sólo algunas demandas-necesidades, o por predicciones acerca de que asignar los recursos necesarios provocaría consecuencias catastróficas. En cambio, avances en el logro de algunos de estos derechos facilitaron luchas por la conquista de otros. Estas son las maneras, frustrantes a veces y raramente lineales, en que la política democrática funciona.

Para que esto sea así en América Latina, una democracia de mejor calidad (especialmente en términos de aumentar el número de los que tienen real capacidad de participar en política y, consecuentemente, de ampliar la agenda pública de tal manera que incluya sus demandas-necesidades) contribuiría a un contexto congenial. En ese proceso, cuáles serían las demandas-necesidades que tendrían prioridad serían decididas de acuerdo a las características específicas de cada país; no sólo como consecuencia de necesidades objetivas, sino también de las relaciones de fuerzas expresadas, y movilizadas, por diversas alian-

zas políticas. Ciertamente, **debido a la extensión y severidad de las privaciones existentes en la mayoría de nuestros países, en el futuro previsible dichas opciones implicarán la trágica postergación de otras.** Sin embargo, en tanto estos procesos sean impulsados por un reconocimiento universal de la *agencia* y de sus derechos sociales, civiles y políticos, ellos mantendrán en la agenda pública la necesidad de continuar luchando por el logro de al menos un mínimo social decente para todos.

XVII. Coda

Como anuncié al comienzo de este texto, comenzamos con la base analítica relativamente sólida del régimen democrático. Encontramos en este régimen al ciudadano/a político/a, un agente legalmente respaldado que, luego de un largo y conflictivo proceso histórico, fue incluido/a, por medio de una apuesta institucionalizada y universalísticamente delimitada, en la democracia política.

Ese análisis nos mostró que **la “democrática” es también un atributo del estado, entendido tanto como sistema legal y como un conjunto de burocracias.** En esta búsqueda también encontramos las características comunes y las raíces de los derechos políticos con los derechos civiles y sociales. Este descubrimiento fue sustentado en la afirmación de que **la democracia, entendida como corresponde, implica no sólo ciudadanía política sino también civil y social.** Examinando el *estado* encontramos una tercera dimensión de éste, su intento típico de presentarse a sí mismo, y de ser ampliamente considerado, como “un-estado-para-la-nación”.

Esto introdujo una serie de complicaciones, de las cuales examinamos un segundo tipo de ciudadanía, derivada de la nacionalidad. Yendo más allá del *estado*, y por lo tanto ampliando aun más nuestro análisis, también encontramos que un contexto diverso y plural, respaldado por un sistema legal congenial, es otro aspecto de la democracia, especialmente en tanto sustenta las libertades que son la con-

¹⁸¹ Charles Tilly ha producido trabajos valiosos sobre esta y otras cuestiones relacionadas; véanse especialmente 1998a, 1998b y 1999; este autor 1998b: 55 concluye que “los derechos [son] productos históricos, resultados de luchas”. Con útiles referencias a América Latina véase Huber et al. 1997 y 1999.

¹⁸² Un ejemplo relevante son las importantes diferencias que el estado de bienestar exhibe en estos países.

tracara social de los derechos de ciudadanía.

En la mayoría de estos aspectos encontramos que las democracias de la América Latina contemporánea exhiben serios problemas. Al mismo tiempo, sin embargo, señalé las potencialidades políticas y normativas de la democracia, aun de las democracias políticas que tenemos en la actualidad, especialmente si es reconocida su fundamentación en la *agencia*. Considerada desde este ángulo, la democracia sigue siendo uno —pero no el único, como hemos visto— de los principios generales de organización de la sociedad. Ella es también **la principal palanca para intentar**

superar injusticias y desigualdades. La interacción entre las desigualdades sociales y las potencialidades implicadas por las igualdades aquí analizadas (las emergentes, con todas sus diferencias, de la democracia política y de la nación), hacen de la democracia un horizonte siempre movible y eventualmente reversible, a lo largo de conflictos y acuerdos en los que, como hemos visto, suele estar centralmente en juego cuáles son los límites de la democracia y la política. Espero que la cuerda que hemos usado para descender en este complejo abismo no haya sido enteramente inepta para la tarea.

■ Bibliografía

- Ackerman, B., 1980, *Social Justice in the Liberal State*, New Haven, Yale University Press.
- Anderson, Benedict, 1991, *Imagined Communities*, Londres - Nueva York, Verso.
- Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, Londres, New Left Books.
- Aristóteles, 1968, *The Politics*, edición de Ernest Barker, Oxford, Oxford University Press [Edición en castellano: *La Política*, Barcelona, Emecé, 1975, 5ª edición].
- Bartell, E.J. y A. O'Donnell (eds.), 2000, *The Child in Latin America: Health, Development, and Rights*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Beitz, C.R., 1989, *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Bellomo, M., 1995, *The Common Legal Past of Europe. 1000-1800*, Washington DC, Catholic University of America Press.
- Bendix, R., 1964, *Nation-Building and Citizenship. Studies of our Changing Social Order*, Nueva York, John Wiley Sons.
- Berger, Peter y T. Luckman, 1966, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Nueva York, Doubleday.
- Berlin, Isaiah, 1969, *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press.
- Berman, H.J., 1993, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bobbio, Norberto, 1989, *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bourdieu, Pierre, 1996, "Espiritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático", *Sociedad* 8: 5-29.
- Breuilly, J., 1993, *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press.
- Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany.*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- , 1996, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvo, E. y J.M. Abal Medina (h) (eds.), 2001, *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP/Eudeba.
- Canovan, M., 1996, *Nationhood and Political Theory*, Londres, Edward Elgar.
- Collier, David y Steven Levitsky, 1997, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49 (3): 430-451.
- Cornelius, W., T. Eisenstadt y J. Hindley, 1999, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, Universidad de California.
- Corrigan, P. y D. Sayer, 1985, *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*, Londres, Basil Blackwell.
- Cotterrell, R., 1995, *Law's Community. Legal Theory in Sociological Perspective*, Oxford, Clarendon Press.
- , 1996, "The Rule of Law in Transition: Revisiting Franz Neumann's Sociology of Legality", *Social Legal Studies* 5 (4): 451-470.
- Dahl, R., 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- , 1998, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, R.J., 1996, "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, 56-77, Oxford, Oxford University Press.
- Dasgupta, P., 1993, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Dellasoppa, E., A. Bercovich, et al., 1999, "Violen-

- cia, Direitos Civis e Demografia no Brasil na Década de 80: O Caso da Area Metropolitana do Rio de Janeiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (39): 155-176.
- Diamond, L., 1999, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Domingo, P., 1999, “Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America”, en A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, 151-175, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Durkheim, É., 1983, *Professional Ethics and Civic Morals*, Londres, Routledge.
- Dworkin, R., 1986, *Law’s Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Eisenstadt, S.N., 1999, *Paradoxes of Democracy. Fragility, Continuity, and Change*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- , 2000, “Multiple Modernities”, *Daedalus*, 129 (1): 1-29.
- Ely, J., 1980, *Democracy and Mistrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Epp, C., 1998, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, Chicago University Press.
- Evans, P., D. Rueschmer y T. Skocpol (eds.), 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fábre, C., 1998, “Constitutionalising Social Rights”, *The Journal of Political Philosophy* 6 (3): 263-284.
- Feinberg, J., 1973, *Social Philosophy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- , 1986, *Harm to Self. The Moral Limits of the Criminal Law*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fishkin, J., 1991, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.
- Fox, J., 1994, “The Difficult Transition from Clientelism to Democracy”, *World Politics* 46 (2): 154-184.
- Franck, T., 2001, “Are Human Rights Universal?”, *Foreign Affairs*, 80 (1): 191-204.
- Frohlich, N. y J. Oppenheimer, 1992, *Choosing Justice. An Experimental Approach to Ethical Theory*, Berkeley, University of California Press.
- Fuller, L., 1964, *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press.
- Furet, F., 1998, “Democracy and Utopia”, *Journal of Democracy* 9 (1): 65-81.
- Garretón, M.A., 1987, *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Andante.
- , 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad* (148): 20-29.
- , 2000, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Garzón Valdés, E., 1993a, “Acerca de los conceptos de publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría y sus relaciones recíprocas”, *Doxa* 14, 77-95.
- , 1993b, *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- , 1997, “Some Remarks on the Concept of Toleration”, *Ratio Juris* 10 (2): 127-138.
- , 1999, “Derecho y democracia en América Latina”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 33, 133-157.
- , 2001, “Prólogo” a Rodolfo Vázquez, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, 11-26, México DF, Paidós.
- Geertz, Clifford, 1980, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton, Princeton University Press.
- , 1985, “Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power”, en S. Wilentz (ed.) *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Gewirth, A., 1978, *Reason and Morality*, Chicago, University of Chicago Press.
- , 1996, *The Community of Rights*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gibson, E., 1997, “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics* 49 (3): 339-370.
- Gibson, E., G. Calvo y T. Falleti, 1999, “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”, *Política y Gobierno* 6 (1): 15-44.
- Goldstein, R., 1983, *Political Repression in Europe*, Londres, Croom Helm.

- Gray, J., 2000, *The Two Faces of Liberalism*, Nueva York, Free Press.
- Greenfeld, L., 1992, *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Habermas, Jurgen, 1996, *Between Facts and Norms*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- , 1998a, “The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship”, en C. Cronin y P.D. Grieff (eds.), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- , 1998b, “On the Relation Between the Nation, the Rule of Law, and Democracy”, en C. Cronin y P.D. Grieff (eds.), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- , 1998c, “Individuation through Socialization: On George Mead’s Theory of Subjectivity”, en J. Habermas, *Postmetaphysical Thinking: Philosophical Essays*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- , 1999, “Introduction”, *Ratio Juris*, 12 (4) : 329-335.
- Hamburger, P.A., 1989, “The Development of the Nineteenth-Century Consensus Theory of Contract”, *Law and History Review* 7 (2): 241-329.
- Hampshire, S., 2000, *Justice is Conflict*, Princeton, Princeton University Press.
- Hansen, M.H., 1991, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Oxford University Press.
- Hardin, R., 1989, “Why a Constitution?”, en B. Grofman y D. Wittman (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, 100-120, Nueva York, Agathon Press.
- Harsanyi, J., 1975, “Can the Maximin Principle Serve as a Principle Morality?”, *American Political Science Review* 69 (2): 690-705.
- Hart, H.L.A., 1961, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press.
- Held, D., 1987, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Held, D. y M. Guibernau, 2001, “Cosmopolitan Democracy. An Interview with David Held”, *Constellations* 8 (4): 427-440.
- Hill, C., 1997, *Liberty Against the Law. Some Seventeenth-Century Controversies*, Londres, Penguin Books.
- Hirschman, A., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- , 1991, *The Rethoric of Reaction*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Hoffman, M., 2000, *Empathy and Moral Development. Implications for Caring and Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Holmes, S., 1995, *Passions Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Holmes, S. y C.R. Sunstein, 1999, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W.W. Norton.
- Hooker, M.B., 1975, *Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo-Colonial Laws*, Oxford, Oxford University Press.
- Hosle, V., 1998, *Objective Idealism, Ethics, and Politics*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Houtzager, P. y R. Crook, 2001, “We Make the Law and the Law Makes Us. Some Ideas on a Law in Development Research Agenda”, *IDS Bulletin* 32 (1): 8-18.
- Hsieh, C.-C. y M.D. Pugh, 1993, “Poverty, Income Inequality, and Violent Crime: A Meta-Analysis of Recent Aggregate Data Studies”, *Criminal Justice Review* 18 (2): 182-202.
- Huber, E., D. Rueschemeyer y J.D. Stephens, 1997, “The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Democracy”, *Comparative Politics* 29 (3): 323-342.
- Huber, E. y J.D. Stephens, 1999, “The Bourgeoisie and Democracy, Historical and Comparative Perspectives”, *Social Research* 66 (3).
- Iazzetta, O., 2002, *Estado y democracia: una revisión sobre un vínculo necesario*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Jessop, B., 1990, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Jones, P., 1994, *Rights*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Kelsen, Helsen, 1945, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- , 1967, *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press.

- Keohane, N.O., 1980, *Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightenment*, Princeton, Princeton University Press.
- Kertzer, D., 1988, *Ritual, Politics Power*, New Haven, Yale University Press.
- Krygier, M., 1997, *Between Fear and Hope. Hybrid Thoughts on Public Values*, Sidney, ABC Books.
- Lacey, N., 2001, "Responsibility and Modernity in Criminal Law", *The Journal of Political Philosophy* 2 (3): 149-176.
- Lane, R., 1988, "Procedural Goods in a Democracy, How One is Treated Versus What One Gets", *Social Justice Research* 2 (3): 177-192.
- Lechner, Norberto, 1981, "Epílogo" en Norberto Lechner (ed.) *Estado y política en América Latina*, 300-334, México DF, Siglo XXI.
- ,2000, "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo* 7, 7-34.
- Levi, M., 1997, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Linz, Juan y A. Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- López, D. Jr. (ed.), 1999, *Asian Religions in Practice*, Princeton, Princeton University Press.
- MacAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly, 2001, *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Maier, C., 1981, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press.
- Maíz, R., 2002a, *Nacionalismo y movilización política: hacia un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- ,2002b, "Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales", en W. Safran y R. Maiz (eds.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel.
- Malloy, J.M., 1991, "Política económica e o problema de governabilidade democrática nos Andes Centrais", en L. Sola (ed.) *Estado, Mercado e Democracia: Política e economia comparada.*, San Pablo, Paz e Terra.
- Mansbridge, J., 1983, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, Chicago University Press.
- ,1999, "On the Idea that Participation Makes Better Choices", en S. Elkin y K.E. Soltan (eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, 291-327, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press).
- Margalit, A., 1996, *The Decent Society*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press) [Edición en castellano: *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós, 1997].
- Marshall, T.H., 1965, "Citizenship and Social Class", en T.H. Marshall (ed.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York/Garden City, Doubleday [1949].
- Marx, Karl (1963), *Early Writings*, edición de T.B. Bottomore, Nueva York, McGraw Hill.
- Mazzuca, S., 1998, "¿Qué es y no es la democratización?", *Estudios Políticos* (19): 73-122.
- ,1999, "Acceso al poder versus ejercicio del poder", Universidad de California, Berkeley, multicoopiado.
- Mead, G.H., 1967, *Mind, Self, and Society. From the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, University of Chicago Press [1934].
- Méndez, J., G. O'Donnell y P.S. Pinheiro, (eds.), 1999, *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Mill, John Stuart, 1962. *On Liberty*, Glasgow, Collins/Fontana [Edición en castellano: *Sobre la libertad*, Buenos Aires, Aguilar, 1954].
- Mouffe, Chantal, 1996, "Democracy, Power, and the 'Political'", en S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, 245-256, Princeton, Princeton University Press.
- ,2000, *The Democratic Paradox*, Londres, Verso.
- Murilo de Carvalho, J., 1991, *A Cidadania no Brasil. O Longo Camino*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Newey, G., 1998, "Value-Pluralism in Contemporary Liberalism", *Dialogue* 37: 493-522.
- Nozick, Richard, 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books [Edición en castellano:

- Anarquía, Estado y Utopía*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1988].
- Nun, José, 2001, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M., 1997, "Capabilities and Human Rights", *Fordham Law Review* 66 (2): 273-300.
- ,2000a, "Aristotle, Politics, and Human Capabilities: A Response to Antony, Arneson, Charlesworth, and Mulgan". *Ethics* 111: 102-140.
- ,2000b, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1982, *El Estado burocrático-autoritario. 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 2ª edición.
- ,1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21 (8): 1355-1369.
- ,1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5 (1): 94-108.
- ,1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- ,1998a, "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner, (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 29-52, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- ,1998b, "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections", en V. Tokman y G. O'Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, 49-71, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- ,1999, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en J. Mendez, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, 303-337, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- ,2000, "Democracy, Law, and Comparative Politics", *Helen Kellogg Institute for International Studies working paper*, 274, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame. Versión resumida en, 2001, *Studies in International Comparative Development* 36 (1): 5-36.
- ,2001, "Reflections on Contemporary Latin American Democracies", *Journal of Latin American Studies*, otoño de 2001, 67-82.
- ,2002a, "Human Development / Democracy / Human Rights", ponencia presentada en el "Taller sobre Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina", Heredia, Costa Rica. Disponible en www.estadonacion.org.cr.
- ,2002b, "Notas sobre varias "accountabilities" y sus interrelaciones", en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, 112-138, Buenos Aires, Temas.
- ,2003a, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter, 1986, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ostwald, M., 1986, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty. Law, Society, and Politics in Fifth-Century Athens*, Berkeley, University of California Press.
- Patterson, O., 1991, *Freedom. Volume I. Freedom in the Making of the Western World*, Nueva York, Basic Books.
- Pennington, K., 1993, *The Prince and Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*, Berkeley, University of California Press.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.), 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 1998, *UNDP Poverty Report 1998. Overcoming Human Poverty*, Nueva York, PNUD.
- ,2000a, *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- ,2000b, *Poverty Report 2000. Overcoming Human Poverty*, Nueva York, PNUD.
- Preuss, U., 1986, "The Concept of Rights and the Welfare State", en G. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, 151-172, Nueva York, Berlín, de Gruyter.
- ,1996a, "The Political Meaning of Constitutionalism", en R. Bellamy (ed.), *Constitutionalism, Democracy, and Sovereignty: American and European Perspectives*, 11-27, Aldershot, Avebury.

- 1996b, “Two Challenges to European Citizenship”, *Political Studies* 44 (3): 534-552.
- Przeworski, Adam, 2000, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y J. Sprague, 1988, *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press.
- Przeworski, A., B. Manin y S. Stokes, (eds.), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- ,2001, *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.
- Raz, J., 1986, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press.
- 1994, *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics*, Oxford, Clarendon Press.
- Richards, D.A., 1996, “Autonomy in Law”, en J. Christman (ed.), *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, 246-258, Oxford, Oxford University Press.
- Rosanvallon, Pierre, 1992, *Le Sacré du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*, Paris, Gallimard.
- ,1995, “The History of the Word “Democracy” in France”, *Journal of Democracy* 6 (4): 140-154.
- Rothstein, B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D. y P. Evans, 1985, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D., E. Huber y J. Stephens, 1992, *Capitalist Development Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Sartori, Giovanni, 1967, *Democratic Theory*, Nueva York, Praeger Publishers.
- ,1987a, *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*, Chatham, Chatham House Publishers.
- ,1987b, *The Theory of Democracy Revisited. II. The Classical Issues*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Sartorius, R., 1983, *Paternalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Scheiber, H.N. (ed.), 1998, *The State and Freedom of Contract*, Stanford, Stanford University Press.
- Schmitter, P., 1992, “The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups”, *American Behavioral Scientist* 35 (4 y 5): 422-449.
- Schneewind, J.B., 1998, *The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scott, J.C., 1985, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press.
- Seider, R., 2000, *Legal Pluralism and the Politics of State Formation in Mesoamérica*. Londres, Institute for Latin American Studies.
- Sen, Amartya, 1985, “Well-Being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984”, *The Journal of Philosophy* 82 (4): 169-221.
- ,1992, *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- ,1999a, “Democracy as a Universal Value”, *The Journal of Democracy* 10 (3): 3-17.
- ,1999b, *Development as Freedom*, New York, Alfred Knopf.
- ,2000, “East and West. The Reach of Reason”, *New York Review* 47 (12): 33-38.
- Shapiro, I., 1996a, *Democracy’s Place*, Ithaca, Cornell University Press.
- Shklar, J.N., 1989, “The Liberalism of Fear”, en N.L. Rosenblum. (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, 21-38, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Shue, H., 1996, *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Skinner, Quentin, 1984, “The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives”, en Richard Rorty (ed.), *Philosophy in History*, 193-211, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, A.D., 1991, *National Identity*, Reno, University of Nevada Press.

- Smulovitz, Catalina y E. Peruzzotti, 2000, "Social Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11 (4): 147-158.
- Snyder, Richard, 2001, *Politics after Neoliberalism. The Politics of Reregulation in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Snyder, Richard y David Samuels, 2001, "Devaluing the Vote: Latin America", *Journal of Democracy* 12 (1): 146-159.
- Stavenhagen, R., 1996, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Londres, MacMillan Press.
- Stein, P., 1999, *Roman Law in European History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, A., 2000, "Religion, Democracy, and the Twin Tolerations", *Journal of Democracy* 11 (4): 37-57.
- Stoelting, E. (en prensa) "Informal Arrangements and the Public Space: Structural Obstacles to Empirical Research", en M. Brie (ed.), *Formal Institutions and Informal Institutional Arrangements*.
- Stolcke, V., 1997, "The "Nature" of Nationality", en V. Blader (ed.), *Citizenship and Exclusion*, 61-80, Londres, Macmillan Press.
- Strasser, Carlos, 1999, *Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX*. Buenos Aires, CLACSO-ASDI.
- Suny, R., 2001, "Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations", *The Journal of Modern History* 73: 862-896.
- Sypnowich, C., 2000, "The Culture of Citizenship", *Politics & Society*, 28, N°4, 531-555.
- Tamir, Y., 1993, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press.
- , 1995, "The Enigma of Nationalism", *World Politics* 47: 418-440.
- Tarrow, Sidney, 2000, "National Unification, National Disintegration, and Contention: A Paired Comparison of Unlikely Cases", Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Taylor, Charles, 1985, "What's Wrong with Negative Liberty", en Charles Taylor, *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers* 2, 211-229, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, E.P., 1975, *Whigs and Hunters. The Origins of the Black Act*, Nueva York, Pantheon Books.
- Tierney, B., 1997, *The Idea of Natural Rights. Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law, 1150-1625*, Atlanta, Scholars Press.
- Tilly, Charles, 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- , 1985, "War Making and State Making as Organized Crime", en P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, 169-191, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- , 1990, *Coercion, Capital and European States*, Cambridge, Blackwell.
- , 1996, *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1998a, *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press [Edición en castellano: *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial, 2000].
- , 1998b, "Where do Rights Come From?", en T. Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution, and History*, 55-72, Ithaca, Cornell University Press.
- , 1999, "Now Where?", en George Steinmetz (ed.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, 407-420, Ithaca, Cornell University Press.
- Tokman, V. y G. O'Donnell (eds.), 1998, *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Torres Rivas, E., 1981, "La nación: problemas teóricos e históricos", en N. Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*, 87-132, México DF, Siglo XXI.
- Touraine, Alain, 1994, *Qu'est-ce que la Démocratie?*, París, Fayard.
- , 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égales et différents*, París, Fayard [Edición en castellano: *¿Podremos vivir juntos?*, San Pablo, Fondo de Cultura Económica, 1999].
- , 2000, "El Sistema y los Actores", *Reforma y Democracia* 18: 7-24.
- Turner, B.S., 1986, *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*, Londres, Allen&Unwin.
- Tyler, T., 1990, *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.
- , 1994, "Governing and Diversity: The Effect of Fair Decision Making Procedures on the Legitimacy of Government", *Law and Society Review* 28 (4): 809-831.

- Valenzuela, J.S., 1992, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J.S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Varga, C., 1991, *Codification as a Socio-Historical Phenomenon*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Vargas Cullel, J. y M. Gutiérrez Saxe, 2001, *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sustentable.
- Vázquez, R., 2001, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México DF, Paidós.
- Verba, S., K.L. Schlozman y H. Brady., 1995, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Villey, M., 1968, *La Formation de la Pensée Juridique Moderne*, París, Montchrestien.
- Waldron, J., 1999, *Law and Disagreement*, Oxford, Clarendon Press.
- Weale, A., 1983, *Political Theory and Social Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Weber, M., 1978, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology, 1*, Berkeley, University of California Press.
- Whitehead, L., 2001, "Some Significant Recent Developments in the Field of Democratization", trabajo presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política, Quebec, Canadá.
- , 2002a, *Democratization. Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- , 2002b, "Notes on Human Development, Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy", comentarios escritos presentados al Taller sobre Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina, Heredia, Costa Rica.
- Wightman, J., 1995, *Contract: A Critical Commentary*, Londres, Pluto Press.
- Yrigoyen Fajardo, R., 1999, *Pautas de coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal*, Guatemala, Fundación Myrna Mack.

DOCUMENTO ANEXO

Siete tesis sobre el Estado en América Latina

I. Introducción

La furia anti-estadista de los años pasados (facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido las burocracias estatales en no pocos países de la región) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización”, de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales.

A la luz del camino recorrido en los últimos años y ante la constatación de la subsistencia de problemas que obturan la eficacia estatal en la asunción de sus funciones básicas, se impone recuperar la discusión política sobre los temas centrales, comprendidos en las preguntas de qué tipo de nación y sociedad son posibles y deseables y, por lo tanto, qué tipo de Estado sería apto para avanzar en esa dirección.

La desigualdades y la difundida pobreza que caracterizan el mapa de la región, proveen un trasfondo singular a las democracias latinoamericanas y constituyen elementos ineludibles de un pensamiento democrático sobre el Estado en América Latina. Asimismo, adentrarnos en el análisis político de las profundas brechas que exhibe la región desde una perspectiva democrática, nos coloca de frente ante la complejidad de cortapisas e intereses que jaquean y limitan la capacidad de los Estados de avanzar en la dirección de zanjar esas brechas. Ahora bien; el prudente reconocimiento de las restricciones existentes, sin embargo, no implica acatar el pasi-

vo acomodamiento —no ya un posibilismo, sino lisa llanamente un “imposibilismo”— al *statu quo* que predicen las ideologías dominantes y sus portadores. Este es el espacio propio de la política democrática, que puede abrirse poniendo en discusión tesis como las que aquí se proponen y reflexionando sobre los verdaderos desafíos del desarrollo democrático de América Latina.

Estas cuestiones, por supuesto, están impregnadas de poder. Quien está en condiciones de manejar la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida.¹ Tal vez la indicación principal de las fallas de la representatividad, que se supone constituyen los canales democráticos del régimen frente a otros “insumos”, sea la marcada estrechez de nuestras agendas públicas. Los temas ausentes resultan principalmente de la pobreza material y legal de muchos, y su consiguiente dificultad de movilizarse y ser políticamente representados.

Esas ausencias también resultan, como se desprende de la segunda tesis, de la escasa discusión pública acerca del tipo y propósito del Estado que sería compatible con, e instrumental para, el desarrollo humano y la expansión de la democracia.

Tampoco hay duda de que la globalización impone fuertes restricciones, incluso a los Estados más fuertes y desarrollados. Pero, hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental (es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente y hasta celebrar esas consecuencias). Como bien

¹ Tal como expresa en un clásico texto Lukes 1974: 21, es necesario “incorporar al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político”.

comenta un destacado especialista en el tema:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado; en realidad, está transformando las condiciones en las que se ejerce el poder del Estado... Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos acerca de que los estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización”.

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

“Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto —ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los Estados... el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias específicas de los gobiernos, así como sociales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización.”²

En conjunto, los problemas señalados ponen en cuestión, tal vez como nunca —y, paradójicamente, bajo regímenes democráticos— la credibilidad del Estado como “un Estado-para-la-nación”. En contraste, en la medida en que el régimen democrático conserve significados relevantes y que, más aún, se logre vigorizarlos, el Estado debería ser, y ser generalizadamente reconocido como, “un Estado-para-una-nación-de-ciudadanos/as”; es decir, como interpelador y promotor de ciudadanía, no como invocador de una comunidad orgánicamente definida que, como bien sabemos en América Latina, puede ser eficazmente manipulada por diversos autoritarismos.

Por último, es imprescindible referirse a la cuestión de la diversidad cultural y étnica

que también caracteriza a los países de la región. La cuestión de la diversidad, de “lo multi” en diferentes acepciones, está ligada a los Estados latinoamericanos desde su origen, tanto por las condiciones sociohistóricas pre-estatales como por el hecho político de que en América Latina los Estados procuraron la creación de las naciones. Por lo tanto, la construcción de democracia exige dar cuenta de este fenómeno y pensar las complejas formas de interrelación que se dan entre los haces de democratización y las pautas identitarias de amplios colectivos sociales de existencia histórica en la región.

En la medida en que la democracia presupone el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad,³ ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen concepciones más colectivas, o comunitarias, de su propia identidad. Como en otros temas, hay aquí un largo camino a recorrer, pero —felizmente— es uno en el que la democratización parece estar teniendo efectos positivos.

II. Siete Tesis sobre el Estado en América Latina

A continuación se transcriben siete tesis sobre el Estado en América Latina. La elaboración de estas tesis reconoce como fuente principal el trabajo de Guillermo O'Donnell que se incluye en este tomo, *Acerca del Estado en América Latina contemporánea* (2002), preparado para el Proyecto del PNUD “Informe sobre el estado de la democracia en América Latina, estatus, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”, que fuera sometido a crítica y revisión por el Proyecto.

Dado que la diversidad de las problemáticas nacionales en la región exige ser cautelosos en la pretensión de concebir diagnósticos y criterios de políticas de aplicabilidad universal, las tesis se plantean en el nivel de generalidad que autoriza a describir con ra-

² Held 1999: 441. Para similares conclusiones de otro reputado especialista véase Agnew 1999.

³ Véase O'Donnell 2002

zorable legalidad el estado de situación imperante e iluminar algunas líneas posibles de acción. A la luz de estas consideraciones, **se propone discutir, en primer lugar, la pertinencia de estas tesis y, en segundo lugar, los corolarios políticos, sociales y económicos de las mismas en América Latina.**

Primera tesis. El problema principal del Estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad del Estado y el gobierno. De ahí deriva una debilidad que es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países.

Segunda tesis. Sin perjuicio de la eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de burocracias y procesos administrativos, el principal tema de una reforma del Estado debería ser el plantearse para qué tipo de nación se propone que ese Estado sea.⁴ Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé a esta pregunta determinará cuáles burocracias son o no “innecesarias”, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas.

Tercera tesis. Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles básicos. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente, lo son también legalmente —incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados—. En este sentido, el sector popular tiene claro interés en un Estado fuerte (es decir, ancho [comprensivo - amplio], como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal lugar donde puede inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.

Cuarta tesis. La situación delineada en la tesis precedente es grave, por sí misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Su

corrección no puede ignorar irresponsablemente las severas restricciones —principal pero no exclusivamente económicas y, atrás de ellas, de fuertes constelaciones de poder— que sufren estos países; asimismo, esa corrección debe reconocer que el juego democrático admite diversos criterios y estrategias, a ser dirimidos mediante los acuerdos y los conflictos legalmente regulados que ese juego implica.

Quinta tesis. Una condición para avanzar en la dirección indicada consiste en ampliar la agenda pública —en especial de políticas públicas— de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clases y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y resto de la sociedad.

Corregir las desigualdades y la pobreza material y legal de amplias capas de las poblaciones latinoamericanas requerirá persistentes y prolongados esfuerzos. Entretanto, se deberían hacer todos los esfuerzos necesarios para que, con el respaldo de agencias estatales reformadas para servir a ese propósito (ver segunda tesis), se extienda al conjunto de la población una amplia gama de derechos civiles y al menos una canasta básica de derechos sociales. Esto no sólo sería un acto de justicia; también implicaría “empoderar”.

Sexta tesis. Salvo excepciones no muy frecuentes, el Estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población. La distancia histórica existente en buena parte de la región entre el Estado y los diversos componentes del sector popular no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes. Además de razones ya anotadas en las tesis precedentes, este distanciamiento parece haberse debido a dos procesos cercanamente conec-

⁴ Entre los muy pocos textos que, que yo sepa, se hacen esta pregunta véase Sola 1994.

tados: uno, la ostensible influencia, como insumos de políticas públicas, de intereses sobre los cuales no es fácil argumentar que contribuyen a aspectos del bien común; segundo, la actitud pasiva, si no obediente, que han exhibido varios gobiernos frente a la globalización económica y financiera.

Séptima tesis. La necesidad de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del Estado que, además de las esenciales garantías de previsibilidad y debido proceso, consagra efectivamente los derechos de la ciudadanía, plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y, en general, creciente reconocimiento, de los derechos colectivos de diversas minorías, sobre todo de los pueblos indígenas.

En todos los países, incluso los llamados “del Noroeste”, el contacto entre la legalidad estatal y la cultura, identidad y legalidad de

esos pueblos da lugar a severos problemas, que a veces no admiten soluciones realmente satisfactorias para nadie.

Pero, y mostrando alentadoramente que el **élan** democrático de las últimas décadas de América Latina no ha sido puramente formal, recientemente varios países han hecho avances importantes (al menos en contraste con el desconocimiento y la brutalidad con que estos temas fueron tratados en el pasado) **en el reconocimiento de la identidad y derechos de esos pueblos.**⁵ Esto implica una complicada pero no imposible doble tarea: por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las, a veces amplias, regiones en las que prevalecen de hecho legalidades sultanísticas o mafiosas y, por otro, hacerlo de tal manera que establezca una respetuosa convivencia con la de los pueblos indígenas.

⁵ Sobre este importante tema véase especialmente Assies 2001 y 2002, Sieder 2002, Stavenhagen 1996 y 2002 y Van Cott 2000. Assies 2002 resume adecuada y elocuentemente los términos en los que se planteó la cuestión en América Latina, y que aún no falta poco para superar: “Ciertamente, en el caso de América Latina no se trató de naciones en busca de un Estado, sino de Estados en busca de una nación. Las ‘comunidades imaginadas’ fueron imaginadas por y para la elite criolla, auto-proclamándose ‘el pueblo’. Cuando este ‘pueblo’ se reunió en asamblea a fin de elaborar un contrato —una Constitución— las mujeres estaban afanadas cocinando y los sirvientes —gente india y negra— igualmente estaban ocupados buscando leña, trayendo agua, recogiendo papas y verduras y matando cerdos y novillos a fin de alimentar la asamblea”. Un interesante estudio histórico de dos casos latinoamericanos es Mallon 1996.

■ ¿Hacia una síntesis latinoamericana?

Entre las dimensiones que integran el gran desafío de construir un verdadero Estado Democrático en los países de América Latina, se plantea un problema de relevancia: el modo de organización del poder. Se puede profundizar en este análisis dirigiendo la mirada hacia referentes democráticos, como los denominados por O'Donnell "países originarios", indagando en los modos en que estas prácticas pueden iluminar la experiencia latinoamericana de fortalecimiento democrático del Estado. Pero es necesaria una distinción más precisa acerca de los modelos occidentales clásicos de democracia: el europeo y el anglosajón. La experiencia estatal latinoamericana representaría una síntesis de ambos modelos: es similar al modelo europeo en lo que respecta a su burocracia, al Poder Judicial y al sentido político de pertenencia a la nación, mientras que se encuentra más cercana al modo americano en lo referente a la forma presidencialista de organización del poder.

Las próximas generaciones de latinoamericanos, ¿deben buscar reconstruir estos patrones históricos de configuración del Estado o transformarlos hacia nuevos rumbos? Este análisis se concentra en las dos últimas dimensiones: se propone un cambio de rumbo en la dimensión de la construcción de un sentido político de comunidad, hacia el refuerzo y la construcción de un "nacionalismo cívico". En lo que respecta al modo de organización de poder, se propone evaluar al parlamentarismo, y algunas de sus herramientas, como una forma de trascender los problemas que acarrea el presidencialismo.

Bruce Ackerman*

Guillermo O'Donnell nos proporcionó un ensayo rico y agudo. Yo coincidí, en general, con su objetivo elemental. Democracia significa más que un régimen de elecciones libres y justas. Debemos ir más allá de este concepto minimalista en dos direcciones; primero, expandiendo las esferas a las que se aplican los principios democráticos y, segundo, profundizando sus cimientos filosóficos.

En el primer frente, O'Donnell sostiene que deberíamos apuntar a la construcción de un estado democrático vibrante. Y esto exige la protección jurídica de los derechos civiles, la construcción de una democracia que respete el imperio de la

ley y, lo que tal vez resulte más elusivo, la creación de un estado que sea un portador creíble de significado político para la ciudadanía en general. Yo las llamaré las tres dimensiones de la condición de estado: cortes, burocracias y significado político.

En el segundo frente, O'Donnell ahonda en el significado de democracia arraigándola en un respeto por la agencia humana que sea concreto, no abstracto, y que requiera la provisión de derechos económicos y civiles que le permiten a hombres y mujeres experimentar una sensación de libertad real en la vida cotidiana. O'Donnell se distingue por enfatizar el potencial aporte de los derechos civiles clásicamente liberales al proyecto democrático, aunque también afirma la prioridad de los derechos sociales en América Latina.

* Profesor de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Yale. Es *fellow* de la American Academy of Arts and Sciences y miembro del American Law Institute. Autor de numerosos libros entre los cuales se destacan: *Del realismo al constructivismo jurídico*, *La justicia social en el Estado liberal* y *El futuro de la revolución liberal*.

Todo esto parece correcto y esencial si queremos evitar un falso triunfalismo. Los demócratas no llegaron al “fin de la historia”. El logro de elecciones libres y justas sólo sirve como el comienzo de un proyecto mucho más amplio: la construcción de un estado democrático donde el imperio de la ley refuerce la agencia humana efectiva de todos sus ciudadanos.

O'Donnell nos hizo a todos un favor al delinear algunas de las dimensiones críticas de esta empresa.

Mi objetivo es enriquecer este proyecto volviéndolo más complicado. El ensayo de O'Donnell no es breve, pero inevitablemente apela a simplificaciones y omisiones para corroborar sus principales propuestas. En mi opinión, mis elaboraciones críticas no afectarán su análisis agudo, pero tal vez mi aporte sirva para definir algunas prioridades analíticas.

1. La base de la comparación: ¿Dónde esté el noroccidente?

El argumento de O'Donnell se basa en una comparación fundamental. Por un lado, están los países democráticos “originarios” del “noroccidente”; por otro, las democracias recientemente emergentes —entre ellas, para los fines actuales, América Latina sirve como el objeto especial de un intenso escrutinio—. Muchos de sus argumentos se basan en (1) una reflexión sobre cómo América Latina no cumple con los estándares establecidos en los países “originarios” y (2) cómo la historia del noroccidente puede iluminar el camino futuro del desarrollo latinoamericano. No usa su método comparativo para sugerir que el “noroccidente” debería, invariablemente, servir como un modelo normativo para América Latina. Sin embargo, las referencias recurrentes sí funcionan como un *leitmotiv* organizador que puede verse beneficiado con un mayor esclarecimiento.

Para empezar, ¿dónde queda precisamente el “noroccidente”? O'Donnell incluye a Nueva Zelanda y Australia, dos

países del “sudeste”, dentro de su designación pseudo-geográfica, dejando en claro que se maneja con metáforas.

Pero las metáforas son peligrosas desde un punto de vista intelectual. Los modelos son mejores. Yo distinguiré las diferentes formas de democracia establecidas en diferentes grupos de “países originarios”—uno anglosajón, el otro europeo—. Explicaré cómo cada modelo entiende de manera diferente cada una de las tres dimensiones de la condición de estado de O'Donnell —burocracia, cortes, significado político— y analizaré cómo estas diferencias explican la situación actual de América Latina.

Mi método, en términos generales, es neo-weberiano: apunto a dos “tipos ideales” que expresan distintas orientaciones para la autoridad del estado. Por supuesto, ningún país logra expresar alguno de estos tipos ideales con total nitidez. Sin embargo, un país como Francia o Alemania, por lo general, es un buen ejemplo del modelo europeo, mientras que Estados Unidos lo es del modelo anglosajón. Operativamente, el interrogante es si estos tipos ideales nos pueden ayudar a entender las estructuras características del estado latinoamericano y a definir rumbos para futuras síntesis latinoamericanas que le permitan a la región trascender los atolladeros actuales.

2. Dos modelos

El modelo europeo comienza con una *fuerte burocracia centralizada* que antecede a cualquier compromiso histórico con la democracia. Los sistemas existentes en Francia y Alemania se remontan a los tiempos de Luis XIV, Federico el Grande y José II. Si bien la burocracia en España y Portugal tiene sus propias raíces históricas, también ha estado profundamente influenciada por los modelos francés y alemán en los últimos siglos.

El modelo anglosajón, en cambio, comienza con un espíritu no burocrático o antiburocrático. A principios del siglo XVIII, los británicos ya tenían puesta la mirada del otro lado del canal y condenaban a Francia como un estado policial.

Los anglosajones dependían de una *fuerte elite social* como base de su sistema político y no de una fuerte burocracia. Aunque Gran Bretaña sigue evidenciando elementos de mi “modelo anglosajón”, también desarrolló muchas características europeas en el último siglo. En consecuencia, los Estados Unidos contemporáneos actualmente representan un caso más puro de las orientaciones frente a la autoridad del estado que mi modelo anglosajón intenta cristalizar.

Empecemos, entonces, por la burocracia y el imperio de la ley. Los europeos dependen marcadamente del *entrenamiento intensivo de una elite burocrática* para asegurar la legalidad, la imparcialidad y la justicia. El estado francés dirige sus propias escuelas de altos burócratas; no depende de universidades independientes como Harvard o Yale para decidir qué deben aprender. Y los franceses no dependen de cortes ordinarias para asegurar la legalidad burocrática. Dependen de un Conseil d’État (Consejo de Estado), manejado por una elite de burócratas/juristas que hacen el trabajo.

La administración pública norteamericana es una empresa muy diferente. No existe un equivalente de la École National d’Administration (Escuela Nacional de Administración) para los funcionarios públicos. Hasta hace muy poco, el gobierno federal carecía de un cuerpo de funcionarios de elite que pudieran pasar de una agencia a otra en su ascenso jerárquico, y el sistema existente es una mera sombra del cuerpo burocrático de elite europeo. En cambio, a los burócratas se los recluta para cargos técnicos relativamente limitados y son supervisados por funcionarios que provienen del mundo político y legal.¹ Cada vez que asume un nuevo presidente, hace más de 3.000 nombramientos para los departamentos ejecutivos.

En el continente no hay nada parecido a esta renovación. El modelo europeo se basa en un cuerpo de funcionarios de elite vitalicios que le proporcionan al estado la sensación de una continuidad legal y administrativa y, por ende, establecen una estructura permanente para el cambio político. En cambio, si el modelo anglosajón pretende controlar su forma politizada de administración pública mediante el imperio de la ley, necesitará algo más: un sistema judicial activo e independiente dispuesto a intervenir enérgicamente para restringir una administración desbocada.

Antes de pasar a las cortes, quiero detenerme en otro aspecto del régimen burocrático. El modelo europeo favorece la fuerte centralización.² Premia la capacidad de las elites entrenadas de más alto nivel a la hora de captar los problemas nacionales y proponer soluciones nacionales sensatas. El modelo anglosajón es más escéptico. Debido a las burocracias politizadas, suele tender más a descentralizar el poder y permitir que los funcionarios electos democráticamente para los gobiernos estatales y locales asignen a sus propios representantes para controlar las burocracias regionales y locales. Mientras que los europeos suelen considerar que los burócratas de más bajo nivel son incapaces de tener una visión más amplia de los problemas, los anglosajones pueden someter las cosas a su consideración con el argumento de que están “más cerca del pueblo”. La descentralización amenaza la mentalidad europea con la perspectiva de una desorganización caótica, pero siempre parece más democrática a los ojos de los anglosajones.

Sin embargo, hasta los anglosajones ven el peligro de un sistema excesivamente centralizado de despotismos mezquinos. Sólo miran en otra dirección cuando se trata de curar —o al menos paliar— el problema. Para ellos, ésta suele ser una ta-

¹ Un libro excelente que destaca este contraste elemental es Bernard Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain (Jaulas de la razón: El ascenso del estado racional en Francia, Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña)* (1993).

² Esta orientación se ejemplifica mejor en países como Francia o Italia (y Japón), que adoptan una versión del estado-nación que no se vio debilitada por un compromiso contrapuesto con el federalismo. El centralismo burocrático está más atemperado en políticas federales como las de Alemania y España, donde un compromiso político con la descentralización aplasta la tendencia burocrática a la centralización.

rea de las cortes y no de los burócratas centralizados.

Esto nos lleva al segundo elemento en la concepción trinitaria del estado de O'Donnell: **las cortes**.³ **Dentro del modelo europeo, se recluta a los jueces de la misma manera que a otros burócratas.** Ingresan a la administración pública siendo hombres y mujeres jóvenes (cada vez más mujeres) sobre la base de buenas calificaciones en los exámenes. Son promovidos en base a un intenso escrutinio por parte de sus superiores judiciales, que antes hicieron su ascenso burocrático tras aprobar exámenes y ganarse el apoyo oficial.

En el caso de los anglosajones no sucede lo mismo. **En los Estados Unidos, los jueces federales llegan al estrado a mediana edad después de una carrera exitosa en los tribunales. Esto significa que ya son bastante adinerados antes de convertirse en jueces. Obtienen un nombramiento gracias a sus conexiones con la elite política.** Como describe la situación un viejo dicho popular: “Un juez federal es un abogado que es amigo de un senador”.

Estos abogados de mediana edad aceptan el trabajo principalmente como una cuestión de distinción profesional y social. Desempeñarse en el más bajo rango del sistema judicial ya es un gran honor. Los jueces no esperan, y rara vez reciben, una promoción en el transcurso de sus carreras. Para ellos es suficiente con presidir, de manera vitalicia, sus pequeños imperios legales. Los jueces de las cortes de apelación y las cortes supremas son simplemente funcionarios más distinguidos, cuyas carreras prejudiciales les valieron un mayor honor social y estima profesional.

Estas diferencias en cuanto a los nombramientos y la concepción de uno mismo implican que la burocracia y las cortes juegan papeles diferentes en el logro del imperio democrático de la ley. **En el modelo anglosajón, las cortes se encuentran en el núcleo institucional del estado.** Revisan las decisiones burocráticas con una

intensidad y una frecuencia muchas veces inexistente en Europa. **Dado su método de reclutamiento, los jueces anglosajones no tienen una gran lealtad con el carácter burocrático.** Es más, no existe una tradición de cortes administrativas especializadas en territorio anglosajón. Jueces generalistas analizan a las burocracias especializadas, reconociendo que muchas veces están dirigidas por funcionarios altamente politizados.

Por el contrario, **la burocracia de elite es el núcleo institucional del imperio de la ley en el modelo europeo.** Los jueces europeos que supervisan la democracia son miembros de cortes administrativas especializadas y comparten los mismos patrones burocráticos de reclutamiento y promoción. Si les causan demasiados problemas a sus colegas burócratas, pueden languidecer por un largo tiempo en los peldaños más bajos de la jerarquía.

Ahora pasemos a la tercera dimensión crucial de O'Donnell —**el estado es un portador de significado político para sus ciudadanos**—. El estado puede aspirar a proyectar muchos tipos diferentes de significados, pero bastará con hacer una distinción entre dos empresas particulares.

Un primer proyecto ideológico está arraigado en el **nacionalismo del siglo XIX** —remontándose a Herder y Hegel, con la infinidad de variantes subsiguientes—. En este plano familiar, cada pueblo tiene sus propios compromisos culturales y merece su propio estado donde prevalecen estos valores nacionales: Alemania para los alemanes, Polonia para los polacos y así sucesivamente. El problema, por supuesto, es que el mundo no está dividido de la manera prolija que supone el etnonacionalismo: cuando surge en escena un nuevo estado-nación, se enfrenta a nuevas minorías étnicas dentro de sus fronteras (así como a miembros “descarriados” de la mayoría étnica que rechazan las creencias y los comportamientos culturales dominantes). **Si bien hay etnonacionalistas sensibles al**

³ Mis reflexiones sobre esta cuestión se basan principalmente en el trabajo pionero de mi amigo Mirjan Damaska. Véase su *Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Judicial Process (Rostros de la justicia y la autoridad estatal: un abordaje comparativo al proceso judicial)* (1991).

problema de los derechos de las minorías, no creen que les exija abandonar su proyecto básico de hegemonía cultural.⁴

En cambio, la ideología liberal repudia la idea misma de que el objetivo del estado es privilegiar una determinada forma de cultura nacional por sobre las demás. Mientras que los etnonacionalistas miran a Herder y Hegel, los liberales miran a Kant y Mill, e insisten en que el estado debería concentrarse en la tarea de proporcionarle a cada ciudadano los derechos que necesita para definir y satisfacer su propio ideal de lo que es una vida decente en colaboración con otros que piensen como él.

Pero, ¿cómo identificar los derechos esenciales que cada persona puede reclamar justamente como condiciones para su ejercicio por autodefinición? Este interrogante motivó una gran cantidad de esfuerzos filosóficos ambiciosos en la última mitad de siglo, pero para los fines actuales, bastará con distinguir entre los *libertarios partidarios de no intervenir* y los *liberales activistas*. Los libertarios como Hayek o Nozick restringen al estado a una función de sereno nocturno: protege de la fuerza y el fraude, cuida la propiedad privada y la libertad de contrato. Los liberales activistas, por el contrario, se enfrentan a la distribución subyacente del poder económico y político implementada por el estado sereno. En lugar de proteger la propiedad privada, el estado liberal activista intenta asegurar su justa distribución; en vez de concentrarse estrechamente en la libertad de contrato, su misión es la de establecer las precondiciones cruciales para la libertad real, ofreciéndoles a todos sus ciudadanos una educación liberal de amplio espectro y protegiéndolos de las formas viciosas de discriminación racial, religiosa y sexual.

Yo me ocupé permanentemente del lado activista de este debate.⁵ Pero a pesar de todas mis desavenencias con los hayekianos, estamos de acuerdo en un punto im-

portante: no es de incumbencia del estado alentar una cultura hegemónica que permita que la mayoría étnica domine a las minorías étnicas.

Esto no implica que el término “nacionalismo liberal” no sea un oxímoron, pero sí exige que se purgue a “la nación” de su asociación con una hegemonía etno-lingüística-cultural. Para el liberal activista, la “nación” no es ni más ni menos que un grupo definido por una práctica históricamente distintiva de autogobierno. Para participar en este proyecto, los ciudadanos no tienen que rastrear sus orígenes en alguna raza o cultura o credo privilegiados. Basta con que se comprometan mutuamente sobre la base del principio guía de que todos los ciudadanos son creados libres e iguales. En oposición al “sereno” de la teoría libertaria, los miembros de un estado liberal activista reconocen que el funcionamiento de los mercados capitalistas no les ofrece a sus ciudadanos los recursos que requieren como ciudadanos libres e iguales y apoyan las intervenciones estatales estratégicas para lograr este objetivo fundamental.

Diferentes estados activistas favorecen diferentes versiones del ideal liberal y expresan estas diferencias en sus actos de autodefinición constitucional. Para los fines actuales, no se va a encontrar la “constitución” relevante buscando un documento legalista. La constitución liberal se concibe mejor como un conjunto de compromisos fundamentales de evolución histórica generados con el tiempo por ciudadanos comprometidos en una práctica de autogobierno merecedora de ciudadanos libres e iguales. Esta práctica constitucional, y no algún ideal etnocultural, es la que inspira la lealtad del nacionalista liberal. Para utilizar una expresión de Habermas, el nacionalista liberal es un “patriota constitucional”, alguien dispuesto a defender los principios políticos de la nación sin importar su identidad étnica o sus ideales personales de lo que es una vida decente.⁶

⁴ Véase, por ej., Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*) (1995) y Charles Taylor, *La política de reconocimiento* (1995).

⁵ Véanse Bruce Ackerman, *La justicia social en el estado liberal* (1980).

⁶ Véase Jürgen Habermas, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (trad. William Rehg, 1996).

Para poner el contraste en una dicotomía familiar (y excesivamente blanda): los liberales ofrecen un ideal de *nacionalismo cívico* para competir con el *etnonacionalismo*. En principio, es muy posible hacer coincidir cualquiera de estos términos con los modelos europeo y anglosajón de burocracias y cortes. Sin embargo, la mayoría de los estados continentales se inclinaron por la dirección etno-nacional (aunque la Unión Europea pueda revertir esta tendencia), mientras que la variedad cívica es más prominente entre los estados anglosajones. Desde el siglo XVIII, la concepción oficial de “Gran Bretaña” rechazó la noción de que era otro nombre de “Inglaterra”. Por el contrario, Gran Bretaña se construyó como una comunidad imaginada dentro de la cual ingleses, escoceses e irlandeses podían —en principio, si no en la práctica— comprometerse mutuamente como iguales. Y lo mismo es válido para los Estados Unidos. No niego los rasgos marcados de nativismo y chovinismo en la vida norteamericana. Pero la característica más distintiva del estado es su afirmación oficial de un concepto liberal de la comunidad política —sean cuales fueren su etnicidad y sus ideales de una vida decente, todos los norteamericanos están invitados al proyecto político de construir una sociedad merecedora de ciudadanos libres e iguales.⁷

Para resumir los dos modelos: Europeo: burocracia profesionalizada, cortes burocratizadas, etnonacionalismo; Anglosajón: burocracia politizada, una elite de abogados en las cortes, nacionalismo cívico.

3. ¿Dónde ubicar a América Latina?

Todo esto plantea un interrogante obvio. Si el “noroccidente” de O’Donnell esconde dos modelos de democracias originarias, ¿qué modelo es más relevante cuando hablamos de América Latina? O’Donnell no se plantea esta pregunta de manera explícita, pero su respuesta es bastante clara: está mirando a América Latina

a través de los anteojos del modelo europeo.

Él es el portador de malas noticias: lo que funciona bastante bien en Francia falló en América Latina. La burocracia central es corrupta y desmoralizada —todo lo contrario de un cuerpo orgulloso entrenado en el imperio de la ley—. Los altos funcionarios no ejercen un control disciplinado de los subordinados. Suelen permitir que sus inferiores creen enclaves de corrupción y embrutecimiento. Es más, a veces permiten que muchas zonas del país se hundan en una cuasi anarquía.

El sistema judicial al estilo europeo también falló. Los jueces no están bien pagados, están desmoralizados y son corruptos.

Finalmente, el estado por lo general no proyecta un nacionalismo al estilo europeo que sus ciudadanos encuentren creíble —un problema especialmente serio en aquellos países con importantes poblaciones indígenas.

En este marco, O’Donnell elabora las difíciles tareas empíricas necesarias para generar indicadores plausibles que midan el alcance de esta deficiencia democrática.

Todo este trabajo empírico es útil, pero sólo como un conjunto de interrogantes que antecede a otro: ¿hay algo práctico que se pueda hacer para mejorar *drásticamente* el funcionamiento del modelo europeo en América Latina? ¿O acaso ese proyecto reformista es una utopía? Si fuera así, ¿hay algo que se pueda extraer del modelo anglosajón? Si no lo hubiera, ¿quiere decir que toda la estrategia de buscar una guía en la historia de los “países originarios” está en un atolladero?

Es más, tal vez la idea misma de que los orígenes de la democracia sólo provienen del “noroccidente” merezca ser revisada: si comparamos a la Argentina y Alemania en 1900, ¿cuál era más democrática? Si contrastamos a Juárez con Napoleón II, ¿quién es mejor demócrata? ¿Y si nos remontamos más en el tiempo y comparamos a Bolívar con Napoleón I?

No es mi intención responder estos in-

⁷ Véase Bruce Ackerman, *supra*, y Bruce Ackerman: *Nosotros el pueblo* (vol. 1: 1991; vol. 2: 1998).

terrogantes históricos aquí. Pero, al plantearlos, quiero expresar una cierta insatisfacción con los modelos que utilizo en este ensayo. Tal vez, después de mucho más trabajo, iremos más allá del contraste entre el modelo europeo y el anglosajón para generar otros que sean menos noroccidentales en su orientación básica. Actualmente, sin embargo, planteo un interrogante más limitado. Ahora que avanzamos más allá de las metáforas geográficas hacia tipos ideales neo-weberianos, el interrogante es si nuestros modelos europeo y anglosajón pueden iluminar el camino por delante.

4. Presidencialismo vs. parlamentarismo

Comienzo mi examen general de la situación señalando un factor importante que para O'Donnell no es central. Gracias al trabajo pionero de Juan Linz, hoy existe un debate académico encendido sobre las implicancias sistémicas de la decisión de América Latina, en el siglo XIX, de modelar su gobierno alrededor del presidencialismo al estilo norteamericano y no del parlamentarismo al estilo europeo. O'Donnell se declara a sí mismo un agnóstico en esta cuestión. En lo que a él respecta, no tenemos suficiente evidencia sobre qué modelo funcionaría mejor en las condiciones latinoamericanas y él piensa que es más productivo investigar otros temas.

Yo coincido en que la evidencia empírica sobre el presidencialismo no es concluyente (y probablemente nunca lo sea). Sin embargo, existen poderosos argumentos institucionales que sugieren que el presidencialismo es una mala opción —no sólo en América Latina, sino en todas partes—. Yo ya desarrollé estos argumentos anteriormente y no es mi intención analizarlos en profundidad aquí.⁸ En cambio, quiero impulsar el debate en la dirección sugerida por la motivación general del ensayo de O'Donnell.

Como hemos visto, el principal objetivo de O'Donnell es avanzar más allá de una consideración de elecciones libres y justas y abordar otras dimensiones cruciales del estado democrático —inclusive la burocracia, las cortes y el significado político—. Yo quiero hacer lo mismo con el debate sobre presidencialismo vs. parlamentarismo. **Propongo poner entre paréntesis el debate académico tradicional sobre si el presidencialismo es bueno o malo para la política democrática y considerar el impacto del presidencialismo en el funcionamiento de las cortes y las burocracias de un país.**

Para definir bien el problema, haré uso de la distinción que hace O'Donnell entre régimen y estado. En lo que concierne a organizar su *régimen político*, los latinoamericanos se negaron a seguir el modelo europeo de democracia parlamentaria y eligieron, en cambio, los sistemas presidencialistas al estilo norteamericano. Pero en lo que respecta al *estado*, los latinoamericanos fueron mucho más eurocéntricos al organizar sus burocracias y tribunales y diseñar un proyecto etnonacionalista. Por ende, estamos en presencia de una síntesis latinoamericana característica: **el régimen al estilo norteamericano inserto en un estado al estilo europeo.** ¿Esta síntesis distintiva es particularmente propicia o particularmente desastrosa?

Lamento decirlo, pero mi visión es la más sombría.

He aquí mi argumento básico.⁹ En el marco de un sistema parlamentario al estilo europeo, los burócratas de alto nivel se enfrentan a una única autoridad política —el gabinete—. Es más, los burócratas individuales saben que el gabinete cambiará su naturaleza política muchas veces en el curso de una carrera vitalicia. Si un burócrata quiere prosperar a largo plazo, debería desarrollar la reputación de ser un profesional políticamente neutro, capaz de implementar una amplia variedad de objetivos políticos. Si no logra cultivar este tipo

⁸ Véase Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers* (*La nueva separación de los poderes*), 113 Harv. L. Rev. 633 (2000).

⁹ Para una mejor elaboración del argumento, y menciones a la literatura relevante, véase *The New Separation of Powers* (*La nueva separación de los poderes*), pp. 697-715.

de personalidad, y se gana la fama de ser un derechista o un izquierdista agresivo, seguramente caerá en el descrédito cuando el partido político opositor llegue al poder.

La separación del poder al estilo norteamericano entre el presidente y el Congreso crea una variedad de incentivos burocráticos totalmente diferente. Los altos funcionarios ya no tienen la opción de ganarse fama de burócratas imparciales en vistas de mejorar sus carreras. Por lo general, se encuentran en un campo de fuerzas políticas en el que compiten autoridades presidenciales y del Congreso. Por un lado, el presidente quiere imponer sus prioridades; por el otro, los representantes de la Cámara de Diputados y del Senado insisten en que los burócratas persiguen agendas enfrentadas que muchas veces son hostiles a las prioridades presidenciales. Es **imposible que un alto burócrata evada una elección política** en este contexto —ya sea que apoye al presidente o al Congreso o intente enfrentarlos mutuamente—. Para exponer mi conclusión en una sola frase: **el parlamentarismo alimenta el profesionalismo; el presidencialismo, la politización.**

Ahora bien, el modelo anglosajón tiene recursos especiales para enfrentar este problema. Los jueces norteamericanos son generalistas y no comparten el carácter burocrático de sus pares europeos. En consecuencia, están culturalmente predispuestos a intervenir de manera agresiva cuando la burocracia politizada actúa más allá de su mandato legal.

Pero no podemos contar con esta respuesta de parte de las cortes y las burocracias latinoamericanas organizadas según los lineamientos europeos. Como hemos visto, el modelo europeo se basa en la democracia, y en el sistema judicial organizado burocráticamente, como el principal vehículo para sostener el imperio de la ley. *Pero si estas instituciones se politizan debido a una separación al estilo norteamericano entre el presidente y el Congreso, no existe ninguna solución institucional obvia para el*

problema de la politización.

La síntesis latinoamericana —la separación al estilo norteamericano entre presidente y Congreso, la burocracia y el sistema judicial al estilo europeo— parece una combinación condenada al fracaso. Peor aún, la dinámica amenaza con empeorar, no mejorar, a medida que avance el proceso de democratización.

Tomemos el caso de México, por ejemplo. Durante los setenta años de régimen priísta, la competencia institucional entre el Congreso y el presidente se vio eliminada por el dominio unipartidario. El presidente ejercía pleno control del PRI y así el Congreso quedó reducido prácticamente a una expresión estereotipada. Por supuesto, los priístas nunca intentaron seriamente profesionalizar sus burocracias —pero al menos el Congreso no se estaba interponiendo en un esfuerzo de esta naturaleza—. Durante el mandato actual, el Congreso se está volviendo una fuerza potente y la politización de la burocracia se convertirá en un problema muy serio para quienes aspiren a un ideal del tipo europeo. Los líderes poderosos del Congreso seguramente competirán con el presidente para influir en la burocracia —de la misma manera que lo hacen en los Estados Unidos, y con las mismas implicancias desastrosas para una burocracia donde reine el imperio de la ley.¹⁰

Mi conclusión contrasta con la evaluación en general optimista que hace O'Donnell del carácter sinérgico del proyecto democrático. Más de una vez él sugiere que una reforma democrática alienta a las demás y no considera la posibilidad más lúgubre de que una mayor democracia en una esfera pueda generar nuevos problemas en las otras. Mi argumento sugiere, en cambio, que **aumentar el carácter democrático de un régimen presidencialista no implica que los altos burócratas se tomen cada vez más en serio el imperio de la ley. Si la intención es que en América Latina haya cortes y burocracias al estilo euro-**

¹⁰ Detallo estas implicancias en *The New Separation of Powers (La nueva separación de los poderes)*, *supra*.

peo, sería un error descartar las verdaderas ventajas que se obtendrían a través de un movimiento regional hacia un parlamentarismo al estilo europeo.¹¹

5 . Etnonacionalismo o nacionalismo cívico

Abordemos la dimensión final del estado democrático: su **proyecto ideológico**. ¿Debería respaldar el etnonacionalismo o el nacionalismo cívico? Detecto una buena dosis de ambigüedad en el abordaje de O'Donnell.

Mi asombro puede resultar sorprendente ya que, en un nivel, su texto es lo suficientemente claro. En varios momentos, mide el proyecto ideológico del estado latinoamericano con un metro euronacionalista, con los habituales resultados desalentadores: en un contraste (implícito) con Alemania o Francia, **los estados latinoamericanos no lograron convencer a muchos de sus habitantes de que expresan la voz auténtica de su cultura nacional distintiva**.

El hecho de que haya elegido el etnonacionalismo como su punto de referencia queda evidenciado en cómo desecha la alternativa liberal. Según esta visión liberal familiar, no es de incumbencia del estado imponer una autoridad para definir una cultura nacional “auténtica”, y defenderla de los elementos extranjeros. El estado, en cambio, debería intentar mantener una actitud neutra en medio de los ideales encontrados sobre una vida decente, y concentrarse en la tarea de otorgarle a cada ciudadano la misma posibilidad de ejercer la libertad de forjar su propia vida de la manera que más sensata le parezca.¹² Este ideal liberal parece impacientarse a O'Donnell,

que declara que “no existe ningún estado neutro” en un contexto que sugiere que la sola aspiración a ello es una tontería.¹³

De modo que si nos limitamos a referencias explícitas, parecería que O'Donnell interpreta una vez más la experiencia latinoamericana con una lente europea. Sin embargo, a un nivel más elemental, su ensayo sugiere que **las democracias latinoamericanas deberían reorientarse en una dirección liberal**. Al elaborar los sustentos filosóficos de la idea democrática, O'Donnell no recurre a las nociones herderianas o hegelianas del estado como una expresión de una cultura nacional distintiva. Por el contrario, considera que la democracia está arraigada en un ideal muy liberal —el ideal de la **agencia humana**—. **Este concepto, cuando se lo toma en serio, socava los reclamos etnonacionalistas del estado**. Si los ciudadanos son agentes verdaderamente libres, deberían tener la libertad de hablar lenguas indígenas sin interferencia del estado: el estado liberal no tiene autoridad legítima para suprimir su libertad lingüística argumentando que el español o el portugués es el idioma nacional. De la misma manera, un ciudadano libre debería poder adorar a Buda libremente y el estado no tendría por qué destinar su dinero como contribuyente al catolicismo romano, con el argumento de que es la religión nacional. Y así sucesivamente.¹⁴

En lugar de funcionar como un recorrido intelectual hacia el etnonacionalismo, el énfasis que pone O'Donnell en la agencia efectiva impulsa al estado hacia una política de significado más liberal. A un nivel esencial, está instando a las democracias latinoamericanas a distanciarse del etnonacionalismo prominente en sus historias recientes. En términos de mis dos modelos,

¹¹ No pretendo un respaldo general a las formas simples de parlamentarismo que prevalecieron en la Tercera y Cuarta República Francesa o que siguen prevaleciendo en Inglaterra. En cambio, soy partidario de un enfoque más refinado —“parlamentarismo limitado”— en el que ciertas funciones gubernamentales están aisladas del control parlamentario directo. Desarrollo este modelo profusamente en *The New Separation of Powers (La nueva separación de los poderes)*, *supra*.

¹² Véanse Bruce Ackerman, *La justicia social en el estado liberal* (1980); John Rawls, *Una teoría de la justicia* (1971).

¹³ Ver la sección IX.2 en el trabajo de O'Donnell.

¹⁴ Mi libro, *La justicia social en el estado liberal*, *supra*, elabora esta línea de pensamiento de una manera amplia.

la nueva síntesis latinoamericana debería pasar del modo europeo de interpretación nacionalista al modo anglosajón.

Esta sugerencia gana mayor credibilidad desde una perspectiva histórica más prolongada. Como observara Benedict Anderson, la historia latinoamericana del siglo XIX estuvo marcada por una interpretación más cívica del proyecto nacional. Los líderes hispanoparlantes de los movimientos independentistas en general compartían las aspiraciones culturales de las metrópolis de habla hispana. Al romper sus lazos con Madrid, los latinoamericanos del siglo XIX no estaban afirmando tanto una identidad cultural distintiva como una identidad cívica distintiva. Si bien las clases políticas seguían hablando español y participando en las corrientes más amplias de la cultura europea, insistían en que se las reconociera como los verdaderos representantes de los pueblos autogobernados.¹⁵

En este sentido esencial, la **Latinoamérica del siglo XIX se asemejaba más a Norteamérica**. Al igual que sus pares hispanoparlantes, los líderes de habla inglesa que rompieron de manera revolucionaria con Inglaterra no eran voceros de una nueva identidad cultural.¹⁶ Por el contrario, combatían por los derechos tradicionales de los ingleses. En su opinión, la madre patria se había negado aviesamente a respetar esos derechos, obligando a los colonizadores a insistir en la independencia política para evitar la perspectiva de una tiranía imperial. Una vez más, **el énfasis no estaba puesto en la identidad cultural o étnica, sino en la identidad cívica**. Al ofrecer un recorrido intelectual hacia una forma más cívica de nacionalismo, se puede entender que O'Donnell alienta a los latinoamericana-

nos del siglo XXI a ver un significado renovado en sus luchas del siglo XIX por la independencia política. **En lugar de seguir por el sendero etnonacionalista, ¿llegó la hora de renovar una interpretación cívica del proyecto latinoamericano, basándolo en un compromiso renovado con el ideal liberal de agencia efectiva?**

Pero se necesitarán más que unos pocos filósofos y científicos sociales para convertir esta sugerencia en una realidad política creíble. Una reorientación de estas características es especialmente difícil en un momento en el que el “neoliberalismo” adoptó un significado desafortunado en América Latina. En lugar de simbolizar un compromiso profundo con la agencia efectiva de cada uno de los ciudadanos, se convirtió en el rótulo que define a una ideología estrecha de libre mercado que es aviesamente ciega a las desigualdades económicas extremas que afectan a las sociedades latinoamericanas.¹⁷

Esta ideología de “libre mercado” es una distorsión de la rica tradición liberal proveniente de Kant y Mill, y continuada hoy por Habermas, Rawls y Sen.¹⁸ Como ya sugerí anteriormente, esta tradición encuentra su mejor expresión en una forma más activista de liberalismo —que haga frente a las fuertes injusticias del *statu quo* y diseñe programas en el mundo real que puedan cumplir con la promesa liberal de una agencia efectiva para el hombre y la mujer de la calle.

Diseñar estos programas de acción ha sido una de mis principales preocupaciones en los últimos años. En *The Stakeholder Society (La sociedad de partícipes)*, Anne Alstott y yo sosteníamos que todo ciudadano norteamericano tenía un derecho esen-

¹⁵ Véase Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (1983).

¹⁶ El caso brasileño representa un “escenario de independencia” muy diferente de aquellos países que se desprendían del imperio español. Hago algunas reflexiones sobre el estado contemporáneo del nacionalismo cívico en Brasil en Bruce Ackerman, “O Novo Constitucionalismo Mundial” (“El nuevo constitucionalismo mundial”), en Margarida Maria Lacombe Camargo, *1988-1998, Uma Década de Constituição (Una década de constitución)* (1999).

¹⁷ Véase, por ej., Friedrich Hayek, *Legislación y libertad*, vol. 2: *El mito de la justicia social* (1976).

¹⁸ Véanse, por ej., Jürgen Habermas, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (trad. William Rehg, 1996); Rawls, *Una teoría de la justicia*, *supra*; Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (1999).

cial a iniciar la vida adulta con una renta de \$80.000. Para defender esta teoría, nos basamos en principios filosóficos *liberales*: como los chicos no eligen a sus padres, su punto de partida económico como individuos libres no debería depender exclusivamente del éxito o el fracaso de sus padres en el mercado. Por el contrario, su condición de ciudadanos iguales le da a cada adulto joven el derecho a reclamar una porción justa de la riqueza creada por las generaciones anteriores. Ninguno de los miembros de la juventud actual contribuyó a esta riqueza —su herencia debería estar regida por los principios de ciudadanía equitativa y no sólo por la simple suerte de su entorno familiar.

Pero hicimos más que filosofar: analizamos cuidadosamente los datos económicos y demostramos que un impuesto a la riqueza del 2% sobre el 20% de la sociedad norteamericana sería más que suficiente para financiar una renta universal de \$80.000. Sólo si se elaboran los detalles económicos e institucionales se podrán considerar seriamente estas iniciativas en el mundo real de la política.¹⁹

Y esto, me agrada decirlo, es lo que precisamente sucedió. Durante su reciente campaña para la reelección, Tony Blair utilizó este concepto de la sociedad de partícipes como la base de una nueva iniciativa del Partido Laborista. Según la propuesta de Blair, cada chico que naciera en Gran Bretaña recibiría un “bono bebé” que vencería cuando se convirtiera en un adulto joven. A la edad aproximada de 18 años, cada británico iniciaría una vida adulta con un capital de \$7.500. Ahora bien, \$7.500 no es lo mismo que \$80.000, pero es

una manera de empezar.²⁰ El hecho de que uno de los políticos más prominentes de Occidente haya respaldado en repetidas ocasiones esta idea debería servir para alentar a los futuros líderes y movimientos a tomarla seriamente.

El Partido de los Trabajadores de Brasil ya respaldó una propuesta similar.²¹ El plan brasileño le garantizaría un ingreso mensual básico a todos los ciudadanos de por vida. Esta propuesta de un “ingreso básico” garantizado, si bien es diferente, está relacionada con la “subvención de capital” al estilo británico de una suma más sustancial que se le ofrece a cada ciudadano cuando ingresa en la edad adulta madura. Y existe cada vez más literatura que explora las apuestas filosóficas y políticas involucradas en esta elección.²² En lo que a América Latina concierne, una cuestión burocrática más práctica debería inclinar la balanza hacia una subvención de capital al estilo británico.

El gran peligro del mundo real es que cualquier esfuerzo serio de redistribución resulte saboteado por una burocracia corrupta y desmoralizada —que simplemente se negará a entregar el dinero a quienes tienen derecho a él—. Este riesgo —aunque es muy real— se verá minimizado por un programa de renta de participación al estilo británico. En este escenario, el burócrata está encargado de entregar una suma *relativamente importante* al adulto joven *por única vez*. Si el funcionario se niega, o exige un soborno importante, quedará a criterio del receptor armar un gran alboroto. Si un funcionario corrupto intenta privar a los jóvenes de una ciudad de sus derechos, en poco tiempo tendrá una sublevación en puerta.

¹⁹ Véase Bruce Ackerman y Anne Alstott, *The Stakeholder Society (La sociedad de partícipes)* (1999).

²⁰ Para un análisis británico del programa de participación, véase Nissan, David y Julian Le Grand, *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People (Una idea capital: créditos iniciales para gente joven)* (2000). Estoy escribiendo este ensayo en el verano de 2002. Actualmente, el gobierno de Blair no presentó una legislación concreta para su programa de “bonos bebé”, pero el primer ministro acaba de renovar el compromiso de su gobierno para implementar esta legislación en el período parlamentario actual.

²¹ Para una defensa fundamental de este tipo de programa, véase Philippe van Parijs, *Libertad real para todos: qué puede justificar el capitalismo, si hay algo que pueda hacerlo* (1995).

²² Dos libros de ensayos que abordan estas cuestiones están en proceso de publicación. Véase Erik Wright, *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Designs for a More Egalitarian Capitalism*. (de próxima aparición, Verso). No me han informado sobre el título formal del segundo volumen, editado por Keith Dowding, Stuart White y Jurgen De-Wispelaere, pero será publicado por Polity.

Por el contrario, según la alternativa del ingreso básico, muchos receptores legítimos encontrarán que no vale la pena hacer un gran escándalo para obtener un pequeño pago mensual. Los funcionarios pueden evadir las protestas individuales diciendo que se perdieron los cheques en el correo y prometiendo que todo va a mejorar en el futuro.

En términos más generales, la tarea administrativa de distribuir mensualmente una innumerable cantidad de cheques es mucho mayor que la que contemplan las subvenciones de capital al estilo británico. Según la propuesta de Blair, los funcionarios deben examinar la solicitud de subvención de capital por parte de cada ciudadano una sola vez y luego autorizar una cantidad mucho menor de pagos, que se hacen por única vez. Dada la debilidad burocrática del estado latinoamericano, será difícil que esta tarea se realice de manera eficiente y honesta, pero es mucho más fácil de manejar que la propuesta del Partido de los Trabajadores de Brasil.

Uno podría explayarse mucho más sobre estas cuestiones prácticas,²³ pero por el momento, supongamos que el ejemplo de Blair inspire a algunos gobiernos progresistas de América Latina a introducir la renta de participación en una escala modesta. Actualmente, no contamos con el trabajo empírico necesario para determinar la dimensión de la apuesta en el marco de las capacidades financieras de los estados latinoamericanos individuales. Sin embargo, como quedó demostrado en el trabajo que hicimos junto con Alstott, **un impuesto a las ganancias relativamente reducido puede generar grandes sumas, especialmente en vistas de la dramática concentración de riqueza que predomina en las sociedades latinoamericanas.** En mi opinión, el esfuerzo analítico del PNUD debería tener como principal prioridad la estimación de cuánto podría generar un impuesto a la riqueza del 1 o 2 por ciento anual para financiar una sociedad de partícipes en determinados países latinoamericanos.

Por supuesto, solo un gobierno políticamente progresista emprendería seriamente la tarea de obligar a los ricos a pagar la porción que les corresponde de los impuestos. Pero una sociedad de partícipes crea nuevos incentivos políticos que respaldarán ese esfuerzo. Al asociar explícitamente la recaudación impositiva con la dimensión de la renta, el programa crearía una fuerte coalición política en apoyo de una recaudación de impuestos sostenida. Después de todo, cuanto más bajo el impuesto a la riqueza que se recaude, menor será el monto que se distribuya y mayor la protesta popular contra la evasión impositiva por parte de los ricos.

Actualmente, carecemos de los análisis fiscales que nos permitirían realizar estimaciones serias de la dimensión de la renta que los países individuales podrían ofrecerle a sus ciudadanos a través de un impuesto a la riqueza del 1 o 2 por ciento. Para ser más claro, supongamos que una suma típica en un país promedio de América Latina esté en el rango de \$2.000-\$3.000 —muy lejos de los \$80.000 en el caso norteamericano o incluso de los \$7.500 en el incipiente experimento británico—. De todas maneras, hasta una renta de esta envergadura demostraría que el “neoliberalismo” tiene mucho más que ofrecer que la simple defensa de la distribución existente de la riqueza. **La renta de participación le permitiría a los jóvenes latinoamericanos asumir una responsabilidad individual frente a las decisiones que forjarán su vida:** “¿Debería juntarme con diez amigos e iniciar un pequeño negocio o debería usar mi renta para inscribirme en un curso técnico que me brinde una capacitación esencial? ¿O debería ahorrarlo como un resguardo contra futuros cimbronazos económicos?”

En resumidas cuentas, la renta de participación promete el tipo de *agencia efectiva* que O'Donnell considera como la base del ideal democrático liberal. También convertiría en una realidad económica un proyecto vitalmente importante para la construcción de significado político. Los

²³ Véase Bruce Ackerman y Anne Alstott, “Why Stakeholding?” en el próximo volumen editado por Erik Wright, *supra*.

estados latinoamericanos actualmente eligen entre definiciones etnonacionales y cívico-liberales de sus proyectos políticos. Cuando los ciudadanos reflexionen sobre cómo la renta les sirvió para forjar sus vidas, muchos encontrarán un nuevo significado en el ideal liberal de la agencia efectiva e impulsarán al estado a profundizar sus compromisos liberales.

Por supuesto, una renta de \$2.000 o \$3.000 sólo servirá para acentuar la distancia que el estado liberal debe recorrer antes de cumplir con su promesa de una *libertad real para todos*. De todos modos, incluso una renta así de modesta ubica al estado en la dirección correcta y genera un apoyo masivo de mayores rentas en el futuro, a medida que se produzca el desarrollo económico.

6. ¿Síntesis latinoamericana?

He intentado expandir y clarificar la principal tesis de O'Donnell: que llegó la hora de que académicos y activistas avancen más allá de la preocupación por elecciones libres y justas y enfrenten la encomiable tarea de construir un estado democrático.

O'Donnell divide la construcción del estado en tres dimensiones —burocracia, cortes y significado político—. Yo agregué una cuarta dimensión —destacar la permanente importancia del problema de los poderes: ¿la autoridad del gobierno debería estar concentrada en un parlamento o dividida entre el presidente y el Congreso?

También seguí la estrategia de O'Donnell de considerar de qué manera la experiencia de los “países originarios” puede iluminar la experiencia latinoamericana a la hora de construir el estado. Pero depuré este análisis haciendo una distinción entre dos modelos de estado —uno caracterizado por las principales naciones europeas;²⁴ el otro, por los países de habla inglesa, en especial Estados Unidos. Un cuadro sencillo bastará para recordar las distinciones más salientes:

	Europa	Estados Unidos
Burocracia	Elite profesional vitalicia	Nombramientos políticos que atraviesan la burocracia
Jueces	Selección meritocrática y promoción burocrática	Nombramientos políticos de miembros de la elite de los tribunales
Significado político	Etnonacionalismo	Nacionalismo cívico
Organización del poder	Parlamentaria	Presidencialista

La síntesis latinoamericana existente se nutre más de Europa en las primeras tres dimensiones y más de Estados Unidos en la cuarta:

Burocracia	Nombramientos por carrera (pero no altamente profesionalizados)
Jueces	Reclutamiento y promoción burocráticos (pero salarios y moral bajos)
Significado político	Etnonacionalismo (pero no siempre compulsivo para el público en general)
Organización del poder	Presidencialismo (con frecuentes golpes de estado)

Este patrón distintivo le debe mucho a la historia. Las formas europeas de burocracia y adjudicación son legados del imperio español y portugués y sirven como la base de un mayor desarrollo en el período moderno. El presidencialismo también le debe mucho al momento particular en que la América española ganó su independencia. Durante la primera mitad del siglo XIX, Estados Unidos era la única república relativamente democrática y liberal que existía (recordemos que los británicos recién empiezan con su reforma parlamentaria en 1832). Era natural que los estadistas latinoamericanos del período posterior a la independencia miraran al norte en busca

²⁴ Si bien Francia sirve como un buen ejemplo para las primeras tres categorías, es un país atípico con respecto a los otros países del continente ya que abraza una forma presidencialista de gobierno, aunque sea totalmente diferente del sistema presidencialista que caracteriza a los Estados Unidos. Alemania, en cambio, tiene un sistema parlamentario de gobierno, pero una forma de democracia más descentralizada.

de inspiración; y que estas formas constitucionales se mantuvieran una vez arraigadas. El accidente histórico no es menos importante cuando se trata de explicar el ir y venir del nacionalismo —con un ascenso del etnonacionalismo y un desvanecimiento del nacionalismo cívico, durante gran parte del siglo XX.

Mi objetivo al generar esta tipología fue el de formular un interrogante elemental: **¿la próxima generación de latinoamericanos debería intentar reconstruir estos patrones históricos e impulsarlos en nuevas direcciones?**

Llegué a la conclusión de que la respuesta es No en las primeras dos dimensiones que describen los patrones básicos de la autoridad burocrática y judicial. Después de cinco siglos, estos patrones tal vez estén demasiado arraigados como para ser seriamente revalorados. Pero puedo estar totalmente equivocado al respecto y hay algunos experimentos interesantes —principalmente, en Porto Alegre²⁵ —que lo constatan.

Limité este breve comentario a la tercera y la cuarta dimensión de la matriz —a favor de un cambio en la dirección europea y un cambio en la anglosajona—. Sugerí que el presidencialismo al estilo norteamericano, entre otros vicios que lo caracterizan, tiende a interrumpir cualquier movimiento sostenido hacia un mayor profesionalismo en las cortes y la administración pública latinoamericanas. Esta dinámica interrumpida ofrece una razón adicional para alentar a los latinoamericanos a mantener vigente su debate acalorado sobre el presidencialismo y considerar abrazar de manera crítica los modelos europeos de gobierno parlamentario.²⁶ Hasta el día de hoy, este debate no persuadió a ningún país de hacer este cambio elemental —por el contrario, tanto la Argentina como Brasil rechazaron tímidamente un cambio al estilo europeo durante la última década—. Sin embargo, estas controversias públicas con-

tribuyeron marcadamente a una mayor conciencia del problema y pueden preparar el camino para un movimiento sostenido en la dirección europea en las próximas dos décadas.

A diferencia de mi postura pro-europea en cuanto a la separación de los poderes, me manifesté en contra del etnonacionalismo al estilo europeo, que por cierto fue un tema prominente de la vida política durante el siglo pasado. Sin embargo, la historia latinoamericana anterior sugiere las buenas posibilidades de una interpretación más cívica de la nación. Para rehabilitar este ideal anterior, los liberales deben avanzar más allá del “neoliberalismo” expresado por el consenso de Washington. Debemos abrazar una visión liberal más activista que confronte de lleno la desigualdad económica y social.

Las iniciativas políticas como la renta de participación ofrecen una manera práctica de llevar esta visión activista al mundo real. La sociedad de partícipes le permite a la gente común y corriente entender que el “neoliberalismo” no es simplemente una ideología para los ricos y los poderosos. La renta de participación ofrece la visión de una sociedad política liberal comprometida con la libertad *real* para todos los ciudadanos, sin importar sus identidades étnicas y culturales. Al ofrecerle a cada adulto joven los recursos económicos cruciales, la renta de participación invita a cada ciudadano a concretar el ideal de la agencia efectiva en su propia vida. A medida que los ciudadanos utilicen sus rentas para forjar sus propios futuros personales, también llegarán a valorar los ideales políticos liberales que hacen posible la renta de participación —inspirándolos a considerar cuál puede ser su aporte al país que les ofreció una ventaja inicial tan importante en la vida—. Estos actos de reciprocidad patriótica, a su vez, pueden proporcionar un contexto social para un nacio-

²⁵Véase Erik Wright, *Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance* (de próxima publicación: Verso, 2003).

²⁶ Los modelos europeos de gobierno parlamentario en sí requieren una buena dosis de mejoramiento y no defienden la adopción a ciegas de ningún modelo existente. Por el contrario, estoy a favor del desarrollo de una forma distintiva de “parlamentarismo limitado” en mi ensayo, *La nueva separación de los poderes*, *supra*.

nalismo cívico más amplio. A medida que pasen las generaciones, tal vez la renta de participación —junto con otras iniciativas liberales activistas— pueden sustentar una forma de patriotismo constitucional más perdurable que el etnonacionalismo del tipo europeo.

Para concluir con la síntesis latinoamericana del futuro:

Burocracia	Elite vitalicia, pero mucho más profesionalizada
Jueces	Selección y promoción burocráticas, pero con mayor remuneración y prestigio
Significado político	Nacionalismo cívico basado en la renta de participación liberal
Organización del poder	Parlamentaria

■ Las condiciones sociales de la democracia: el *estado* y el régimen

Fernando Calderón *

Nota del autor: El texto de O'Donnell tiene especialmente el mérito de vincular el Estado, el régimen y la ciudadanía integrando además en el análisis la novedosa noción de 'agencia'. Se trata de una elaboración conceptual que en buena medida da cuenta de los rasgos principales de los fenómenos aludidos. En lo que sigue me detendré más bien en lo que considero, por una parte, límites "duros" del texto y, por otra, una serie de sugerencias y comentarios "blandos" sobre el mismo.

Se pueden detectar tres límites "duros" en el texto:

la debilidad histórico-cultural latinoamericana en el enfoque teórico (primera parte),

la ausencia de una visión general de la crisis de la política y de la legitimidad del Estado asociadas con la mundialización y,

la falta de reconocimiento de los nuevos actores socioculturales y su vinculación con la democracia.

1) Respecto de la **debilidad histórico-cultural** del análisis, la construcción de una tipología conceptual en función de los "países del Noroeste" es limitada en relación con la diversidad de procesos históricos y lecturas conceptuales de las distintas matrices

nacionales y culturales de la democracia en esos países.¹ Asimismo, no se trata en el análisis la complejidad histórico-cultural de los procesos latinoamericanos. Por ejemplo, cuando se aborda el tema del Estado, el tipo de reflexión que se hace es para países con "escasa" densidad histórica como los del Cono Sur. **Sociedades y Estados históricamente complejos como los andinos, los mayas, los aztecas, etc., tienen otra vertiente histórica y cultural para entender la relación nación-Estado e incluso la revalorización de la democracia en el continente.** Para poner tan sólo un ejemplo, el libro sobre el Imperio del Tawantinsuyo de María Rostworosky de Díaz Canseco muestra la complejidad y los rasgos autoritarios del Estado Inca, que en alguna medida subsisten hoy en día en el mundo andino y latinoamericano. Por otra parte, estas mismas culturas tienen un conjunto de prácticas y valores referidos al concepto de *agencia* que perfectamente pueden enriquecer la noción de democracia. Algo parecido elabora Sen respecto de las culturas árabes y asiáticas con relación a la democracia occidental.

También, desde una perspectiva más contemporánea, **sería importante rescatar las distintas polémicas sobre el Estado y la democracia dadas por academias latinoamericanas.** Por ejemplo, la tensión que ha habido entre 'institucionalistas' y 'socialdemócratas', unos preocupados por una visión

* Sociólogo. Doctor en Sociología, ha sido profesor en las universidades de California, Austin, Chicago y en la Universidad Mayor de San Andrés en la Paz, Bolivia. Se desempeñó como secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente, es asesor en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia. Autor de más de 20 libros, entre los que se destacan *Esa esquivia modernidad* (con Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn); *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina* (con Mario dos Santos); *Los movimientos sociales en la década del 80* y *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*.

¹ Por ejemplo Whitehead, en un libro compilado por O'Donnell sobre la democracia en América Latina, marca importantes diferencias entre las democracias europeas y la norteamericana y sus distintos tipos de influencias para América Latina, para no hablar de las diferencias centradas en el individuo en el caso de Inglaterra o en la colectividad centradas en el caso francés

hiper-institucional de la democracia y otros que buscaron combinar régimen democrático con forma de vida democrática. Sería importante rastrear y evaluar de alguna manera la propia producción intelectual latinoamericana. Creo que esto, además, permitiría hacer un puente entre la parte conceptual y la del análisis contemporáneo de la democracia, así como mejorar la clasificación sobre los diferentes grados de democracia.

Estoy tratando de argumentar en favor de una reinterpretación de la teoría de la democracia en América Latina. Se trata tanto de una tarea histórica como política. Por una parte, la democracia en la región recorrió caminos singulares y a través de su evaluación (como hace la segunda parte del texto de O'Donnell) es posible reestablecer sus potencialidades y límites. Por otra, la repetición mecánica de una visión ultra formalista ha dejado como saldo una pérdida de capacidad analítica, histórica y de iniciativa política enorme. La experiencia europea para América Latina es desde luego fundamental como lección histórica, pero no como paradigma. Sólo en esta perspectiva la democracia cobrará densidad teórica en la región.

2) En relación con la ausencia de una visión general de la crisis de la política y de la legitimidad del Estado, ellas deberían asociarse con la denominada globalización y, más aún, con la emergencia de la llamada "sociedad de la información". No se trata tan sólo, como lo han demostrado múltiples autores, de reconocer una crisis generalizada de los sistemas de representación democrática en todo el mundo o de que esta crisis de representación tiene distintos pisos institucionales y de desarrollo; se trata también de constatar que en América Latina los procesos de estabilización y de reforma estructural supusieron, gracias al Estado, una suerte de inserción más o menos pasiva en los procesos de globalización referida sobre todo al sistema financiero y al mercado cultural, sin que esto haya significado el desarrollo de la economía de la información y menos de la sociedad del conocimiento. Cabalmente esto es lo que no pudo dirigir ni coordinar la política, y los sistemas de re-

presentación se hicieron cada vez más impotentes. Por lo demás, tampoco alcanzaron a representar las nuevas complejidades sociales de la región.

En tono provocador, la tesis que propongo es que la forma que asumió la globalización en casi toda la región no es sostenible y que la crisis de la democracia también expresa eso. Por una parte, se aplicaron los ajustes pero, por otra, no se logró una inserción productiva fecunda, que sólo fue competitiva en algunos sectores que no generaron integración social; es más, en esos sectores más competitivos existe mayor exclusión. El resultado es un tremendo saldo de exclusión y malestar social, entre otras cosas con la democracia. El Estado asumió un rol crucial en las formas de inserción en la globalización, pero dejó de ser un articulador nacional y rompió sus alianzas con los sectores regionales, medios y populares o profundizó un proceso ya en curso. En el plano político, esto supuso una cierta crisis de los mecanismos de acción y representación dependiente de los líderes mediáticos y la manipulación del voto que se enfrenta a la lógica corporativa del estado patrimonial.

Mientras no haya un círculo virtuoso entre globalización, competitividad e integración social, la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo no será sostenible y posiblemente tampoco la democracia. O, como diría Castells: si la inserción al mercado externo sin industria supuso el neocolonialismo, la inserción a la globalización sin informacionalismo conduce a la desintegración. Es decir, el Estado se disocia de la sociedad y hay crisis de legitimidad y crisis del Estado mismo. Entonces la cuestión es la relación entre desarrollo, institucionalidad, actores y opciones.

Como resultado de estos procesos de globalización y políticas de reforma estructural también habría que destacar la presencia de una suerte de "Estado híbrido" que logró modernizarse en los planos legales, de gestión y en algunos casos de participación a escala local, *aggiornándose* a la vez los mecanismos de intermediación patrimonial y clientelar. Por otra parte, como lo demuestran múltiples encuestas, también habría que destacar la demanda social insta-

lada de una presencia más activa del Estado en el desarrollo y la integración social. En realidad, lo que esto está evidenciando es la **demanda de un nuevo tipo de Estado más afín con la nación y con la misma globalización**. En este sentido, son interesantes las nociones de “Estado de lo público” o de “Estado social”.

La cuestión de trasfondo de todas estas reflexiones apunta a la relación entre la nación y la globalización y cómo ella afecta a una de las dimensiones fundamentales de la ciudadanía. Desde el punto de vista de la tipología del Estado habría que tomar en cuenta las propias visones que tienen del Estado y la democracia los organismos de poder en los Estados Unidos; así, por ejemplo, parece ser que ellos han privilegiado tres tipos de situaciones en América Latina: aquellas en franca descomposición, como los casos de Colombia y la Argentina; aquellas con capacidad de integración, como los casos de Chile y México, y aquellas otras “al borde del precipicio”, como los casos de Bolivia y Uruguay.

Para terminar este punto desearía insistir que todo esto estaría relacionado, por un lado, con la **incapacidad de la política para navegar en la vida social y cultural, dada su subordinación a la economía, y para dar cuenta de los nuevos mapas de complejidad que suponen estos cambios y, por otro, con la propia transformación del campo político** por la presencia de la información, los medios de comunicación altamente internacionalizados, con sus imágenes y escándalos que afectan las orientaciones de partidos y actores sociales.

Pienso que todo esto supone también **una renovación del concepto de ciudadanía que de alguna manera trasciende las escalas nacionales y que se expresa sobre todo a nivel global**. Aquí estoy pensando especialmente en las posibilidades de una suerte de internacionalización de derechos políticos, pero también en los problemas ecológicos y sus impactos globales. Quizás un concepto amplio de agenda en un nuevo “locus virtual” ayude en este sentido.

3) En relación con el **escaso reconocimiento en el texto de O'Donnell respecto de los nuevos actores socioculturales y su**

relación con el Estado y la democracia, resulta importante introducir un acápite sobre estas dinámicas retomando lo ya avanzado por varios actores y especialistas de la temática. Un primer tema importante que tiene que ver con la nación, el Estado y la democracia es el de la **revitalización de los movimientos indígenas e incluso su vinculación con la sociedad de la información**; lo mismo podríamos decir de **los movimientos de género y otras movilizaciones culturales** en el continente. Incluso considero fundamental tomar en cuenta los procesos de recomposición de lazo social y de la comunidad en varias situaciones de colapso político como la Argentina. En general, **todos estos movimientos oscilan entre una reivindicación de espacios políticos y de nuevas formas de vida, por una parte, y un comunitarismo cerrado, a veces autoritario, por otra**.

Otro fenómeno también importante a destacar en la región, asociado con un proceso de refortalecimiento de la democracia, se da en **las múltiples experiencias de participación y diálogo e incluso deliberación y pactos a escala local**; casos como la Participación Popular en Bolivia o como el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, son importantes. Hay temas poco trabajados que sugieren la ampliación de la noción del Estado hacia esferas de la cultura. En este sentido, **el Estado no es sólo foco de identidad colectiva, sino también productor de percepciones y de legitimidad cultural entre los ciudadanos**. En la región, el Estado ha construido durante mucho tiempo el sentido común. En gran medida la acción del Estado está vinculada con la construcción de un campo de poder donde los distintos actores, incluidos los empresarios y las transnacionales, luchan por el poder en y sobre el Estado. Esto creo que permite explicar el tipo de presencia perversa de intereses corporativos en la región, sobre todo en el plano financiero.

Finalmente, en el contexto anterior desearía destacar **la emergencia de movimientos anti-globalización en la región que en algún sentido están planteando la posibilidad de creación de un nuevo campo público de conflicto**. Ciertamente hasta el mo-

mento no es propiamente un movimiento sino tan sólo una multiplicidad muy a menudo confusa de reivindicaciones fragmentadas, pero que de alguna manera planean un orden distinto.

En relación a los comentarios “blandos”, O’Donnell trabaja la democracia como régimen y como procedimientos, lo que desde luego es apropiado en teoría. Pero en América Latina esos procedimientos del régimen no aseguran la realización de los valores de la democracia. Hay un abismo entre la democracia como conjunto de instrumentos y procedimientos orientados, teóricamente, a defender los derechos ciudadanos, y los valores que efectivamente puede “realizar” a través de esos procedimientos. En síntesis, **los procedimientos que garantiza (o que debería garantizar) el régimen democrático no aseguran el logro de valores democráticos** (que O’Donnell asocia correctamente con la realización, al menos en un mínimo aceptable, de derechos sociales, políticos y civiles). Aquí, subyace la cuestión de **la cultura política** y nuevamente **la emergencia de orientaciones, actores y movimientos socio-culturales tan importantes en la realidad actual de Latinoamérica**. Es una lástima que la idea de la democracia como formas de vida no haya sido desarrollada por el autor.

Está muy bien trabajada la **asociación entre democracia y derechos humanos**. En realidad, para O’Donnell, la democracia es el régimen que mejor permitiría realizar esos derechos, aunque no los asegure. Sin embargo, la idea de que la democracia, al reconocer derechos políticos a todos, podría realizar mejor esos derechos, me parece fundamental. Esto en América Latina está en riesgo porque la democracia no ha significado un mejoramiento de las condiciones sociales de las mayorías. Y ahí está la relación entre derechos políticos, sociales y civi-

les; aunque dicha relación también deba ser problematizada, pues **si bien la vigencia de los derechos políticos viabiliza la movilización, participación y expresión de demandas de la gente y sus organizaciones (y esto sólo puede darse en un marco democrático), no asegura la elevación de su calidad de vida. Ésta es una paradoja que plantea incertidumbre a la propia democracia.**

Me parece interesante la idea de que un Estado eficaz no sólo depende de la norma, sino, y sobre todo, de la “red de instituciones estatales” que actúan para garantizar (o no) la eficacia en la aplicación de las normas. Un aspecto complementario a esta argumentación es que en realidad en América Latina existe una suerte de consenso negativo sobre la política y el Estado.

La tipología de países francamente no convence; creo que tiene que estar mejor argumentada. Por ejemplo, el comentario sobre Chile no parece acertado. Dice: “Costa Rica y Chile siguieron el patrón marshalliano de derechos civiles-políticos-sociales, aunque en las tres últimas décadas Chile ha experimentado una importante regresión en términos de derechos sociales”. Sin embargo, me permito recordar que con el golpe de Estado los derechos políticos y civiles también fueron totalmente avasallados.

Para terminar desearía plantear lo que considero constituye la idea subyacente en todo el texto. Me refiero al hecho de que **en la teoría democrática no se piensa que el régimen de garantías o mecanismos para profundizarse a sí mismo, sino que más bien ello depende sobre todo de los ciudadanos y su capacidad de participación y agencia, en el sentido de capacidad de las personas y las comunidades para actuar y provocar cambios de acuerdo a sus valores y su propia historicidad**. Y ésta es una idea central.

■ Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo

Además de los enormes problemas y déficit de las democracias latinoamericanas, pueden observarse también importantes avances en la región, sobre todo en relación con el establecimiento de una nueva “cultura de derechos” o “cultura ciudadana”. Los latinoamericanos ciertamente no poseen muchas veces las condiciones necesarias para ejercer sus derechos, pero la conciencia pública de la importancia de estos derechos ha ido creciendo y desarrollándose de manera significativa en las últimas dos décadas. Así como ha crecido también la infraestructura necesaria para reclamar por la defensa de los derechos fundamentales, como las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, etc. Los regímenes democráticos latinoamericanos actuales pueden distinguirse de experiencias históricas previas por el desarrollo en curso de un proceso de politización “basado en el reclamo por los derechos fundamentales”. Se destaca el ejemplo de los organismos de derechos humanos, que aportaron significativamente a la instalación de una conciencia pública y llevaron las demandas basadas en la lucha por derechos a la arena política.

Estudiar los logros relacionados con la emergencia de nuevas instancias de organización social y del impacto político de la articulación de sus demandas, aporta importantes lecciones sobre dónde y cómo tienen lugar aperturas en las estructuras de poder establecidas. Asimismo, se observan instancias significativas, donde están teniendo lugar transformaciones. Esto es, una nueva cosecha de instituciones burocráticas y programas gubernamentales que representan grandes avances en el compromiso estatal de funcionar como promotor de la democratización. Respecto a los cambios en las constituciones latinoamericanas, el logro más destacado es la institucionalización del multiculturalismo. Las nuevas constituciones multiculturales representan una ruptura histórica en las relaciones estado-sociedad en América Latina, por la incorporación de grupos históricamente excluidos en el espacio político y el reconocimiento de los derechos indígenas. En vez de temer a los nuevos movimientos sociales y de analizarlos como una amenaza a la gobernabilidad, las autoridades domésticas e internacionales deben valorar lo vital que es esta política contenciosa para el proceso de democratización.

Catherine M. Conaghan *

Introducción: Los eslabones faltantes de América Latina

Cualquier persona sensata no puede no

coincidir con la evaluación que hace Guillermo O’Donnell del estado de la democracia en América Latina —principalmente, cuando dice que estos sistemas políticos, en mayor o menor medida, no cumplieron con la promesa de brindar “libertad y justicia para todos”. Que tantos latinoamericanos estén de acuerdo con esta

* Profesora de Estudios Políticos y directora asociada del Centre for the Study of Democracy de Queen’s University, Kingston (Canadá). Recibió su PhD de Yale University y ha publicado extensamente sobre la política de la región andina. Entre sus libros se destaca: *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador* (University of Pittsburgh Press, 1988). Ha sido académica invitada del Center for International Studies de Princeton University, el Woodrow Wilson International Center for Scholars de la Smithsonian Institution, el Helen Kellogg Institute de la Notre Dame, y del Instituto de Estudios Peruanos. Fue profesora visitante Fulbright en Lima en 1997.

conclusión (como queda de manifiesto en los sondeos de Latinobarómetro) es una triste evidencia de lo profundo que es el fracaso.

Poco después de que se realizaran las transiciones del régimen militar en la década de los años 80, los politólogos viraron su atención a cuestiones vinculadas con la calidad de la democracia emergente en América Latina. Ofrecieron evaluaciones que señalaban las múltiples maneras en que los países latinoamericanos no cumplieron con los criterios utilizados generalmente para definir a los regímenes democráticos —vale decir, la imposibilidad de hacer valer el imperio de la ley, la continua interferencia de los militares en la política, etc.¹

La preocupación académica por la calidad deficiente de la democracia en América Latina produjo un género analítico que David Collier y Stephen Levitsky denominaron “democracia con adjetivos”. Collier y Levitsky acuñaron la expresión para referirse a las muchas calificaciones que se hacen cuando se aplica el término “democracia” a los sistemas políticos latinoamericanos. Al sumarle adjetivos al sustantivo (“democracia delegativa”, “democracia disyuntiva”, etc.), los politólogos no hicieron más que destacar la naturaleza híbrida de los regímenes emergentes. **Los regímenes latinoamericanos habían dejado atrás el antiguo autoritarismo, pero seguían sin poder implementar una democracia plena.**²

En su trabajo para el PNUD, O'Donnell retoma el tema ahora familiar de la democracia incompleta y empobrecida de América Latina, pero suma nuevas dimensiones a la discusión al sugerir importantes direcciones para una futura investigación y al ofrecer ideas, al mismo tiempo, sobre cómo debería encararse el problema. A riesgo de caer en una simplificación excesiva, el mensaje de O'Donnell tiene que ver con la

necesidad de ir más allá del minimalismo en la manera en que pensamos la democracia. Ir más allá del minimalismo significa expandir la manera en que los científicos sociales piensan y miden la experiencia de la democracia (o la ausencia de dicha experiencia). O'Donnell insiste en la necesidad de unir la discusión sobre democracia a la discusión sobre desarrollo. En su opinión, y en la de muchos latinoamericanos, **los esfuerzos por fortalecer la democracia procesal en la región estarán destinados al fracaso si no van acompañados de un profundo esfuerzo por erradicar la pobreza.**

Afortunadamente, O'Donnell no es la única voz que se hace oír a la hora de reconocer que los viejos estándares “institucionales” mínimos (elecciones libres, justas y competitivas) que se utilizaban para definir la democracia ya no son suficientes. Por cierto, el llamado de O'Donnell a **conceptualizar la democracia como “algo más que un mínimo” se produce en un momento en el que los actores hemisféricos parecen estar llegando a la misma conclusión.**

En ese fatídico día del 11 de septiembre de 2001, los países miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunieron en Lima para firmar la **Carta Democrática Interamericana**. Si bien el hecho, por razones obvias, se vio opacado por la tragedia que se desató en los Estados Unidos, el acuerdo hemisférico firmado ese día constituye **un importante logro en la lucha por la democracia en América Latina.** La Carta empieza estableciendo el principio de que “los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia”. **Tal como se conceptualiza en la Carta, la democracia es un sistema representativo que incluye no sólo el estándar mínimo de derechos políticos (por ejemplo, el sufragio universal, las elecciones periódicas, el voto secreto), sino**

¹ Hay abundante literatura sobre estos temas. Para una revisión reciente de la literatura vinculada a la consolidación de la democracia, véase Jonathan Hartlyn, “Democracy and Consolidation in Latin America: Current Thinking and Future Challenges” (“Democracia y consolidación en América Latina: pensamiento actual y futuros desafíos”), en *Democratic Governance and Social Inequality (Gobernanza democrática y desigualdad social)*, ed. Joseph S. Tulchin con Amelia Brown (Boulder: Lynne Rienner, 2002), 103-130.

² David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research” (“Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa”), *World Politics* 49, 3 (abril de 1997): 430-451.

también otras funciones clave. Según el Artículo 4, “la transparencia en las actividades gubernamentales, la honestidad, la administración pública responsable por parte de los gobiernos, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa son componentes esenciales del ejercicio de la democracia”. Es más, **la Carta explícitamente reconoce que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano” son factores que obstaculizan la plena democratización.**³

Es demasiado temprano para evaluar el impacto a largo plazo de la Carta de la OEA. Sin embargo, ¿podría ser una prueba de que se está forjando un nuevo consenso intelectual que reconoce las relaciones sin fisuras entre democracia y desarrollo socioeconómico? Tal vez. Pero antes de contemplar las perspectivas para avanzar hacia un consenso de esta naturaleza, paso a analizar el texto de O’Donnell en un esfuerzo encomiable por articular las relaciones entre democracia y desarrollo. Para empezar, se destacan los aportes clave de O’Donnell. Cuando corresponde, se destacan las dificultades o las diferencias en los análisis que merecen una mayor reflexión.

El argumento: un análisis general

Según el análisis de O’Donnell, la calidad deficiente de la democracia latinoamericana está intrínsecamente vinculada a dos problemas de larga data que marcaron, en gran medida, la trayectoria histórica de todos los países de la región: 1) deficiencias en el desarrollo del estado, 2) desigualdades socioeconómicas agudas y profundas. Ambos problemas efectivamente despojan a la democracia de su significado para los ciudadanos al socavar la igualdad política que es el supuesto fundamento de los sistemas democráticos.

El análisis de O’Donnell sirve para recordarnos lo importante que es el desarrollo del estado para lograr una democracia plena. Es decir, **la panoplia completa de de-**

rechos y las prácticas que constituyen una democracia no se pueden materializar a menos que haya un estado capaz de implementarlas de manera uniforme dentro de un territorio nacional. El desarrollo del estado es un proceso multifacético. Implica la expansión de un aparato burocrático efectivo y una “expansión agresiva de (su) legalidad”. En el caso del estado democrático, esto implica crear estructuras burocráticas que ofrezcan igual acceso a todos los ciudadanos y que traten a todos con el respeto asignado a los “iguales”. **El estado democrático requiere la extensión del imperio de la ley y su aplicación a todos los ciudadanos por igual.** Finalmente, según O’Donnell, la consolidación del estado moderno implica una proyección creíble del estado (o, al menos, que se esfuerce por ser creíble) como un “promotor del bien público”.

Los estados latinoamericanos efectivamente no caen en la categoría de los “estados fracasados” catastróficos de nuestro tiempo (por ejemplo, Somalia). O’Donnell se esmera en no subestimar la importancia de la especificidad en las trayectorias históricas dentro de América Latina, para no mencionar las profundas diferencias que separan las experiencias históricas de América Latina del resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, define a América Latina como una región en la que predominan los estados fracasados por lo menos parcialmente; vale decir que, en mayor o menor medida, los estados no lograron desarrollar burocracias y sistemas legales efectivos y tampoco proclamarse de manera creíble como promotores del bien público. La última transición del autoritarismo no rectificó esos fracasos. Más bien, se superpusieron las elecciones y la promesa de derechos a estos patrones históricos. Como señala O’Donnell, la democracia política y los derechos, tal como los experimenta la mayoría de la gente, “flotan” por sobre la vida real y, por ende, se convierten en una abstracción inútil.

El estado deficiente contribuye a un régimen democrático excesivamente incom-

³ Véase Organización de Estados Americanos, “Carta democrática interamericana”, Lima, Perú, 11 de septiembre de 2002. El documento está disponible en el sitio web de la OEA, www.oas.org.

pleto debido a su desempeño a veces inexistente o por momentos parcial. De esta manera, por ejemplo, en lugar de nivelar las desigualdades entre los ciudadanos producidas por la estructura social, las burocracias refuerzan o agravan las inequidades por estar en manos de las élites y favorecer sus intereses, o simplemente por no llegar a los grupos cuyas necesidades supuestamente deben atender. De la misma manera, los sistemas legales están plagados por la misma dinámica —una cobertura incompleta de sus jurisdicciones o distorsiones causadas por la corrupción, etcétera.

En suma, **la gente común y corriente de América Latina no experimenta la democracia de una manera significativa porque el estado no funciona plenamente o de manera confiable.** En el campo o en asentamientos urbanos ilegales, el estado puede estar completamente ausente o, en el mejor de los casos, estar presente de manera parcial (y a veces hasta perjudicial). Cuando el estado está presente, la gente no lo vive como una zona en la que las desigualdades extremas están “suspendidas” al menos temporariamente en virtud de la propia ciudadanía. Por el contrario, es una zona en la que las desigualdades se reproducen y hasta se agravan. Es más, **cuando el estado, ocasionalmente, se vuelve benevolente, lo hace a través del clientelismo.** En lugar de tratar a la gente como ciudadanos que reclaman, en todo su derecho, los beneficios que les corresponden, los políticos y los burócratas convierten a sus conciudadanos en mendigos que dependen de la generosidad, la buena voluntad o las ambiciones políticas del momento. La década pasada está plagada de ejemplos de este tipo de comportamiento por parte de las élites. Nadie que haya observado la evolución del régimen de Fujimori (1990-2000) en Perú, por ejemplo, podrá olvidar alguna vez el recurrente espectáculo del presidente paternalista que repartía bolsas de arroz, zapatos y hasta ropa interior a los pobres ca-

da vez que hacía una aparición pública.

A los ojos de O'Donnell, el estado subdesarrollado o débil en América Latina es un obstáculo crucial para la democratización. Pero igualmente problemáticos son los efectos de la pobreza y el prejuicio generalizados, la discriminación y el maltrato que acompañan a la miseria material de los latinoamericanos. Según O'Donnell, la pobreza obstruye el ejercicio efectivo de los derechos de todo tipo. **Los derechos requieren una capacidad para implementarlos y condiciones que permitan esa implementación.** ¿Cómo puede un chico gozar del derecho a la educación pública si está obligado a trabajar para mantener a la familia? ¿Cómo puede un campesino que a duras penas subsiste en un terreno ejercer el derecho a la libre expresión o a la asociación cuando no tiene ni las capacidades ni el tiempo ni la energía para participar en la vida pública? Es lógico que la gente que sufre una privación material extrema prácticamente no esté en condiciones de ejercer plenamente sus derechos. Muchos latinoamericanos hacen las mismas conexiones conceptuales. Las encuestas demuestran que los latinoamericanos muchas veces incluyen criterios “sustantivos” (por ejemplo, igualdad, bienestar) cuando definen qué es una democracia.⁴

Si bien se logró asegurar una serie de derechos políticos (vale decir, el derecho a votar, el derecho a que los votos tengan la misma validez, etc.) en la mayoría de los países, el ejercicio de otros derechos asociados con la democracia —libertades civiles y derechos sociales— está seriamente comprometido debido a una privación material generalizada. Según el punto de vista de O'Donnell, la ausencia de derechos crea un círculo vicioso. Sin libertades civiles, las luchas por establecer derechos sociales se tornan excesivamente difíciles. En ausencia de derechos sociales, las luchas por establecer nuevos derechos o profundizar las libertades civiles tambalean ya que la gente a duras penas logra subsistir.

⁴ Hay importantes variaciones transnacionales: los latinoamericanos ofrecen criterios “sustantivos” en sus visiones de qué es la democracia. Para un análisis comparativo de la estructura de la opinión pública en determinados países latinoamericanos, véase Roderic Ai Camp, ed., *Citizen Views of Democracy in Latin America (Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina)* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001).

¿Existe una manera de remediar tanto la pobreza de la democracia como la pobreza misma en América Latina? El análisis de O'Donnell (al menos en este texto) no abunda en especificaciones para los diseñadores de políticas y los activistas. Pero sí insiste en que continuar la lucha para expandir las libertades civiles es crucial, no sólo como un fin en sí mismo sino porque las libertades civiles son una vía para asegurar los derechos sociales que los pobres de América Latina tanto necesitan.

El estado de los derechos: ¿cabe el optimismo?

Si el objetivo del texto de O'Donnell es servir de guía para futuras investigaciones sobre el estado de la democracia en América Latina, tal vez sea útil que los investigadores tomen a pecho uno de los tres argumentos básicos sobre los que se explaya O'Donnell al inicio del texto. Él aconseja a los lectores: “El estudio de la democracia en todo el mundo (América Latina incluida, por supuesto) exige prestarle una cuidadosa atención a la especificidad histórica de los respectivos casos o grupos de casos”.

Dada esta exhortación del inicio, resulta algo sorprendente que el resto del texto de O'Donnell carezca de muchos elementos de la especificidad histórica que él reclama. En realidad, más allá de la caracterización esquelética de las variaciones en los regímenes latinoamericanos, O'Donnell retrata el estado de la democracia en la región con pinceladas gruesas —tan gruesas que, en realidad, se podría criticar su análisis por ignorar detalles importantes del desarrollo político latinoamericano que pueden interpretarse como progresos en la democratización.

O'Donnell sostiene que los países latinoamericanos se caracterizan por una “implantación limitada y sesgada de los derechos civiles; es más, en lo que concierne a amplios sectores de las respectivas poblaciones, estos derechos apenas fueron ex-

pandidos, si es que fueron expandidos, durante las democracias políticas existentes actualmente”. Si bien O'Donnell está en lo cierto al sostener que el estado de las libertades civiles en América Latina deja mucho que desear, también se puede decir que América Latina hizo importantes progresos a la hora de afianzar una nueva “cultura de derechos”. Los latinoamericanos quizá no siempre puedan ejercer sus derechos, pero la conciencia pública de los derechos (y la furia que genera la restricción de esos derechos) se desarrolló de manera significativa en el transcurso de las últimas dos décadas, al igual que una infraestructura que sirve para reclamar los derechos (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.).

Cabe reconocer que la discusión del estado de los derechos se presta a confusión. Por cierto, al evaluar el estado de los derechos, uno debería ser explícito sobre qué es lo que está evaluando exactamente. Por un lado, los derechos se pueden medir como un conjunto de prácticas masivas “realmente existentes” en algún momento. Por otro lado, los derechos se pueden evaluar analizando la proliferación de reclamos proyectados en el discurso político o como normas implementadas por las legislaturas o las cortes. Cuando se los analiza desde esta última perspectiva, la investigación reciente indica que se realizaron importantes progresos. Manuel Antonio Garretón definió el proceso como una “expansión normativa” de los derechos.

Tal como sostiene Enrique Peruzzotti, los regímenes democráticos actuales en América Latina pueden distinguirse de las experiencias históricas previas en virtud de la “politización basada en los derechos” que tiene lugar en la sociedad.⁵ En algunos países, las organizaciones de derechos humanos fueron pioneras a la hora de aumentar la conciencia pública al inyectar un discurso basado en los derechos en la vida política. Este “discurso sobre los derechos” coincidió con un creciente reconocimiento por parte de la población de la necesidad

⁵ Enrique Peruzzotti, “La naturaleza de la nueva democracia argentina. Revisando el modelo de democracia delegativa”, *Journal of Latin American Studies* 33 (2001): 133-155.

de hacer que los funcionarios públicos se responsabilicen de sus propios actos. En consecuencia, **la prensa y los movimientos populares, aunque todavía en sus etapas iniciales, hicieron importantes avances en su intento por establecer algún nivel de “responsabilidad vertical”.**⁶

En una veta bastante similar, Leonardo Avritzer manifestó una visión más optimista de los desarrollos políticos en América Latina en base al surgimiento de una cultura pública no elitista de reciente aparición.⁷ Según el punto de vista de Avritzer, **la ola más reciente de democratización en América Latina fue distintiva y estuvo marcada por el crecimiento de los movimientos sociales y la introducción de una dimensión moral en el discurso político. El resultado es un nuevo tipo de público, capaz de desafiar el dominio de la élite en el terreno político.** Avritzer menciona experimentos recientes, desde el proceso presupuestario participativo de Brasil hasta el control de las elecciones por parte de los ciudadanos en México, como ejemplos de las nuevas formas de participación cívica.

En resumen, **pienso que uno de los elementos más problemáticos en el análisis de O'Donnell es su representación de América Latina como una región generalmente estancada en lo que concierne al progreso de los derechos.** Como mínimo, el argumento exige mucha más evidencia empírica de la que se presenta y, por lo menos, alguna consideración sobre dónde encaja la nueva “cultura de derechos” y las nuevas formas de participación. Donde se puede aplicar mejor el argumento de O'Donnell (y donde tal vez resulte más fácil de demostrar desde un

punto de vista empírico) es en lo referido a los derechos sociales, ya que las reformas económicas neoliberales efectivamente eliminaron muchos de los derechos tradicionales.

Si uno contempla los casos de países específicos (recordemos la insistencia de O'Donnell en la especificidad), **la idea de que América Latina está estancada en lo que concierne al ejercicio de los derechos no se sostiene plenamente, especialmente en lo referido a los derechos civiles.** Uno de los ejemplos más dramáticos es el caso de Ecuador. Desde 1990, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se convirtió en un protagonista de la política nacional y local, al expresar los reclamos culturales, políticos y económicos de los grupos indígenas sofocados durante tanto tiempo. En realidad, **el movimiento indígena en Ecuador no sólo ocupó la delantera en cuanto al ejercicio de las libertades civiles, sino que fue un catalizador para la reformulación de ideas sobre los derechos y hasta la naturaleza del estado.** Sostener que las libertades civiles “prácticamente no se expandieron” en este caso sería perder de vista las profundas transformaciones que tuvieron lugar en este sistema en la última década y el aporte de la CONAIE a la expansión de los derechos y las libertades.⁸ Estos cambios afectaron el terreno político (por ejemplo, personas indígenas resultaron electas para cargos públicos por primera vez en la historia del país) y el terreno sociocultural (por ejemplo, los desafíos a las prácticas cotidianas de racismo). En consecuencia, por más tumultuoso que haya sido el proceso, la democratización avanzó en Ecuador gracias a la ofensiva de la CONAIE para que

⁶ Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, “Societal Accountability in Latin America” (“Responsabilidad social en América Latina”), *Journal of Democracy* 11, 4 (2000): 147-158.

⁷ Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America (La democracia y el espacio público en América Latina)* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

⁸ Para una mayor discusión sobre el impacto de los movimientos indígenas y las maneras que rebaten las definiciones tradicionales de democracia y estado-nación, véase Deborah Yashar, “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America” (“Democracia, movimientos indígenas y el desafío posliberal en América Latina”), *World Politics* 52, 2 (1999): 76-104. Para un análisis de la CONAIE, véase Melina Selverston-Scher, *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy (Etnopolítica en Ecuador: los derechos indígenas y el fortalecimiento de la democracia)*, (Miami: North-South Center, University of Miami Press, 2001).

las instituciones fueran representativas y por su ataque al autoritarismo social tradicional.⁹

Los recientes conflictos entre los movimientos populares y los gobiernos también merecen nuestra atención por lo que nos dicen sobre la evolución de las libertades civiles y la respuesta gubernamental. Entre estos casos están las protestas en contra de la privatización en Bolivia, Ecuador y Perú, junto con la movilización de los agricultores en México para resistir la expansión de los aeropuertos.¹⁰ En todos estos casos, los gobiernos, para sorpresa de muchos observadores, accedieron a los reclamos —en una clara señal que puede interpretarse, al menos desde cierto punto de vista, como un reconocimiento de la posición de los grupos antes ignorados—. Los respectivos gobiernos llegaron a la conclusión de que la represión tal vez fuera demasiado costosa y no favorable a sus propios intereses. Sea cual fuere la motivación para acceder a los reclamos, vale la pena observar que estos movimientos no se reprimieron violentamente (aunque desafiaban las políticas económicas importantes de los respectivos gobiernos). Sugiere que los gobiernos están empezando a darse cuenta (por más que esto se admita a regañadientes) de que no pueden imponer unilateralmente políticas a los ciudadanos que así no lo deseen y de que tal vez se esté gestando un nuevo equilibrio de poder. Si así fuera, puede resultar crítico para expandir las libertades civiles y la participación popular en el diseño de políticas económicas —exactamente el tipo de escenario que plantea O'Donnell.

Volver a incorporar al estado (y encontrar “bolsones progresistas”)

Mi objetivo no es acusar a O'Donnell de excesivo pesimismo, sino sugerir que **concentrarse exclusivamente en los déficits de la democracia latinoamericana puede oscurecer nuestra visión sobre otra dinámica, igualmente importante, que está en juego.** Por más que suene trivial, la política latinoamericana sigue estando definida por sus contradicciones, la coexistencia y la superposición de tendencias cuyo resultado es el **hibridismo.**¹¹ En mi opinión, los lectores apreciarán que O'Donnell aborde de manera más explícita estas tendencias transversales en su texto.

Dada la magnitud de la exclusión que tiene lugar en la política y la sociedad latinoamericanas, el progreso al que me referí anteriormente bien podría considerarse demasiado limitado o con un ritmo cansino. Pero la naturaleza gradual, lenta y fragmentada de los cambios que se producen en América Latina no debería disuadirnos en nuestro intento por determinar cuál es su significado. **Estudiar los triunfos de la democracia latinoamericana** (por ej., las instancias en las que la gente común y corriente se expresa, se organiza y tiene impacto) y evaluar los aportes de estos procesos (o, de lo contrario, sus limitaciones) proporciona una lección importante sobre cómo y dónde pueden producirse “aperturas” en las estructuras de poder.

Sin lugar a duda, “volver a incorporar al estado” a la discusión sobre la democratización es uno de los aportes centrales del

⁹ Para una discusión de los cambios en las relaciones raciales, véase Carlos de la Torre, “Racism in Ecuador and the Construction of Citizenship in Ecuador (“El racismo en Ecuador y la construcción de la ciudadanía en Ecuador”), *Race and Class* 42, 2 (octubre-diciembre de 2000): 1-33.

¹⁰ Debería destacarse que los manifestantes utilizaron violencia, o amenazaron con usarla, en estas movilizaciones. Claramente, el uso de la violencia no entra en el terreno de la política democrática, pero indica la alineación y la exclusión extremas que sienten estas comunidades. Sobre la protesta mexicana, véase Kevin Sullivan, “Double-Edged Machete in Mexico Fight” (“Machete de doble filo en la lucha de México”), *Washington Post*, 9 de agosto de 2002.

¹¹ Gerardo Munck observa esta coexistencia, “Past Successes, Present Challenges: Latin American Politics at the Crossroads” (“Éxitos pasados, desafíos actuales: la política latinoamericana en la encrucijada”), *Harvard International Review* 24, 2 (verano de 2002): 68-71.

análisis de O'Donnell.¹² Él nos recuerda que la democracia no se puede consolidar si no existe un aparato estatal capaz de implementar sus normas. Las observaciones que hace O'Donnell sobre las deficiencias del estado en América Latina son muy acertadas. Basta con echarle un vistazo a las estadísticas del crimen o a las numerosas instancias de abusos policiales para darse cuenta de lo ineficaz y hasta abiertamente nefasta que puede ser la autoridad estatal.

Sin embargo, a pesar de lo funesto que puede ser el estado en muchos sentidos, su desarrollo tampoco estuvo paralizado por completo. O'Donnell destaca la existencia de ciertos “bolsones de intención” en el estado —vale decir, nodos resolutorios dentro del estado que actúan con bastante autonomía con respecto a las fuerzas policiales locales pero que coordinan sus acciones con actores internacionales—. Supuestamente, esto se refiere principalmente a las entidades y los cuadros tecnócratas encargados de diseñar las políticas económicas.

De todas maneras, la idea de O'Donnell de que existen “bolsones” en los estados puede ampliarse. Yo diría que, aun en el marco de estas estructuras estatales por lo general funestas, existen casos significativos de “bolsones progresistas”. A lo que me estoy refiriendo con esto es a la nueva camada de entidades burocráticas y los nuevos programas de las agencias gubernamentales que constituyen importantes avances en el compromiso del estado para promover la democratización. Lo interesante es que las organizaciones internacionales y los gobiernos donantes también desempeñaron un papel importante en el desarrollo de estos “bolsones progresistas” así como en el desarrollo de los “bolsones de intención” mencionados anteriormente.

Hay muchos ejemplos, pero yo sólo mencionaré uno para ilustrar este punto. Uno de los desarrollos institucionales más importantes dentro del estado en la última

década ha sido la creación de oficinas de la Defensoría del Pueblo en toda América Latina. Estas oficinas, por lo general, tienen mandatos que incluyen desde la investigación de los abusos a los derechos humanos o la mala conducta por parte del gobierno hasta la defensa en nombre de los individuos y las comunidades. Que estas oficinas hayan sido creadas es en sí una prueba de cómo la “cultura de derechos” penetró incluso en los gobiernos más recalcitrantes y está afectando las estructuras estatales. La financiación y la asistencia internacional jugaron un papel crucial en este proceso.

El trabajo de la Defensoría del Pueblo en Perú durante la presidencia de Fujimori es un ejemplo por demás asombroso. A pesar de la naturaleza profundamente autoritaria del gobierno, la Defensoría pudo cobrar suficiente autonomía e hizo importantes aportes a la lucha por los derechos humanos en Perú. Por ejemplo, la oficina desempeñó un rol clave en la organización del proceso legal para liberar a cientos de personas que habían sido encarceladas injustamente como terroristas durante la guerra de la contrainsurgencia peruana. La oficina también hizo un trabajo pionero en el área de los derechos de las mujeres y de los indígenas y logró instalar, por primera vez, los derechos de los discapacitados en la agenda nacional. Al abrir oficinas en todo el país, la Defensoría pudo ocuparse de todos los distritos electorales (llegando a las famosas “zonas marrones” que analiza O'Donnell).¹³ En consecuencia, incluso en un régimen que no exhibía ninguna voluntad para promover la democracia a un nivel general, algunos bolsones progresistas lograron funcionar dentro del estado.

Con el mismo criterio, nuestro análisis de los “bolsones progresistas” podría extenderse para considerar, de manera amplia, las reformas legales y las reformas constitucionales que tuvieron lugar en la

¹² La referencia surge de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In (Volver a incorporar al estado)* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

¹³ Para tener una visión general de sus actividades, véase Defensoría del Pueblo, *Una práctica al servicio de la ciudadanía: primer informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República, 1996-1998* (Lima: Defensoría del Pueblo, 1998).

última década a fin de identificar nuevas formas de “inclusión” y derechos que antes no existían. Por ejemplo, Carmen Diane Deere y Magdalena León registraron los cambios legales significativos que establecen la igualdad formal de las mujeres ante la ley en relación a la propiedad y los derechos sobre las tierras.¹⁴ Como subrayan las autoras, la igualdad de género en lo que concierne al acceso a la tierra aún dista de ser completa, pero la implementación de una legislación que define la igualdad de los sexos en esta área ha tenido un impacto significativo. Irónicamente, lo que abrió una oportunidad para que los grupos de mujeres y las mujeres políticas ejercieran presión para incluir la igualdad de género en la nueva legislación fue la implementación de códigos agrarios neoliberales (muchas veces asociados a consecuencias negativas para los pobres).

Con respecto al cambio constitucional en América Latina, de hecho el desarrollo más arrollador se produjo en el terreno de la institucionalización del multiculturalismo. Tal como queda documentado en el trabajo de Donna Lee Van Cott, las constituciones latinoamericanas fueron reformuladas para que incluyeran algo que, en otro momento, habría sido impensable —el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas—. Como demuestra Van Cott, la mayoría de las constituciones latinoamericanas ahora incluyen lo siguiente: “1) el reconocimiento retórico de la naturaleza multicultural de sus sociedades; 2) el reconocimiento de la ley consuetudinaria de los pueblos indígenas como la ley oficial y pública; 3) los derechos colectivos sobre la propiedad para protegerla de la venta, el desmembramiento o la confiscación; 4) la condición oficial o el reconocimiento de las

lenguas indígenas; 4) una garantía de educación bilingüe”.¹⁵

Como en el caso de los derechos de las mujeres, la implementación de leyes y políticas basadas en las reformas constitucionales multiculturales ha sido lenta y gradual en el mejor de los casos. Aun así, **las nuevas constituciones multiculturales representan un avance histórico en las relaciones entre estado y sociedad, una incorporación de los grupos durante mucho tiempo excluidos en el contexto de la política tradicional.**¹⁶

Para resumir mi argumento hasta el momento: el análisis de O’Donnell nos dice mucho sobre los eslabones “faltantes” en la democracia latinoamericana, sus déficits o las “fallas”, para utilizar la terminología de Agüero y Stark.¹⁷ “Lo que falta” en la democracia latinoamericana es un aspecto de la historia. Pero una parte igualmente importante de la historia tiene que ver con “lo que hay” y las posibilidades creativas que pueden surgir de los nuevos bolsones de conciencia y de organización que ya existen. ¿Cómo se pueden extender los nuevos desarrollos (progresistas) en el estado y la sociedad para profundizar la democracia?

La creación de una coalición máxima para la democracia y el desarrollo

Tal como insiste O’Donnell, es imposible separar la democracia deficiente del problema de la pobreza persistente y generalizada. Resulta difícil imaginar que América Latina pueda lograr una democracia plena y significativa si no se reduce la pobreza de manera contundente. Por más abrumadora que pueda parecer esta agenda, **América Latina tal vez sea la región en el mundo en desarrollo mejor posicionada para hacer este salto a la democracia y el**

¹⁴ Carmen Diana Deere y Magdalena León, *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America (Empoderamiento de las mujeres: derechos a la tierra y a la propiedad en América Latina)*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001).

¹⁵ Donna Lee van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America (La liquidación amistosa del pasado: la política de la diversidad en América Latina)*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000), 265.

¹⁶ *Ibid.*, 280.

¹⁷ Para un análisis que se concentre en los déficit democráticos en la política latinoamericana, véase la colección de Felipe Agüero y Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America (Fallas de la democracia en la América Latina postransición)*, (Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1998).

desarrollo. Esto es así porque América Latina cuenta, al menos parcialmente, con las materias primas legales, políticas y culturales para respaldar el cambio progresivo (como espero que haya quedado ilustrado en mi análisis anterior).

Cada discusión sobre cómo construir democracias y economías reales que puedan ofrecer un estándar de vida decente para todos necesariamente nos lleva, una vez más, a la *política*. Si hay que encontrarle una solución a estos problemas, hará falta una voluntad política y un compromiso genuinos. ¿De dónde va a surgir? ¿Qué tipos de coaliciones son necesarias para llevar a cabo un proyecto semejante? ¿Existe un papel en el proceso para los actores internacionales? No hay respuestas sencillas para estos interrogantes. El desarrollo latinoamericano se vio constantemente interrumpido por la resistencia de las elites a los proyectos destinados a la democratización y la redistribución de los ingresos. Esa resistencia doméstica se vio respaldada (y directamente favorecida en algunas instancias) por aliados externos también deseosos de mantener sus propios privilegios y poder en la región. **Dado el registro histórico, hay pocos motivos para creer que las elites latinoamericanas emprenderán una conversión altruista en el corto plazo y accederán de repente a las demandas populares que resultarían en una redistribución sustancial del ingreso. De todas maneras, es concebible que las elites latinoamericanas (o, por lo menos, segmentos de estas elites) se convengan (en parte como reacción frente a las movilizaciones de masas) de que la mejor manera de preservar sus intereses es a través de otros medios —especialmente, participando en una amplia coalición de reforma para fortalecer la democracia política y el bienestar económico de los ciudadanos—. El pensamiento nacional sobre el tema probablemente se vea influenciado por la reconfiguración del**

pensamiento que, aparentemente, se está llevando a cabo en las organizaciones internacionales.

Roberto Patricio Korzeniewicz y William Smith sostienen que en las instituciones multilaterales se está llevando a cabo un cambio intelectual sustancial, una modificación del “dogma fundamentalista de los primeros años del Consenso de Washington”.¹⁸ En el plano económico, hay un creciente reconocimiento de que las políticas neoliberales por sí solas no pueden resolver los problemas más amplios de la desigualdad y la pobreza. Tomar conciencia de ello llevó a las instituciones multilaterales a poner mucho más énfasis en estas cuestiones en su propia programación y resaltó la importancia de la cooperación interinstitucional a la hora de reducir la pobreza. En 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se unió al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional para respaldar los objetivos establecidos por las Naciones Unidas para la reducción global de la pobreza.¹⁹

Reconsiderar el papel que debería desempeñar el estado en el proceso de desarrollo también ha sido parte del cambio intelectual. En lugar de relegar al estado a los márgenes, las instituciones multilaterales ahora están concentradas en fortalecer la capacidad del estado y en crear instituciones para la “buena gobernancia”. Los programas del Banco Mundial, que incluyen proyectos para promover la reforma y la transparencia judicial, reflejan este nuevo énfasis. Es más, el banco también abrazó toda una serie de objetivos de democratización que incluye la consulta con grupos populares.

Según el punto de vista de Korzeniewicz y Smith, la combinación de estos cambios intelectuales e institucionales podría sentar la base para el surgimiento en América Latina de coaliciones para el “de-

¹⁸ Roberto Patricio Korzeniewicz y William C. Smith, “Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization” (“Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: en busca del camino fácil a la globalización”), *Latin American Research Review* 35, 3 (2000), 23.

¹⁹ Jessica Einhorn, “The World Bank’s Mission Creep” (“El fracaso de la misión del Banco Mundial”), *Foreign Affairs* 80 (septiembre-octubre de 2001), 22-28.

sarrollo democrático social policéntrico”. Este tipo de coaliciones incluirían partidos, movimientos sociales locales y organizaciones no gubernamentales respaldadas por los programas progresistas de las instituciones internacionales.

Crear una coalición lo suficientemente amplia como para ganar elecciones y gozar del apoyo necesario para implementar una agenda de reformas es la tarea encomiable por delante. En un trabajo previo, O’Donnell analizó la cuestión de cómo crear una coalición política capaz de hacerse cargo de la cuestión de la pobreza en América Latina. Para ello, especuló con que partes del “sector medio” pueden formar parte de una coalición de esa naturaleza.²⁰ Al igual que los pobres, los sectores de la clase media vieron cómo se deterioraron significativamente su nivel de vida y su seguridad económica —es más, muchos, en consecuencia, ingresaron en la categoría de los “nuevos pobres”—.²¹ Por lo tanto, tal vez se pueda movilizar a la clase media recurriendo a apelaciones morales y apelaciones a sus intereses.

No obstante, el problema crucial para establecer este tipo de coaliciones reside en el liderazgo y no en la falta de posibles candidatos a participar en un proyecto social y democrático. **Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales pueden aportar ideas y apoyar el cambio, pero, en definitiva, son los políticos y los burócratas los que están al timón del gobierno.** La “crisis” de los partidos políticos es un tema recurrente en la literatura sobre la democracia en América Latina y aquí no intentaré hacer una revisión completa del tema. Pero el estado crítico de los partidos es, en muchos sentidos, el talón de Aquiles en la formación estratégica de las coaliciones políticas. Los públicos masivos y las elites en América Latina comparten su desprecio por los partidos políticos y la clase

política en general. **La falta de confianza en los partidos y sus líderes están bien fundada; es una consecuencia lógica del mal desempeño que implica, en muchos casos, una gestión económica excesivamente ineficiente y corrupción.**

En base al desempeño en el pasado, son pocos los motivos para creer en la buena voluntad o la capacidad de los líderes políticos del pasado (por ej., APRA en Perú o Acción Democrática en Venezuela) o de los participantes más nuevos (por ej., Causa R en Venezuela o Perú Posible en Perú) para encarar un proyecto democrático social. En realidad, si se me permite hacer alguna especulación aquí, el mayor obstáculo para que las elites latinoamericanas se sumen a un proyecto de estas características tal vez no sea el contenido político del proyecto *per se*. Más bien, **el problema de integrar a las elites en una coalición quizá tenga más que ver con la falta absoluta de fe en la competencia de los líderes políticos para embarcarse en un proyecto así sin caer en el populismo o en una simple incoherencia política.**

Llamar a la reconstrucción y revitalización de los partidos en América Latina se convirtió en un cliché trillado —de modo que no volveré a someter a los lectores a este reclamo—. A pesar de las resmas de papel que los científicos políticos le dedicaron al problema de los partidos en América Latina, hay pocas pruebas de que hicimos algún progreso a la hora de identificar estrategias concretas para fortalecer los partidos en un momento en que la política latinoamericana está cada vez más impulsada por la televisión. **Es cierto que cambiar la estructura de incentivos estipulada por las reglas electorales puede influir en el comportamiento de los partidos. Pero igualmente importante es el hecho de que las reformas electorales o constitucionales por sí solas no corregirán el problema, que**

²⁰ Guillermo O’Donnell, “Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas”, en *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y desafíos*, ed. Víctor E. Tokman y Guillermo O’Donnell (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1998), 60-61.

²¹ Steven Friedman sugiere la posibilidad de una coalición de este tipo; véase “Democracy, Inequality and the Reconstitution of Politics” (“Democracia, desigualdad y la reconstitución de la política”), en *Democratic Governance and Social Inequality (Gobernanza democrática y desigualdad social)*, ed. Joseph S. Tulchin y Amelia Brown (Boulder: Lynne Rienner, 2002), 35-36.

abarca el gran abismo que se abrió entre la clase política de América Latina y el público al que supuestamente debe atender.

Tal vez parte de la respuesta al interrogante de cómo hacer para que en América Latina surjan líderes de mejor calidad y partidos sensibles resida en el terreno desordenado y muchas veces caótico de la movilización social. El dicho de que “el pueblo tiene el gobierno que se merece” suena muy cruel, pero quizá los latinoamericanos se estén despertando a la posibilidad de exigir y obtener algo mejor. Como se destacó anteriormente en este memorando, las recientes movilizaciones y protestas en los países andinos produjeron algunas victorias políticas importantes para los movimientos sociales y funcionaron como un llamado de alerta para los respectivos gobiernos.

Esto nos retrotrae a una propuesta clave planteada por O’Donnell. El progreso de la democracia en las Américas (que

conlleva una consolidación de los derechos políticos, civiles y sociales) depende de mejorar la capacidad de la gente para articular reclamos, organizarse y exigir un mejor desempeño de sus gobiernos. Como ilustra el registro histórico del desarrollo democrático, la democratización es un proceso de múltiples estratos que implica algo más que simplemente pactar con las elites.²² La construcción de la democracia siempre fue, y sigue siendo, un proceso contencioso que se forja desde abajo.²³ En lugar de tenerles miedo a los movimientos sociales ruidosos y considerarlos una amenaza a la gobernabilidad, las autoridades nacionales e internacionales tienen que valorar lo vital que es esta “política contenciosa” para el proceso de democratización.²⁴ Los académicos haríamos bien en unirnos a O’Donnell y recordarles a quienes diseñan las políticas la historia desordenada de la democratización cada vez que se nos presente la oportunidad.

²² Para un enfoque que resalte la importancia de los pactos con las elites, véase John Higley y Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe (Las elites y la consolidación democrática en América Latina y el sur de Europa)*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

²³ Para un análisis histórico comparativo que les asigne un papel central a los movimientos obreros en la democratización, véase Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy (Desarrollo capitalista y democracia)*, (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

²⁴ Para una discusión sobre la dinámica de la política contenciosa en el caso de Ecuador y el impacto en la democratización, véase José Antonio Lucero, “Crisis and Contention in Ecuador” (“Crisis y contención en Ecuador”), *Journal of Democracy* 12, 2 (2001): 59-73.

■ Referencias

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, eds. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1998.
- Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Camp, Roderic Ai, ed., *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- Collier, David y Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 43, 3 (abril de 1997): 430-451.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- Defensoría del Pueblo. *Una práctica al servicio de la ciudadanía: Primer informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de La República, 1996-1998*. Lima: Defensoría del Pueblo, 1998.
- De La Torre, Carlos. "Racism and the Construction of Citizenship in Ecuador." *Race and Class* 42, 2 (octubre-diciembre de 2000): 1-33.
- Einhorn, Jessica. "The World Bank's Mission Creep." *Foreign Affairs* 80 (septiembre-octubre de 2001): 22-26.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Friedman, Steven. "Democracy, Inequality and the Reconstitution of Politics." En *Democratic Governance and social Inequality*, eds. Joseph S. Tulchin y Amelia Brown. Boulder: Lynne Rienner, 2002.
- Hartlyn, Jonathan. "Democracy and Consolidation in Contemporary Latin America: Current Thinking and Future Challenges." En *Democratic Governance and Social Inequality*, ed. Joseph S. Tulchin y Amelia Brown. Boulder: Lynne Rienner, 2002.
- Higley, John y Richard Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio y William C. Smith. "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization." *Latin American Research Review* 35, 3 (2000): 7-54.
- Lucero, José Antonio. "Crisis and Contention in Ecuador." *Journal of Democracy* 12, 2 (2001): 59-73.
- Munck, Gerardo. "Past Successes, Present Challenges: Latin American Politics at a the Crossroads." *Harvard International Review* 24, 2 (verano de 2002): 68-71.
- O'Donnell, Guillermo. "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections". En *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challenges*, ed. Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.
- Organization of American States. "Inter-American Democratic Charter." Septiembre 11, 2001. Lima. <http://www.oas.org>.
- Peruzzotti, Enrique. "The Nature of the New Argentine Democracy: The Delegative Democracy Argument Revisited." *Journal of Latin American Studies* 33 (2001): 133-155.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Selverston-Scher, Melina. *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*. Miami: North-South Center, University of Miami Press, 2001.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzotti. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy* 11, 4 (2000): 147-158.
- Van Cott, Donna Lee. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- Yashar, Deborah. "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America." *World Politics* 52, 2 (1999): 76-104.
- Prospective Research Projects/Topics
1. **Improving Measurement Techniques and the Development of a Cross-National Comparative Data Sets**
- As O'Donnell notes, discussions of democracy fre-

quently fail to take into the social and economic context and the extent to which citizens are actually able to exercise their rights. Meaningful measurement of the “democratic-ness” of systems must include variables that tap the capacity of citizens to exercise rights. UNDP is in a position to take a leading role in the re-configuration of how democracy is measured in the hemisphere and to develop cross-national data sets that will allow for a more sophisticated understanding of how democracy is being experienced in the Americas.

2. Research on “What’s There” (Lessons from the Progressive Pockets)

To provide a more dynamic view of the ongoing changes in Latin America, UNDP can encourage research that maps “successes” in the advance of democratization, with a view to **identifying the range of factors that lead to improved govern-**

mental responsiveness and democratic deepening.

3. Systematic Cross-National Studies of the Domestic Elite and the Middle Sectors.

In recent years, there has been a dearth of systematic cross-national research on the domestic elite (business, social-cultural, and political) and the middle class in Latin America. Exactly how have the interests of these groups been re-configured by neoliberal economic reforms and how has the re-configuration affected their political strategies? What are their attitudes regarding democracy and development? These are several of the questions that need to be answered in order to assess the prospects for **the development of “polycentric development coalitions”**. Survey research and national case studies should be combined to lay groundwork for developing strategies to draw these groups into such coalitions

■ La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad

La construcción social de la ciudadanía en América Latina pasa por comprender los factores, internos y externos, contenidos en su larga y pesada herencia, así como los que pueden contribuir a transformarla. Esta herencia se ha configurado distintivamente a partir de la relación entre los países de la región y los del llamado “Noroeste” en la etapa colonial, y de los impactos estructurales que esta relación ha dejado en términos de exclusión social y polarización, sobre todo manifiesta por la sistemática exclusión de las poblaciones indígenas y afroamericanas que aún hoy persiste.

Julio Cotler *

A pesar de que la democracia del “Noroeste” es producto de la singular y, muchas veces, trágica experiencia histórica a lo largo de varios siglos —y particularmente de las últimas décadas—, ella constituye el referente político de las sociedades y de los gobiernos de América Latina, no obstante las notorias diferencias de sus condiciones sociales y trayectorias históricas; esto es así porque la democracia en el Noroeste ha contribuido a la integración social y política, a la pacífica convivencia, al bienestar y la seguridad de sus ciudadanos, ausentes en la mayoría de las democracias latinoamericanas.

Entre otras razones, esos logros han contribuido para que la teoría democrática desarrollada al compás de dichas singulares experiencias se constituya en el canon y que en América Latina, como en otras latitudes, los políticos y los académicos se inspiren en algunas de las versiones de dicha teoría, o en una combinación de ellas, y busquen adaptar las reglas elaboradas y las prácticas desarrolladas en el Noroeste con la esperanza de reproducir el estado de bienestar alcanzado por estos países.

Estas consideraciones se ajustan a con-

cepciones evolucionistas, hoy venidas a menos: así como Marx estipulaba que el capitalismo inglés constituía el espejo que reflejaba el futuro de los países menos desarrollados por ser el más avanzado, se presume que la democracia del Noroeste es el modelo de las “incompletas” democracias latinoamericanas.

Este tipo de comparación es evidentemente espuria, como se ha dicho, por las diferentes y contrapuestas condiciones sociales y trayectorias históricas que recorrieron dichas regiones, por lo que puede esperarse que sus desenlaces constituyan distintas “especies” democráticas, tal como lo sugieren las aproximaciones que sustentan las “múltiples modernidades”. Sin embargo, el ejercicio contrafáctico entre estos casos propicia la deprimente comprobación de las enormes distancias que separan los logros en el Noroeste con el de las democracias latinoamericanas, al tiempo que alienta los esfuerzos y las esperanzas de lograr cosechar sus frutos.

Después de las dramáticas experiencias que América Latina ha tenido con distintos regímenes autoritarios en el curso de las últimas décadas, las luchas y la transición democrática parecieron crear las condiciones propicias para erradicar los facto-

* Sociólogo y cientista político, es profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y profesor visitante en distintas universidades de Europa y los Estados Unidos de América. Fue director del Instituto de Estudios Peruanos. Entre sus principales obras figuran *Clases, Estado y Nación en el Perú*; *Política y sociedad en el Perú*; *Cambios y continuidades, drogas y política en el Perú* y *La conexión norteamericana*.

res que contribuyeron a las continuas interrupciones militares y para avanzar en la democratización del Estado, de la política y de la sociedad, a semejanza de los procesos que se desarrollaron en el Noroeste. Sin embargo, hoy en día, con las raras excepciones de los tres países que gozan de una temprana integración social e implantación democrática —Costa Rica, Chile y Uruguay—, varios países de América del Sur, y particularmente el Perú, atraviesan por un momento aciago por la presencia de viejas y nuevas amenazas a tales posibilidades.

Tal como estaba previsto por los ejemplos clásicos y por las teorías convencionales, la transición y la instauración del régimen democrático —elecciones, partidos y parlamentos— se acompañaron con elevados grados de movilización social y de participación política, de un libre y amplio debate sobre las fórmulas políticas y económicas que debían adoptarse, a la par del reconocimiento y expansión de los derechos ciudadanos por las autoridades.

No obstante la instauración del régimen democrático, no se logró modificar la naturaleza y el funcionamiento del Estado por la presencia de factores internos y externos que obstaculizaron el cumplimiento de los derechos ciudadanos. De ahí que las expectativas depositadas en tal ordenamiento se han visto frustradas porque el desempeño de las representaciones políticas y de las instituciones públicas no se corresponde con las expectativas de la mayoría de la población, sujeta históricamente a las condiciones de “pobreza” y de “exclusión” —denominaciones tecnocráticas que esconden las relaciones sociales generadoras de estas situaciones—; más aún, porque en las nuevas circunstancias internacionales el régimen y el Estado refuerzan tales condiciones, a contrapelo de las proclamas democráticas y liberales, y de las promesas de los dirigentes políticos.

Estos resultados contribuyen, una vez más, a que el régimen democrático sea percibido como una engañosa fórmula política, vaciada de contenido sustantivo, destinado a satisfacer los exclusivos intereses de los encumbrados en el poder que, en el Pe-

rú como en otros países, provienen de sectores étnico-sociales que han gozado tradicionalmente del control económico, político y/o social.

Por tales motivos, el descrédito del régimen democrático “realmente existente” propicia que amplios sectores sociales, particularmente los pobres y los excluidos del imaginario como de la acción político-estatal, asuman comportamientos “informales”, sino ilegales, para satisfacer sus aspiraciones individuales y colectivas, que el Estado es incapaz de controlar por no contar con los recursos materiales ni con el respaldo de la población; la fragmentación de los intereses sociales y de las representaciones políticas que acarrea esta conducta agudizan los problemas de la acción colectiva, al tiempo que la proliferación de “gorreros” (*free-riders*), que de manera irresponsable ofrecen resolver las demandas sociales mediante propuestas oportunistas de corto plazo procuran el desconcierto y el desasosiego general.

Pero, por otro lado, en la medida en que la democracia es una oportunidad favorable para el ejercicio de demandas sociales destinadas a la ejecución efectiva de los derechos ciudadanos, la insatisfacción con el desempeño de las autoridades y de las acciones de las instituciones oficiales favorece el desarrollo de movilizaciones sociales —“hasta sus últimas consecuencias”— que rebosan los inefectivos marcos legales —el “desborde popular— con el consiguiente desconocimiento y desafío a la frágil institucionalidad oficial.

Los agudos y crecientes conflictos que se derivan de este panorama y la comprensible —sino justificada— crisis de “gobernabilidad” que puede generar este orden de cosas propicia el pesimismo sobre el futuro de la democracia y del país, el renacimiento y fortalecimiento de las actitudes y los comportamientos proclives al autoritarismo —la mano dura— como medio para acabar con la incertidumbre.

En esta coyuntura, no es de extrañar la existencia de voces que auguran desenlaces dramáticos; sin embargo, a pesar de tales oscuros presagios se observa la presencia de actores que, a pesar de todo, persisten

tercamente en defender la validez del régimen democrático, y para lo cual aducen que este régimen constituye el único marco para nacionalizar y democratizar el Estado y la sociedad. Este panorama suscita un candente debate en la opinión pública, en los medios políticos y académicos sobre los motivos de las múltiples falencias que aquejan a la democracia “realmente existente”, y por lo que la opinión pública y los medios intelectuales la califican de “insuficiente”, “ineficaz”, de “baja intensidad”, y así sucesivamente.

A este respecto, se suele argumentar que los problemas de la democracia se originan en las pobres condiciones sociales de la mayoría de la población y, por ende, en la falta de garantías para el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos proclamados por las normas constitucionales, debido a la irresponsable actuación de los gobernantes con relación a los gobernados, y en las limitaciones que cuentan por el legado autoritario que han heredado. **Esta negativa evaluación contribuye a restarles credibilidad a las autoridades y es motivo de la desafección y rechazo a la acción política por los impotentes ciudadanos “imaginarios”.**

Igualmente, se aduce con frecuencia que la baja calidad de la democracia latinoamericana responde a la debilidad de los aparatos y de las burocracias estatales para diseñar y ejecutar eficazmente las normas oficiales que dictan desaprensivamente, debido a que las decisiones políticas que formulan las representaciones políticas y las autoridades están sujetas y privilegian intereses privados, nacionales e internacionales, ajenos sino contrarios a las necesidades de la mayoría de pobres y excluidos, pero a las que hacen referencia simbólica para justificarlas.

Como es evidente, estas válidas explicaciones tienden a reforzarse mutuamente, al tiempo que indistintamente ponen el acento en la naturaleza y funcionamiento del régimen y del Estado para explicar la deficiente actuación y resultados de la democracia en América Latina, y las consecuencias que acarrea en distintas esferas de la acción social; por tal motivo, parafrasean-

do a Manuel Azaña, quien decía que “cuando desaparece el Estado, reaparece la tribu”, podemos concluir que la “debilidad” o inexistencia del Estado (nacional) incentivan el surgimiento de identidades y comportamientos facciosos que tienden a socavar las frágiles bases institucionales democráticas.

Para comprender estas deficiencias, Guillermo O'Donnell toma como referencia la trayectoria político-institucional de los países del Noroeste para descubrir las “desviaciones” que se produjeron en América Latina para explicar su baja calidad democrática en comparación con los niveles alcanzados en aquella región. Además, esta revelación le permite proponer la corrección de dichos extravíos para retomar el camino emprendido en el Noroeste a fin de alcanzar sus elevados estándares.

En tanto que el autor asume la democracia como producto de la construcción social, realiza un sugestivo análisis de los factores que contribuyeron para que el Noroeste alcanzara los niveles democráticos más elevados. En términos muy apretados, durante los siglos XIX y XX, la centralización del poder, de la administración pública y de la producción legal, paralelamente al desarrollo y difusión del capitalismo, contribuyeron a erradicar los mecanismos de dominación patrimonial y afianzar el Estado de derecho; luego, a través de un lento y desigual proceso de expansión de los derechos ciudadanos, de acuerdo a la secuencia detallada por Marshall, el régimen liberal-oligárquico fue dando paso a la nacionalización y democratización del Estado y de la sociedad, al paso del crecimiento capitalista del Noroeste.

Para tal efecto, la temprana concesión de los derechos civiles y la irrupción capitalista contribuyeron a generar y afirmar la autonomía y responsabilidad cívica de los ciudadanos —la agencia— que se mantenían latentes en los principios morales y legales en el Noroeste; a su vez, la agencia incentivó el reconocimiento de los derechos políticos y sociales, por la afinidad electiva que guarda con éstos. Es decir, **el fortalecimiento de las instituciones públicas garantes de los derechos civiles y la agencia**

constituyeron el núcleo del movimiento de nacionalización y democratización del Estado y de la sociedad en el Noroeste.

Como lo sugiere el texto, estos logros no resultaron de una natural y predeterminada evolución lineal, puesto que el desarrollo combinado del Estado y del capitalismo en el Noroeste produjo violentas dislocaciones sociales y expoliaciones de distinta índole, tanto en el Noroeste como en otras y distantes sociedades —sobre lo que volveremos más adelante—, lo que dio lugar a la organización de intereses sociales e intensas luchas políticas, a agudas controversias intelectuales que involucraron a diversos sujetos colectivos, paralelamente a represiones, guerras mundiales y holocaustos étnicos, y masivos desplazamientos internacionales que, aún hoy, siguen empañando la existencia de algunos de esos países.

Finalmente, al compás de estas trágicas experiencias **los acuerdos políticos entre los contradictorios intereses lograron encarar y regularizar los conflictos sociales, políticos y culturales** que generaban tales fenómenos, con el consiguiente reconocimiento e incorporación de las demandas de los pobres y excluidos en las instituciones oficiales, lo que selló la vigencia de los derechos ciudadanos y con ella se dio cabida al proceso de nacionalización y democratización del Estado y la sociedad.

A este respecto es preciso hacer algunas anotaciones que, tal vez, el autor del documento puede haber considerado innecesario señalar porque están sobreentendidas o porque en una primera lectura podemos haberlas pasado por alto. Ellas tienen que ver con **la ausencia de análisis del complejo entramado de estructuras y actores sociales, de procesos políticos y de decisiones adoptadas ante determinadas coyunturas políticas que contribuyeron a establecer la democracia en el Noroeste.**

En primer lugar, los principios morales y legales que regían en el Noroeste y que contribuyeron a la materialización de la agencia fueron los mismos que existían en otras regiones pero que, a su amparo, produjeron resultados diferentes y contrarios a los del Noroeste. Por tal motivo, la importancia que le concede el autor a dichos fun-

damentos para lograr la agencia, por lo menos, debe ser complementada con **la capacidad de organización y movilización política-intelectual de los desafectos con el orden imperante y decididos a conquistar los derechos ciudadanos para alterar las relaciones de poder;** a las coyunturas que contribuyeron para que tales luchas se concretaran en instituciones públicas dedicadas a garantizar y promover esos derechos, y al empeño que pusieron dichos actores para fiscalizar el desempeño del régimen y del Estado para asegurar el cumplimiento cabal de las conquistas sociales y políticas.

De otro lado, la consagración de los derechos ciudadanos también respondió a la percepción del riesgo que corrían las clases dominantes de no conceder dichas prerrogativas a las clases peligrosas, así como a la capacidad del Estado para hacer realidad dichas concesiones sin afectar sus cimientos capitalistas; estas condiciones podrían explicar por qué algunos de los países del Noroeste siguieron diferentes secuencias a las mencionadas por Marshall.

Por último, varios e importantes países del Noroeste que compartían los principios morales y legales, y habían cursado la secuencia de derechos civiles-políticos-sociales, cayeron en las más abominables muestras de maldad y de servilismo, manifiestamente contrarias a la agencia, por conocidas razones; al tiempo que la recuperación y consolidación del proceso de democratización, la profundización del capitalismo y el fortalecimiento de la capacidad estatal respondieron básicamente a factores contingentes derivados de la Segunda Guerra Mundial, de la ocupación militar y de la ayuda económica norteamericanas y, finalmente, a la intensa competencia política desatada por la Guerra Fría.

Es decir, si bien la agencia se fundó en **los principios consagrados por la Ilustración, su concreción fue resultado de luchas políticas que involucraban intereses y actores sociales relativamente articulados al compás del desarrollo capitalista que, ante determinadas coyunturas nacionales e internacionales, lograron alcanzar elevados niveles de estabilidad democrática y de bienestar social, merced al desarrollo de las**

capacidades del Estado. Estas conclusiones es necesario tenerlas presentes al momento de examinar el caso latinoamericano.

El apretado resumen del proceso de democratización en el Noroeste en el que la agencia constituye la clave, permite a O'Donnell destacar que su ausencia en América Latina, con la excepción de los tres países citados, constituye el secreto de su singular trayectoria y la dificultad que tiene para consolidar el régimen y el Estado democráticos. Esto sería así, porque la acción colectiva privilegió la vindicación de los derechos políticos y sociales a despecho de los civiles, cuyo cumplimiento e incorporación en la conciencia social constituyen condición necesaria para asegurar la autonomía y la capacidad individual para asumir responsablemente la elección entre opciones alternativas y las consecuencias que acarrearán.

Al decir de O'Donnell, tal ausencia motiva que la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos se caracterice por su carácter "delegativo" y que las "áreas marrones" tiendan a expandirse y a dominar cada vez más sus espacios sociales, políticos y culturales; a diferencia de lo que sucede en Costa Rica, Chile y Uruguay, donde la agencia es el fundamento del ejercicio ciudadano al haber adoptado la pauta del Noroeste, motivo de la estabilidad democrática y la relativa integración social que gozan, y por lo que se asemejan a las democracias avanzadas.

De ahí la propuesta de Guillermo O'Donnell para que América Latina retome el camino emprendido por el Noroeste mediante la consecución del respeto y el fiel cumplimiento del mandato contenido en los derechos civiles, como condición necesaria para avanzar en la nacionalización y democratización del Estado y la sociedad. Pero la **pretensión voluntarista** de esta propuesta es evidente, al desconocer los factores que propiciaron el curso que adoptó América Latina, y los elementos que contribuyen para que las áreas marrones amenacen expandirse también en Costa Rica, Chile y Uruguay.

Mientras el texto de O'Donnell analiza los factores que contribuyeron a la nacio-

nalización y democratización del Estado y de la sociedad en el Noroeste, es notoria la **ausencia de un tratamiento igualmente complejo que explique en términos positivos el fracaso de tal construcción social y política en América Latina, y no simplemente por la ausencia de rasgos del modelo del Noroeste.** Esta carencia es particularmente notoria porque este tipo de ejercicio debería **mostrar los factores del singular desenvolvimiento de América Latina como una especie diferente, y no como una desviación o una trasgresión a la ruta adoptada por el Noroeste** por lo que, previsiblemente, sus resultados serían diferentes; de lo contrario, sería asumir que los procesos de democratización de América Latina, y de otras regiones, están condenados a reproducir paso a paso una ruta predeterminada tal como parecería ser el caso de diferentes autores.

Como se ha dicho, **el proceso de nacionalización y democratización del Noroeste se caracterizó, en síntesis, por la centralización política del Estado, la afirmación del Estado de Derecho y la expansión capitalista, con las consecuencias señaladas.** Pero, por lo general, se obvia que ese proceso se acompañó con una ola de expansión colonial que abarcó, con variadas formas y grados de intensidad, tanto las regiones periféricas del Noroeste como las situadas en otros continentes, tal fue el caso de América Latina.

La relación que se estableció entonces entre esas regiones y las condiciones que propiciaron la adaptación y reproducción de las condiciones institucionales coloniales, condicionaron la existencia de estructuras, actores y procesos sociales, políticos y culturales que, como es sabido de sobra, propiciaron la persistente influencia del Estado y del capitalismo del Noroeste; **influencia que, hoy en día, dadas las condiciones internacionales es más que evidente, por lo que América Latina puede ser denominada, con justicia, como parte del "Extremo Occidente".**

Aunque resulte manifiesto, esta situación es fundamental para comprender los rasgos distintivos y la trayectoria del sistema político de América Latina que la distingue

del Noroeste. Por si hubiese necesidad de recordarlo, la segunda ola de expansión colonial, conjuntamente con la redefinición “científica” de las concepciones raciales y del subsistente tratamiento racista a los “indígenas” y “africanos” propició la asociación de los “criollos” —blancos— con los intereses que representaban los agentes económicos y políticos del Noroeste; asimismo, que aquellos se identificaran con la cultura oficial de los países metropolitanos, por lo que adoptaron formalmente sus valores e instituciones que, paradójicamente, contradecían las subsistentes y fortalecidas relaciones de signo patrimonial entre las jerarquías sociales que dieron lugar a la presencia de ciudadanos imaginarios.

Como es sabido, la consecuencia fue que se renovaran y vitalizaran el “dualismo” y la polarización social y cultural, lo que se proyectó en el “colonialismo interno” de la población “indígena” y de origen africano que, muchas veces, se justificaría en función de principios liberales; la fragmentación social y las dislocaciones que produjeran la ola de expansión metropolitana propiciaron intermitentes conflictos sociales y constantes represiones impregnados con una fuerte carga étnica, que respondía a los latidos del “corazón de las tinieblas”.

Es decir, mientras las clases dominantes del Noroeste se vieron precisadas a reconocer los derechos civiles merced a las luchas de las clases peligrosas y de los riesgos que suponía desconocerlos, en América Latina, esas mismas clases y con el respaldo de los criollos se opusieron a que los “otros” miembros de razas inferiores los obtuvieran, a pesar de que, supuestamente, compartían los mismos fundamentos morales. El tipo y la intensidad de esa asociación respondieron a la presencia de distintas condiciones en los países latinoamericanos, lo que contribuyó a la existencia de variados niveles de dualismo y de polarización social así como a la presencia de actores que fueron capaces de promover distintos grados de centralización política del Estado y desarrollo del capitalismo.

Sin embargo, a pesar de los muchos y profundos cambios que los países de América Latina han experimentado al compás

de las mudanzas de sus relaciones con el Noroeste a lo largo del tiempo, es significativo el hecho de que, cualquiera fuera el grado de desarrollo político y económico que alcanzaron, la incorporación nacional de la mayoría de la población y la consolidación del Estado de derecho siguen constituyendo una asignatura pendiente, al tiempo que persisten el dualismo y la polarización socio-étnica en variados grados de intensidad, con raras excepciones. Por ejemplo, en Perú y Brasil alrededor del 60 por ciento de los indígenas y los negros, respectivamente, se encuentran debajo de la línea de pobreza, proporción que probablemente sea similar en otros casos latinoamericanos que tienen una parecida participación étnica. En el mismo sentido, es igualmente significativo que bajo cualquier régimen político, democrático o autoritario, las distintas políticas económicas, ortodoxas y heterodoxas, han contribuido a mantener y, muchas veces, a fortalecer esta situación estructural.

De ahí la reiterada afirmación de que América Latina es la región de las mayores desigualdades y que, paralelamente con el racismo, el patrimonialismo y el autoritarismo, los “pobres” y “excluidos” tengan dificultades mayúsculas para organizarse y promover sus intereses, fundamento de la agencia, al tiempo que contribuyen a la ampliación de la cobertura social de las áreas marrones y que las prácticas democráticas se encuentren teñidas por este color.

Así las cosas, la cuestión de la construcción social de la ciudadanía pasaría por comprender los factores, internos y externos, que propician esta larga y pesada herencia, así como los que pueden contribuir a transformarla como condición necesaria de la promoción de la ciudadanía. Esto es así, puesto que, tal como lo expresa la opinión pública, y no sólo los pobres y excluidos, la mayor aspiración y reclamo a la democracia es que el Estado se constituya en el “escudo protector” contra los amenazantes embates del mercado y que habilite las condiciones para alcanzar una “vida decente”, capaz de hacer que los nominales derechos civiles y políticos se realicen efectivamente.

■ El estado de la democracia en América Latina

La construcción de un poder estatal legítimo, representativo y efectivo es una tarea incompleta de la historia latinoamericana y una de las primordiales condiciones de posibilidad para las democracias emergentes en estos países. Son sus variables principales: la cuestión del poder coercitivo y la integración territorial, el papel de la educación y la cultura política, la presencia de la sociedad civil como actor insoslayable, la integración regional y supraestatal, la inserción en los procesos de “gobernanza global” tanto en el campo de los derechos humanos como en el económico y financiero y en el de la agenda social mundial.

David Held *

Guillermo O'Donnell redactó un informe destacable sobre la democracia en América Latina. Es sofisticado desde un punto de vista teórico y sagaz desde un punto de vista empírico —tal como podría esperarse de un académico de su reputación—. Gran parte del informe es digna de admiración, especialmente el análisis teórico en la primera mitad del texto. El manuscrito tiene un buen desarrollo y logra mantener un equilibrio entre la teoría y la práctica muy evidente. Esta nunca es una tarea sencilla, pero aquí está bien lograda.

Al evaluar el documento, me costó un poco determinar cuál es mi rol ya que no estoy del todo seguro de los objetivos del informe. Entiendo que el principal propósito es el de establecer un marco teórico que luego sirva como base analítica para una investigación empírica de las condiciones de la democracia en los países latinoamericanos. La traducción de la teoría en un marco analítico/empírico es claramente un paso crucial. El documento comienza este proceso, pero aún no lo desarrolla extensamente. Ésta no es necesariamente una crítica, ya que depende absolutamente del estado del trabajo hasta la fecha. Pero pretende decir que todavía hay mucho por hacer para vincular

el informe con una determinada agenda de investigación.

Una vez dicho esto, quiero destacar el énfasis que se logra en el proyecto y su enfoque teórico particular para abordar la democracia, la ciudadanía y las capacidades humanas. Creo que es el enfoque correcto y está bien articulado y sostenido. Es muy cercano a mis propias opiniones. En *Democracia y orden global*, parte II, me explayo sobre la democracia y los derechos de los ciudadanos con una visión que se superpone de manera productiva a la de Guillermo O'Donnell. Por si le interesa, le envié una copia de este libro a Notre Dame.

Tengo algunos comentarios directos sobre el texto, que enumero a continuación:

1. La discusión sobre el estado y sus características distintivas está muy bien desarrollada, pero, en mi opinión, falta analizar la importancia del estado como centro de violencia legítima. Desde el principio, el estado moderno exigió un monopolio sobre los medios legítimos de violencia, tal como señalaron pensadores como Hobbes y Weber. La lucha por asegurar ese monopolio, por supuesto, es un elemento central en la historia de los estados latinoamericanos. Su derecho a este tipo de monopolio fue rebatido en una sucesión de luchas. Y, sin em-

* Graham Wallas Professor of Political Science. The London School of Economics (LSE), London.

bargo, sin ese monopolio no se podría cumplir con una de las condiciones esenciales para un estado democrático moderno. Aquí se plantean muchas cuestiones, pero pienso que en el manuscrito, en general, se les asigna poca importancia. En particular, los elementos violentos en muchos países latinoamericanos: la dificultad de los estados para “apaciguar” sus territorios, el papel problemático de los ejércitos, la dificultad de contener a los militares de un modo no político profesional son todas cuestiones que me hubiera gustado ver en el informe, pero sobre las cuales no se reflexiona demasiado.

Esta ausencia está reflejada en los diversos sumarios de temas que hace el autor (ver sección III.5). Existe una dimensión de la sociedad civil y del estado. La dimensión de la sociedad civil tiene que ver con el rebatido monopolio del poder coercitivo del estado. La dimensión del estado está relacionada con la dificultad que se percibe en muchos países latinoamericanos para profesionalizar al ejército. La notable transición a la democracia en la España moderna dependió, fundamentalmente, de que el ejército regresara a los cuarteles —y la misma condición se aplica a muchos países latinoamericanos.

2. Si bien coincido plenamente con el énfasis teórico del informe, considero que no está del todo explorado el papel de la cultura en la democracia. Es evidente que el desarrollo de una cultura democrática, una cultura tolerante con la diversidad de opiniones, los desafíos democráticos competitivos y la noción de que se puede estar del lado de los perdedores (hasta que se presente la próxima oportunidad de participar en la política democrática) son elementos cruciales que deben aprenderse a fin de sustentar una política democrática. ¿No debería el proyecto examinar con mayor profundidad las diferentes tradiciones culturales que alimentan la política latinoamericana, hasta qué punto son compatibles con la democracia y los futuros desafíos que les plantean a la educación y al aprendizaje? Por supuesto, la democracia requiere aprender una cultura política que sea tolerante con la diversidad y la diferencia. Las implicancias que esto tiene para la educación en todos los nive-

les es muy importante. Uno de los mayores desafíos de las políticas democráticas es cómo enseñar sus condiciones culturales —y tal vez sea necesario explorarlas.

Años atrás Dahl escribió que “lo que generalmente describimos como ‘política’ es simplemente la ‘casarilla’. Es la manifestación superficial, que representa conflictos superficiales. Antes de la política, debajo de ella, envolviéndola, restringiéndola y condicionándola, se encuentra el consenso subyacente sobre la misma que por lo general existe en la sociedad... Sin este consenso ningún sistema democrático sobreviviría a los infinitos fastidios y frustraciones de las elecciones y la competencia partidaria”. Obviamente, Guillermo O’Donnell es plenamente consciente de estas cuestiones, pero me habría gustado ver un mayor énfasis puesto en la cultura política y alguna mención a las cuestiones educativas planteadas por un continente que abraza la democracia de muchas maneras, pero que también la combate y la impugna.

3. Un “invitado ausente” a la fiesta también podría ser el papel de la sociedad civil. Hubo un florecimiento de organizaciones de la sociedad civil en toda América Latina que desempeñaron papeles especialmente importantes en los últimos tiempos, sobre todo en la Argentina y Brasil. La observación del desarrollo de la sociedad civil en América Latina, mediante un examen de la naturaleza cambiante y el papel de las organizaciones de la sociedad civil, debería servir como un complemento útil para el estudio de la cultura política que se menciona en el punto 2. La LSE recientemente exploró varios marcos para examinar el desarrollo de la sociedad civil (véase el volumen de la OUP *Anuario de las sociedades civiles*). Rastrear el surgimiento de la sociedad civil, los diversos medios internos y externos para respaldarla y de qué manera las organizaciones de la sociedad utilizan los regímenes internacionales, por ejemplo el régimen de los derechos humanos, para respaldar sus causas es un elemento importante en la historia de la democracia.

4. La democracia europea se vio profundamente fortalecida desde 1945 por el desa-

rollo de su única asociación regional: la Unión Europea. Creo que el desarrollo del regionalismo va a tener una gran relevancia en América Latina, aunque la forma que adopte sea diferente. En este sentido, me habría gustado que se le diera una mayor consideración al cruce entre políticas democráticas y el desarrollo del regionalismo en América Latina. En particular, se podría examinar el rol cambiante y la importancia del MERCOSUR, al mismo tiempo que deberían explorarse con mayor profundidad algunas de las implicancias que pueda tener para el regionalismo, hoy y en el futuro. Creo que un MERCOSUR sólido y fuerte, vinculado a futuros desarrollos significativos en materia de acuerdos internacionales y derecho internacional, podría servir para ofrecer un apoyo externo a la democracia en América Latina. El desarrollo de un marco regional sólido en América Latina es, en mi opinión, de suma importancia para el desarrollo de la ‘voz’ de América Latina —tanto a nivel nacional como internacional.

5. En relación al punto 4, debería realizarse un examen más minucioso del papel del derecho internacional, especialmente la influencia de la agenda de derechos humanos. El desarrollo posterior a 1945 de un nuevo concepto de soberanía en el derecho internacional —alejándola de una noción de poder efectivo y acercándola a otra vinculada a la autoridad que respeta los derechos humanos y los valores democráticos— es un cambio importante en la política internacional con muchas implicancias significativas para las políticas nacionales.

En un artículo reciente, “Derecho de los estados, derecho de los pueblos”, exploro este cambio y los dos primeros tercios de este artículo podrían ser relevantes aquí. Le envié una copia directamente a Guillermo.

No estoy sugiriendo que los marcos legales cambiantes de la política internacional sean suficientes para apuntalar y estabilizar la democracia en muchos países de América Latina. Pero es importante reflexionar sobre

el cruce del desarrollo de la cultura política, la sociedad civil y el derecho.

Esto se vincula con un punto más amplio sobre las condiciones internacionales generales para el desarrollo de la democracia y el papel de las instituciones de gobernanza económica global. Stiglitz, entre otros, escribió profusamente sobre los resultados heterogéneos, en el mejor de los casos, que tuvieron el Banco Mundial, el FMI y la OMC en lo que concierne a promover el desarrollo económico y la política democrática. Una vez más, el cruce de estas OIG, las condiciones internas y la política económica merecen un mayor análisis. Uno de los factores cruciales para el desarrollo de la democracia en América Latina son las políticas establecidas por el Banco Mundial y el FMI que apoyen el fortalecimiento del desarrollo democrático y de las capacidades humanas. La inversión, y las condiciones de la inversión, pueden representar una amenaza para la democracia si no invierten en capital social y en infraestructura para el desarrollo humano.

6. Existe una gran diferencia entre cómo el informe analiza la teoría del estado y la democracia y la vulnerabilidad hoy en día de las políticas latinoamericanas, aunque hay algunas observaciones interesantes al respecto en la tercera parte final del manuscrito. Me gustaría mucho que esta brecha se achicara en la próxima instancia del proyecto de manera que resulte más fácil leer las conexiones entre el marco teórico, las condiciones empíricas y las implicancias políticas. Si el proyecto lo logra, podría ser de enorme importancia para el estudio y la política de los países de América Latina. Es un gran desafío que, de cualquier manera, vale la pena afrontar.

Considero que el informe es excelente y que los comentarios mencionados anteriormente sólo tienen la intención de ofrecerle a su autor otra lista de puntos a considerar en el trabajo que le queda por delante. Hay que felicitarlo por llevar el proyecto hasta este punto —igual que al PNUD por patrocinar una investigación tan importante.

■ Sociedad civil y calidad de la democracia

En el marco de las falencias de la democracia en América Latina en los albores del siglo XXI, este ensayo quiere destacar la especial situación de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Surge de la convicción de que esas entidades son actores imprescindibles —aunque ciertamente no únicos— en cualquier empresa de superación de esas falencias; su existencia y eficacia es un índice fundamental del grado en que la democracia está generando una “sociedad abierta”.

Juan E. Méndez *

I. El punto de partida es una premisa: los sistemas políticos democráticos de América Latina, y en especial sus líderes, tienen en general una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si éstas defienden intereses colectivos o “causas”, como los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la promoción de políticas sociales.¹

Aunque esa hostilidad y desconfianza reconozca grados y excepciones, este ensayo asume, asimismo, que ella es una causa posible (entre otras) de la baja calidad de la democracia, o más precisamente, de la “ciudadanía de baja intensidad”, en las palabras de Guillermo O’Donnell, que a su vez es síntoma de aquella calidad degradada de la democracia real que vivimos. Desde luego, esta premisa requiere una precisión del término “sociedad civil”, ya que éste puede incluir, por ejemplo, al sector empresarial o de negocios, frente al cual no se constata la hostilidad apuntada. De la misma manera, los sindicatos son organizaciones independientes de la sociedad civil, pero respecto de ellos la actitud del poder político y de los líderes políticos reconoce una mayor gama de matices, desde la hostilidad

hasta alianzas bastante estrechas. Aquí usamos el término “organizaciones independientes de la sociedad civil” en un sentido restringido: nos referimos a las entidades creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos para defender intereses colectivos no necesariamente propios (o más propiamente dicho: en principio no los propios sino los de otros). Las entidades típicas de esta definición son los organismos de derechos humanos, dirigidos a la protección de las libertades fundamentales de víctimas de la represión o de comunidades excluidas. También incluimos en esta definición entidades dedicadas a la promoción de políticas sociales que favorezcan a esas colectividades, a las de tipo asistencial que procuran la promoción del desarrollo humano sostenible, y aun a las que se definen como entidades de solidaridad.

En las páginas que siguen no nos proponemos solamente describir ese estado de ánimo de los dirigentes políticos hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, sino también sugerir algunas responsabilidades que los integrantes de éstas tienen, en el camino de un ejercicio más eficaz de su papel en la construcción de la democracia. Lo hacemos desde la perspectiva centralizada en el concepto de la persona humana como “agente” y de su corolario, la

* Profesor de Derecho y director, Center for Civil and Human Rights, Universidad de Notre Dame (EUA). Es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El autor agradece los comentarios de Javier Mariezcurrena.

¹ Una constatación empírica más rigurosa sobre esta hostilidad puede ser un campo fértil de investigación del proyecto auspiciado por el PNUD.

“ciudadanía política”. Nos proponemos explorar la necesidad de concebir la ciudadanía política como un derecho (y tal vez una obligación moral, pero ciertamente no jurídica) de participar en la vida política en maneras que excedan el voto y la participación en elecciones. **A través de las organizaciones independientes de la sociedad civil los ciudadanos participan más cotidianamente de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y del control de los actos de gobierno. Al hacerlo en defensa de intereses que no les son propios, alcanzan una ciudadanía más plena.**²

II. Desde el poder político, nuestros presidentes, ministros y gobernadores exhiben un desprecio muy marcado por las organizaciones no gubernamentales (ONG), y eso en las raras ocasiones en que se ven obligados a referirse a ellas. Por lo general, las ignoran muy deliberadamente al referirse a temas en los que ellas pueden tener algo importante que decir. Por ejemplo, los gobernantes se pronuncian con frecuencia sobre seguridad ciudadana, pero rara vez mencionan estudios o análisis de entidades especializadas que vinculan la denuncia de prácticas represivas a la formulación de políticas de seguridad realmente eficaces contra el crimen. Si se ven obligados a referirse a los estudios de ONG, tienden a minimizar sus aportes, no por su contenido sino por una alegada “falta de representatividad”. En rigor, lo que se quiere decir es que esas entidades no tienen peso político y por eso pueden ser ignoradas. Obviamente, esa actitud responde también a la decisión táctica de *negarles* peso político para no tener que considerar seriamente sus aportes a la formulación de políticas.

Es importante constatar que **esta hostilidad no tiene necesariamente signo ideológico, aunque en todos los casos es, desde luego, señal de autoritarismo.** Diversas expresiones de la política caen en la tentación de absolutizar y centralizar la política sectaria por sobre otras consideraciones. Aun-

que las nuevas generaciones de latinoamericanos parecen ir superando los esquemas ideologistas sobre la política, nuestros dirigentes continúan actuando como si lo único que importara en política es proponerse la toma del poder. Afortunadamente, ahora los dirigentes se plantean la toma del poder a través de elecciones y en general no por la fuerza. Sin embargo, siguen subordinando “las políticas” a “la política”, y el cambio social y político al poder mismo. **Este olvido de que el poder es para transformar la realidad y no un objetivo en sí mismo es lo que yace detrás de la hostilidad a las instituciones sociales que no se proponen el poder sino el cambio.**

En los casos extremos en que las ONG muestran alguna eficacia, y obligan a los dirigentes a responder, la hostilidad también se acrecienta. Del intento de ignorar las ONG se pasa a atacar la integridad moral y hasta física de sus miembros; se usan teorías conspirativas para denunciar supuestas “agendas ocultas” de las ONG; y se alude ofensivamente a sus fuentes de financiación. En algunos países de América Latina, recurrentemente se inician “investigaciones” sobre esas fuentes de financiación, o se intenta legislar la prohibición de que reciban fondos del exterior. Paradójicamente, se usan estas cazas de brujas precisamente contra las entidades que reclaman transparencia en la función pública. El hecho de que, en general, las ONG puedan demostrar que no tienen nada que ocultar en cuanto al origen de sus fondos no le quita una siniestra eficacia a la campaña, ya que por lo menos pone a las ONG a la defensiva.

Ningún gobernante que denuncia a las ONG se hace cargo de una interesante contradicción: en las políticas de ajuste que ellos mismos implementan, **el Estado abandona funciones esenciales.** Los gobernantes afirman (a menudo sin comprobación empírica) que tales funciones son *ipso facto* absorbidas por la sociedad, de modo que no hay tal abandono. De modo que se **transfieren funciones a entidades cuyos**

En este sentido, este ensayo responde a algunas de las muy fértiles exploraciones de la monografía de Guillermo O'Donnell con que se lanzó el proyecto del PNUD. Específicamente, procuramos continuar el desarrollo de las “sugerencias empíricas” propuestas por O'Donnell bajo los ítems I.1.1.6, I.3.3.2, II.4.4. y IV.2, 3 y 4 de ese trabajo.

aportes se minimizan, y ello sin consultarlas y sin escucharlas. Al mismo tiempo, los gobiernos pretenden controlarlas y privarlas de su independencia y autonomía.

En casos extremos, se culpa a las ONG por la pobreza de la prestación de servicios que el Estado nunca debió abandonar. En otros, se crean desde el poder entes supuestamente independientes pero controlables, los cuales se contraponen como ejemplos superadores de las ONG verdaderamente independientes. Otra consecuencia de la apertura a los mercados internacionales es que los gobernantes están mucho más dispuestos a escuchar a las ONG extranjeras que a las nacionales, aunque ambas digan lo mismo y las nacionales lo hagan con mayor documentación y conocimiento de causa. Esto es consecuencia de un crudo análisis del peso político respectivo de cada organización y de sus capacidades de movilización de otros factores de poder. Sin negar que estos aspectos sean importantes, sería preferible que se atendiera más al contenido del mensaje que a la identidad del mensajero.

Es probable que esta hostilidad a las organizaciones independientes se origine en la pretensión de ser Estado-para-la-nación (O'Donnell), en el sentido de que la disidencia parcial es vista como un ataque al todo. Aun así, la preocupación es falsa, ya que las ONG no tienen intención de disputarle al Estado ni al gobierno su papel de representante de los intereses de todos. Insisten, eso sí, en que el todo no es superior a las partes, y que las partes pueden y deben contribuir a la definición del interés general sin perder su condición de intereses particulares legítimos. El resultado es que en América Latina las políticas públicas se diseñan e implementan con escasa o nula participación de la sociedad, y que se desdeña el aporte de los que saben dentro de ellas si no están afiliados a los partidos o contratados por el gobierno. Sin embargo, es más grave aún la situación en cuanto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, ya que las ONG son los entes mejor equipados para hacer funcionar las instituciones de control. El esfuerzo de ignorar a la sociedad civil, o controlarla, o limitarla en su presencia pública, resulta en el funcionamiento

inadecuado del Parlamento, de las Defensorías del Pueblo, de las Contralorías y hasta del mismo Poder Judicial.

III. En América Latina hay un crecimiento impresionante de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la transición a la democracia resultó en la renovación generacional de organismos nacidos para luchar contra la represión ilegal de las dictaduras, y también en la aparición de nuevas entidades dedicadas a los derechos de la mujer, de los niños, de los pueblos indígenas, de los afrodescendientes y de diversos sectores excluidos. Además, se ha producido una gran diversificación en los métodos de trabajo y hay cada vez mayor coordinación de actividades. En respuesta a diversas crisis (ambientales, de empleo, educativas), aparecen constantemente nuevas organizaciones espontáneas que reproducen los valores, la organización interna y los métodos de los organismos clásicos de derechos humanos. Esto significa que la sociedad entiende la política en un sentido más amplio y más rico que el de la competencia electoral, mientras que la clase política conserva y acrecienta día a día una importante distancia con estas tendencias sociales. Las experiencias sociales espontáneas de América Latina nos deben llevar a revalorizar el papel de las organizaciones independientes de la sociedad civil.

Desde luego, la existencia y la eficacia de entidades sociales deben ser índices del grado en que la democracia está generando una "sociedad abierta". Para nuestros fines, sin embargo, no es suficiente con que el Estado tolere y permita la existencia de asociaciones civiles, aspecto en el que las democracias latinoamericanas no parecen estar en falta (excepción hecha de algunos atentados muy puntuales a la libertad de asociación). Lo que a nuestro juicio no se hace suficientemente es valorar el aporte de las entidades no gubernamentales a la creación de una cultura democrática y al funcionamiento pleno de las instituciones. Tampoco se presta suficiente atención a la forma en que tales entes se vinculan al Estado y a los partidos políticos, y cómo in-

fluyen en el diseño, adopción, implementación y evaluación crítica de las medidas de gobierno.

El crecimiento de las asociaciones que defienden “causas” (en número y en actividad, aunque no en incidencia en la política) es tal vez inversamente proporcional a la disminución en la participación política a través de los cauces clásicos, como las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos. Probablemente exista una relación entre ambos fenómenos. Desde luego, **no se trata de celebrar el crecimiento de las ONG a expensas de la participación política clásica.** Al contrario, lo deseable es que se revierta la tendencia a la disminución en la participación política sin que se achique la labor de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, será necesario estudiar mejor las formas creativas de relacionamiento entre ONG y partidos.

En situaciones críticas, la baja en la participación clásica se viene sustituyendo con la movilización y el “ganar la calle”, formas éstas absolutamente legítimas de la protesta en tanto se mantengan dentro de cauces pacíficos. No está claro el grado de influencia que las ONG puedan tener respecto de estas nuevas formas de participación política. Ni siquiera está suficientemente estudiado cuál debería ser el papel de las ONG en el acompañamiento de estos fenómenos. Pero es preciso entender que **ni la participación clásica (si aumentara) ni la movilización pueden garantizar la eficacia de las políticas públicas, ni su credibilidad, ni su aceptación por la mayoría de la población.** La movilización por fuera de los partidos políticos necesitará siempre de propuestas concretas y específicas, y estas propuestas sólo pueden surgir de un trabajo sostenido y profundo, especializado y sistemático, que las mejores ONG pueden aportar.

La movilización aportará a la calidad de la democracia si consigue concitar atención sobre problemas urgentes y galvanizar a la opinión de manera de producir cambios en las aspiraciones de las mayorías. La participación a través de partidos políticos que gocen de credibilidad y legitimidad ayudará a canalizar esas aspiraciones hacia los lugares institucionales donde se toman las de-

cisiones. Pero ambas deben articularse con las ideas y experiencias que surgen del trabajo cotidiano y riguroso en áreas específicas del quehacer social, que es lo que puede aportar la sociedad civil organizada a través de “causas”. **Estas organizaciones tienen el límite obvio de su carácter sectorial; pero esto puede convertirse en una virtud si se lo entiende como especialización y experticia.** Estas organizaciones tampoco pueden ser medidas por su “representatividad”: no aspiran a representar a ningún número de ciudadanos ni a sector alguno, por lo que esta categoría no puede aplicárseles. Su mérito, en todo caso, está en la calidad de la información con que cuentan a partir de su experiencia en sus temas, en su capacidad para divulgar esa información, en el rigor con que la analizan y en la validez empírica de las propuestas que formulan. Todo ello puede resumirse en una categoría que sí les es aplicable a las ONG: la “credibilidad”, que es también un criterio objetivo para determinar a qué ONG debemos escuchar y a cuáles no.

IV. Si las organizaciones independientes de la sociedad civil van a tener un papel en la construcción de sociedades y Estados más democráticos, deberá ser posible medir objetivamente la contribución que hagan. Esto conduce a pensar en algunos parámetros de calidad del trabajo de las ONG. Deliberadamente no nos referimos a “obligaciones” de estas entidades, porque nos parece inconveniente que el Estado imponga deberes como condición del ejercicio de derechos fundamentales. La libertad de asociación debe garantizarse con el mínimo indispensable de reglas, en forma muy similar a la libertad de expresión. La tentativa de imponer obligaciones a las asociaciones civiles denota una intención autoritaria de controlarlas y de limitar su eficacia. Así como no se puede reglar la “veracidad” o la “credibilidad” de la información de los medios de expresión, tampoco es lícito que el Estado pretenda calificar a las ONG entre buenas y malas. Del mismo modo en que hay prensa buena, mala y regular, y cada consumidor elige, también habrá ONG con mayor capacidad de influir que otras, pero

no a partir de una calificación dirigida desde el poder.

Por ello, los criterios que a continuación esbozamos no son reglas jurídicas ni “obligaciones” en sentido lato, sino **condiciones de eficacia para el mejor desempeño de cada entidad en la defensa de la causa que elige defender**. Estas condiciones nos permiten, a la vez, usar criterios objetivos para distinguir entre organizaciones creíbles y las que no lo son, en el entendimiento de que la credibilidad se gana y se pierde en forma cotidiana, por lo que no es conveniente poner rótulos a entidades que se desenvuelven en realidades muy dinámicas.

Por lo pronto, las organizaciones destinadas a la promoción de una causa deben poder presentarse como expertas en todos los aspectos de la misma. Esto significa poder hablar con autoridad sobre temas que interesan a la sociedad en su conjunto, pero que el ciudadano común no está en condiciones de conocer en todas sus dimensiones. Esa autoridad no es institucional ni normativa, sino que se parece mucho a la **autoridad intelectual** que surge del conocimiento profundo de un tema y de la dedicación de esfuerzos sostenidos para dominarlo. Está claro que no basta con invocar tal autoridad; será necesario poder demostrarla con profusión de información y su organización razonable y comprensible para el público. También es preciso que la metodología de obtención de la información pueda ser conocida y sometida a la crítica, y que los resultados de la investigación de campo se presenten con honestidad intelectual. Cuanto menos, esto requiere separar razonablemente lo sistemático de lo anecdótico, lo que representa un patrón de conducta de lo que es una aberración fácilmente corregible.

La presentación del análisis que hace la ONG de la información obtenida también debe ser transparente. Sin que sea posible exigir una presentación académica de la información, sí debe reclamarse que el análisis demuestre rigor científico y deducciones razonables. El producto público que ofrece la ONG en forma de informes o propuestas debe bastarse a sí mismo en cuanto a su lógica interna y a la posibilidad real

de verificar sus premisas. **Las ONG deben poder demostrar capacidad de investigar con rigor científico el ámbito de la realidad social al que dedican sus esfuerzos**. Esto no quiere decir que las ONG deban ser calificadas con los criterios con que evaluamos a las instituciones de investigación científica. Las organizaciones de la sociedad civil obtienen y analizan información, y la diseminan, no para servir al conocimiento sino para impulsar y promover políticas de transformación de un aspecto de la realidad. Pero para poder ser eficaces en este objetivo, deben poder ser convincentes en el análisis de la realidad que quieren cambiar. Y por ello, un umbral mínimo de rigor científico y de honestidad intelectual en el análisis es necesario.

La misión de las ONG no se completa sin la presentación de propuestas para modificar la realidad. Lo primero que debe exigirse es una correlación razonable entre la realidad descrita y esas propuestas, correlación que sólo puede surgir de una lógica persuasiva y sensata. Desde luego, la propuesta no debe ser fríamente racional, ya que debe también poder convencer y capturar la imaginación de grandes círculos de ciudadanos y ciudadanas que la hagan suya y la impulsen. En este sentido, **las ONG deben ser capaces de traducir sus propuestas a un lenguaje llano y accesible, sin desmedro de su rigor y riqueza conceptual**.

La persuasión en la propuesta dependerá de poder exhibir una gran transparencia en la metodología de investigación y de análisis, pero esa transparencia también deberá aplicarse a la organización interna de la entidad. En este último caso, **las ONG no deben temer el escrutinio sobre cómo arriban a sus decisiones, cómo reciben a nuevos miembros, cómo eligen a sus autoridades y cómo reclutan a su personal profesional**. Asimismo, deben ser transparentes en cuanto al origen y al uso de los fondos de que se valen para hacer su trabajo. Por su vocación de insertarse en el debate sobre políticas públicas, las ONG deben también comprender que ese papel las hace (a ellas y a sus directivos) blanco legítimo de la crítica y de la investigación periódica. En ese sentido, por participar del

debate democrático se convierten en “personas públicas” y deben someterse al examen de todo lo que interese a la causa que defienden, incluyendo los procesos mediante los cuales arriban a sus propuestas.

Ello no quiere decir que los miembros de las ONG no tengan vida privada, pero sí que sus dirigentes deben aceptar una mayor exposición a la crítica sobre aspectos relevantes a la causa y que reflejen un legítimo interés público. En relación con la organización interna, la entidad deberá estar abierta al conocimiento público de su mecanismo de toma de decisiones, a sus modalidades de recepción de miembros y de designación de sus directivos y de contratación de su personal profesional. Sin embargo, la organización interna de una entidad es de interés público sólo si dice algo en relación con el mensaje que el organismo transmite a la sociedad. Más allá de eso, no es necesario que la entidad se someta a presiones acerca de su “democracia interna” en la toma de decisiones, ni a cazas de brujas sobre cómo se adoptan sus informes o posiciones públicas.

En la medida en que la eficacia de la ONG depende de la transmisión de un mensaje al conjunto de la sociedad, será necesario que la práctica de la misma incluya una política de prensa deliberada y profesional. La línea divisoria entre una política de prensa que maximice el acceso a la opinión pública y la abierta manipulación de esta última a través de los medios no es tan difusa ni incierta como se la hace aparecer. Una política de prensa requiere dedicación de esfuerzos concretos a la disseminación del mensaje de la entidad, esfuerzos que deben ser transparentes. Se trata solamente de aceptar y respetar las reglas de juego de la ética periodística y establecer contacto con los medios sin dejar de reconocer el papel diferenciado que deben jugar las organizaciones de causa y tales medios. Es necesario que los representantes de las ONG se ajusten a las normas sobre atribución de declaraciones, sobre la emisión de comunicados y la celebración de conferencias de prensa cuando se tiene algo que decir. Deberán también reconocer que deben estar en condiciones de respon-

der a preguntas legítimas y a pagar un precio por no tener respuestas para ellas.

En la capacidad de generar propuestas, las ONG serán juzgadas principalmente por la contribución que de esa manera hacen al debate democrático. En ese cometido, es lícito generar controversia y aceptar el reto de entrar en controversia. **La promoción de la causa que la entidad defiende es, en el fondo, una modalidad del diálogo entre la sociedad y el poder, y ese diálogo tiene que ser abierto y puede ser áspero; pero es imperioso que sea un diálogo con reglas originadas en la buena fe y que abarque el mayor número de interlocutores posible.** En todos los casos, sin embargo, deberá evitarse la espectacularidad, el sensacionalismo y el protagonismo fácil. En definitiva, la organización de causa debe proyectarse a la sociedad como portadora de la mayor experticia en la causa elegida y ocupar la posición de un referente profesional, social y ético de esa causa para todos los que se interesen en la misma.

V. En las condiciones anteriormente descritas, **las organizaciones independientes de la sociedad civil tienen funciones en la profundización de la calidad de la democracia que merecen ser estudiadas más profundamente.** Esas funciones se dirigen tanto a la cultura democrática en la sociedad como a los niveles del Estado y del régimen. Un análisis diferenciado de cómo inciden estas organizaciones en cada uno de esos niveles escapa al objeto de este ensayo. Sin embargo, lo dejamos planteado como una sugerencia de investigación y discusión a profundizar en el curso del proyecto.

Entre tanto, destacamos por ahora algunos aspectos en que la participación de las organizaciones independientes podrían contribuir a mejorar la calidad de nuestras democracias, sin perjuicio de insistir en que a esa **mayor participación de las ONG deberá corresponder un mayor reconocimiento de su papel y de su independencia por parte de las autoridades que detentan el poder.**

En primer lugar, las organizaciones de causa contribuyen a la rendición de cuen-

tas vertical en todos sus aspectos. Pueden ser un apoyo indispensable a la prensa en el ejercicio de la investigación periodística sobre medidas de gobierno o sobre la ausencia del Estado en problemas sociales urgentes, al ofrecer información y análisis generados a lo largo de un trabajo permanente en temas que requieren cierta especialización. En forma directa o en diálogo con formadores de opinión, también se convierten en voceros autorizados sobre el impacto de las políticas públicas —o de su ausencia— sobre esos problemas. **Sin perder su independencia, pueden entrar en diálogo con los partidos y con los legisladores para alimentar propuestas a usar en las campañas, en el diseño de legislación y en la función de control de los comités parlamentarios.** Asimismo, esa interlocución debe extenderse también a la burocracia estatal, especialmente a los titulares y funcionarios de agencias administrativas encargadas de la implementación de políticas. En definitiva, ejercen un monitoreo constante sobre la ejecución de políticas públicas y sobre el cumplimiento de promesas electorales, y lo hacen con mayor eficacia cuando se trata de medidas sociales o económicas tan desagregadas y complejas que su eficacia, error o insuficiencia resultan insusceptibles de verificación inmediata.

Tal vez con mayor eficiencia, las organizaciones independientes cumplen tareas esenciales en la rendición de cuentas horizontal. Su acceso a instituciones públicas establecidas para el control de los actos de los demás poderes públicos es más fluido y natural que el diálogo que pueden tener con el Ejecutivo o con el parlamento. Algunas de estas organizaciones se especializan en el uso de los mecanismos judiciales para defender los derechos de los excluidos y para generar cambios en las políticas a través de la revisión judicial de los actos del poder. De esa manera amplían las posibilidades de acceso a la justicia por parte de sectores populares, especialmente minoritarios o marginalizados, para los cuales la igualdad electoral, por efectiva que sea, no alcanza para superar su exclusión.³ Ya sea

que se especialicen en litigar en defensa de los intereses difusos o que privilegien estrategias legislativas o de difusión pública, las organizaciones de causa sirven de apoyos estratégicos a la acción de instituciones de control como las defensorías del pueblo u *ombudsman*, las comisiones parlamentarias de investigación o de control, las fiscalías administrativas o procuradurías e inspectorías. Con su experiencia, también pueden generar propuestas para la formalización de la supervisión ciudadana de cuerpos policiales. En la lucha contra la inseguridad ciudadana, sirven de canal de comunicación entre las fuerzas policiales y las comunidades afectadas, generando así condiciones de confianza para aportar a la investigación y a la prevención de delitos. En todo caso, pueden también ser los más autorizados para evaluar el comportamiento y la independencia de las mismas instituciones de control, que a menudo son presa de la vocación de ejercicio sultanista del poder.

De esta manera, las organizaciones de causa contribuyen a la creación de una cultura democrática. Hablar de ciertas problemáticas desde la perspectiva de la especialización y sin vestiduras ideológicas o políticas contribuye a la tolerancia y a la superación de la desconfianza que impide el diálogo constructivo. La profundización de una cultura democrática puede servir para que los líderes que elegimos aprendan a autorrestringirse en el ejercicio del poder y a reconocer sus propios límites. Pero más directamente, puede servir para que los ciudadanos reclamen respuestas del poder con mejores posibilidades de éxito. Las personas que se organizan a través de entidades independientes de la sociedad civil superan la dicotomía entre autonomía pública y privada. Ejercen la ciudadanía civil, pero no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de otros menos afortunados. Ejercen también la ciudadanía política, pero no sólo al votar y decidir en función de sus intereses personales, sino también cuando amplían las po-

³ Ver nota de pie de página Nro. 160 en el artículo de O'Donnell, cit.

sibilidades de acceso y participación de los relegados por el sistema político. Por ello, encarnan en sí mismas toda la potenciali-

dad del ser humano como agente, porque abarcan tanto la dimensión personal como la social de la ciudadanía.

■ Esperanza entrampada: Las perspectivas para la democracia en América Latina

El propósito de estos comentarios sobre el trabajo de Guillermo O'Donnell "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" es contribuir al debate propuesto por el proyecto del PNUD Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, proporcionando algunos comentarios críticos a los argumentos presentados por el autor. Se realizan comentarios sobre (a) un análisis del marco teórico propuesto por O'Donnell y el estado presente vis-à-vis su trabajo previo sobre el mismo tema, (b) sus implicancias para la comprensión del estado de las democracias contemporáneas en América Latina y (c) algunos comentarios sobre las sugerencias empíricas realizadas en el trabajo.

Adalberto Moreira Cardoso y José Eisenberg *

Análisis preliminares

Como bien se destaca al inicio de "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina", O'Donnell quiere construir una "teoría democrática con una intención comparativa y empírica". El autor analiza "las dimensiones y las bases de la democracia y (discute) algunas dimensiones empíricas". El objetivo es ofrecer un amplio espectro de propuestas coherentes desde un punto de vista lógico y, al mismo tiempo, empíricamente comprobables sobre las bases de la democracia, capaces de orientar la investigación comparativa y empírica y de servir como medidores de la calidad de los regímenes democráticos existentes en América Latina. La tarea que se propone es bastante ambiciosa. Antes de pasar a los comentarios específicos sobre el trabajo en sí, es importante ubicar el propósito de O'Donnell en el conjunto de los

problemas que abordó en su producción intelectual más reciente.

A comienzos de los años 90, después de revisar con ojos críticos su propia trayectoria como uno de los principales investigadores de los procesos de transición del régimen autoritario en América Latina —a los que muchos llamaron "transición democrática", como si la democracia fuera anunciada como una necesidad ante el deceso de las dictaduras—, O'Donnell se concentró en las nuevas democracias emergentes en la región.¹ Su principal objetivo entonces fue el de caracterizar a los nuevos regímenes desde la perspectiva de una teoría de la democracia que no encajaba con la nueva realidad que él y otros académicos estaban observando en ese momento.² Como se decía en el trabajo de O'Donnell (1994), algunas de estas nuevas democracias en América Latina eran un "animal nuevo", diferente en muchos sentidos de las democracias representativas tradicionales que describía la teoría democrática actual y convencional.³

Por sobre todo, la teoría democrática, cuando se la utiliza de manera ideal como

* Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y Universidade Candido Mendes (UCAM), Brasil.

¹ Véase O'Donnell (1996a y 1996b) para una reevaluación del debate sobre la transición y la crítica del enfoque teórico de la mayoría de los argumentos

² Por ejemplo, Linz y Stepan (1996) y Garreton (1997).

³ Véase también Nun (1987).

una herramienta heurística para construir hipótesis plausibles sobre estos nuevos regímenes, generaría, necesariamente, un análisis negativo: las nuevas democracias estarían caracterizadas, principalmente, por lo que no tenían (elecciones justas o derechos civiles, instituciones consolidadas y demás) y no por su especificidad (el tipo de instituciones que permitían, el alcance de los derechos que se podían otorgar, a qué tipo de grupos, etc.). El concepto de “democracia delegativa” de O’Donnell apuntaba a ofrecer una herramienta que permitiera construir una teoría que capturara las especificidades de los regímenes políticos latinoamericanos en un tono positivo desde un punto de vista teórico.

En este sentido, y en oposición a la teoría democrática convencional, que se centraba principalmente (pero no excluyentemente, por supuesto) en la naturaleza y el funcionamiento del régimen político, O’Donnell introdujo la democratización del estado como una dimensión central de cualquier caracterización de la democracia. Nos explayaremos sobre este tema en breve, pero los orígenes de su preocupación por este tema se remontan a sus estudios sobre el autoritarismo burocrático en la Argentina y ya estaba latente en los estudios sobre las transiciones a partir de los regímenes autoritarios: la crisis del estado, en esos estudios, era interpretada como una de las advertencias de las democracias emergentes. Sin la participación del estado como un garante de los derechos y los procedimientos democráticos, así como un marco institucional eficaz, O’Donnell sostenía que sería imposible entender correctamente los límites y constricciones que le imponía a las democracias incipientes la profunda crisis económica heredada de los regímenes militares prácticamente en todas partes.

Estas dos observaciones, **la necesidad de una teoría que permitiera una visión positiva de las nuevas democracias, y que también considerara al estado como una parte crucial del entorno democrático, siguen estando en el horizonte del recorrido teórico de O’Donnell.** Sin embargo, el camino aún no está libre de obstáculos, como veremos más adelante.

Limpieza parcial de la escena

Para poder organizar mejor estos comentarios críticos, primero necesitamos limpiar el terreno de dos elementos que pueden llevar a malos entendidos. El primero tiene que ver con la naturaleza del compromiso de O’Donnell con la democracia. El segundo resulta de su programa de investigación y el lugar que en él ocupa el estudio actual.

1. En un nivel normativo, O’Donnell está profundamente comprometido con la democracia en sus muchas dimensiones. Este compromiso quedó claramente de manifiesto en la década de los años 80, en la conclusión de la colección clásica de ensayos dedicados a la transición del régimen autoritario. Junto con Schmitter, O’Donnell destacó que la democracia era el *terminus ad quo* preferido del proceso de transición (O’Donnell y Schmitter, 1986: 30). Pero, ¿qué tipo de democracia? ¿Democracia dónde? Hoy, O’Donnell reconoce que, entonces, no tenía un abordaje sistemático para la teoría democrática como para responder correctamente estos interrogantes (O’Donnell, 1999: 578). En este sentido, el trabajo que vamos a analizar aquí está en conformidad con una extensa genealogía de problemas que, en realidad, se remontan a los estudios sobre el autoritarismo burocrático en la Argentina.

Esto significa que el compromiso del autor con la democracia no es simplemente una asociación ingenua con un ideal abstracto basado en un razonamiento exclusivamente normativo sobre el mundo como debería ser. El razonamiento normativo *está* presente, tanto en el hecho de que la democracia se prefiere por sobre cualquier otra forma de organización social y política, como en la discusión que hace O’Donnell de las bases de la democracia como tal. Pero lo que está implícito en este parámetro normativo es el resultado típico ideal de una historia de consolidación democrática en lo que él llama “los países generadores”, los países ricos del noroccidente del planeta.

Por otra parte, este compromiso nor-

mativo con la democracia no es simplemente un compromiso con las reglas de un régimen democrático y sus instituciones representativas. En realidad abarca tres esferas: el estado, el régimen y la sociedad. Para utilizar conceptos que O'Donnell evita, por razones que discutiremos más adelante, la evaluación de la calidad de las democracias debe tener en cuenta las "condiciones sociales" para la democracia política, tanto formales como sustantivas. La "democraticidad" debe ser un atributo de cada una de estas esferas para que un país pueda considerarse una democracia.

La evaluación de la calidad de las democracias debe tener en cuenta las "condiciones sociales" para la democracia política, tanto formales como sustantivas. La "democraticidad" debe ser un atributo de cada una de estas esferas para que un país pueda considerarse una democracia.

Finalmente, su compromiso es con la democracia *más allá de cualquier cosa*, lo cual se traduce en que vale la pena luchar por la democracia en esas tres esferas sin tener en cuenta, por ejemplo, las limitaciones económicas. Esta es una cuestión que rara vez se menciona en el estudio que aquí se analiza, pero sus implicancias son muy claras. Otorgar derechos sociales, políticos y civiles a la mayor cantidad de agentes en la menor cantidad de tiempo es algo bueno en sí mismo. O'Donnell, por supuesto, es consciente del hecho de que las condiciones económicas imponen serias limitaciones al accionar político, y tampoco cree que personas o grupos desinteresados vayan a otorgarle voluntariamente a los agentes derechos que resulten en un mayor bienestar social. La gente y los grupos tienen intereses, y también mucho que perder en las luchas políticas. El reconocimiento de los derechos es casi siempre el resultado de luchas concretas por porciones de la riqueza social por parte de grupos de intereses diferentes, más o menos poderosos. Los derechos son medidas redistributivas y, por lo tanto, también una cuestión de asignación social de los bienes. En todo caso, el compromiso de O'Donnell con la democracia es un compromiso con la mayor cantidad

de derechos democráticos otorgados a la mayor cantidad de gente.

El reconocimiento de los derechos es casi siempre el resultado de luchas concretas por porciones de la riqueza social por parte de grupos de intereses diferentes, más o menos poderosos. Los derechos son medidas redistributivas y, por lo tanto, también una cuestión de asignación social de los bienes.

2. O'Donnell también tiene un profundo compromiso con la teoría democrática como una herramienta heurística útil tanto para entender como para reformar a las democracias en América Latina, en el sentido de que está profundamente preocupado por los alcances y los defectos del razonamiento democrático actual frente a la experiencia de los países en esa región. En el corazón de su programa de investigación que, si bien O'Donnell redactó desde Estados Unidos, fue con la mirada entrenada en los enigmas y problemas de nuestros países, se puede identificar claramente una crítica directa de la teoría democrática entendida como la teoría de un régimen político. El eje casi exclusivo en el régimen de gran parte de la teoría democrática contemporánea (ya sea en su versión "minimalista" como en otras más abarcadoras) conduce a la peligrosa interpretación errónea de algunas dimensiones cruciales de la sociabilidad democrática. Si la "democraticidad" debe ser un atributo de las tres esferas mencionadas más arriba, *entonces* la teoría democrática *debe* incorporar de manera coherente a todas ellas en su cuerpo conceptual y su razonamiento lógico.

O'Donnell, sin duda, es consciente de que una razón importante para que la teoría democrática convencional dé por sentadas algunas cuestiones sustanciales es el hecho de que es producida principalmente en universidades en países que ya superaron la mayoría de los problemas asociados con las necesidades de sus ciudadanos en términos de estándares sociales mínimos para una vida decente. Es inútil señalar las dificultades para establecer teóricamente cuáles son las fronteras mínimas de, digamos, las libertades, las posesiones o los derechos sociales;

pero el argumento de O'Donnell es a favor de la incorporación teórica de estas dimensiones en el concepto mismo de democracia, no simplemente como precondiciones para su existencia como un régimen. Las "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" pueden ser vistas como otro paso importante para ampliar las bases teóricas de una teoría democrática más abarcadora y más generosa a las especificidades que diferencian la experiencia democrática de los países latinoamericanos de la de los países del llamado noroccidente. En los comentarios críticos que siguen, intentaremos evaluar en qué medida O'Donnell lo logró y cómo intentará basarse en algunas de sus herramientas conceptuales centrales para mejorar aún más el carácter persuasivo de su argumento normativo, que nosotros claramente compartimos.

Minimalismo

En un artículo publicado en *Dados, Revista de Ciências Sociais* en 1999, O'Donnell bien dice que la mayoría de las definiciones minimalistas y schumpeterianas de democracia⁴ sólo pueden ser minimalistas a costa de ocultar las precondiciones para el funcionamiento democrático del sistema político. Según sus propias palabras, "algunas de estas definiciones dicen ser minimalistas al estilo Schumpeter, pero en la medida en que deben presuponer, al menos implícitamente, algunas libertades existentes, este argumento parece no tener garantías" (p. 586). Por cierto, la definición de Schumpeter no era verdaderamente minimalista, ya que él también suponía algunas libertades básicas para que una elección fuera considerada libre y justa.⁵ La verdadera cuestión no es si hay o no precondiciones sociales para el ejercicio de las libertades otorgadas por un régimen político democrático, sino si estas precondiciones son (o

no), en sí mismas, parte de alguna definición sólida y útil de democracia.

El trabajo de O'Donnell es un argumento contra el minimalismo, en la medida que explicitará e incorporará en su teoría democrática la mayoría de las dimensiones que las definiciones minimalistas presuponen pero no traen a la luz. Es importante destacar que el argumento contra el minimalismo se hace desde el interior de la teoría democrática liberal convencional, de la que O'Donnell se aleja y a la que siempre regresa en un tono crítico. Esta es una postura decisiva aunque riesgosa, ya que la mayoría de los minimalistas adoptan una postura similar frente a la indeterminación teórica de cuestiones sustanciales. El desafío de O'Donnell es incorporar estas cuestiones y, al mismo tiempo, mantener el rigor sistemático que se impone en el razonamiento teórico. Si no para otras cuestiones importantes, algunas de las cuales se discuten aquí, el esfuerzo de O'Donnell sería relevante sólo para esta razón y hay un linaje de otros teóricos de su generación que se embarcaron en emprendimientos similares.⁶ La teoría democrática siempre padece el problema de abordar sistemáticamente las libertades básicas, los derechos sociales mínimos, las virtudes cívicas, la ciudadanía y demás. La democracia social y la democracia política constituyen dos cuerpos relativamente silenciosos de investigación teórica y empírica. O'Donnell los une y propone que miremos más allá de los regímenes políticos cuando interpretamos los desafíos para la democracia en América Latina; debemos buscar la democraticidad del estado en su totalidad. El interrogante válido, por lo tanto, es: ¿Hasta qué punto logra expandir este horizonte?

Agencia

La clave de la solución propuesta por O'Donnell para mejorar la "democratici-

⁴ Por ejemplo, Przeworski (1991), Huntington (1991) y Przeworski *et al.* (1996).

⁵ Véase también Held (1987).

⁶ Véanse, por ejemplo, Barber (1984) y Fishkin (1991), aunque, en ambos casos, el argumento a favor de una interpretación más abarcadora de la democracia se limita esencialmente al régimen político y la necesidad de reformas en su interior.

dad” del estado es el concepto de agencia, que incorpora las llamadas “libertades circundantes” en el acuerdo democrático en su totalidad. Un agente es una persona que utiliza “sus capacidades cognitivas y motivacionales para hacer elecciones que son razonables en términos de su situación y de sus objetivos y, frente a las cuales, salvo una prueba concluyente que demuestre lo contrario, es considerada el mejor juez” (ver sección VI en O’Donnell). O’Donnell resalta que un régimen democrático conlleva la *presunción de agencia*, y que esta presunción está institucionalizada, es decir, “legalmente implementada y respaldada [por el estado y sus instituciones], y ampliamente aceptada” Esto “constituye a cada individuo en una persona legal, un portador de derechos sustanciales”.

O’Donnell asocia el concepto de agencia con la noción de los derechos sustanciales, es decir, los derechos que poseen los individuos y frente a los cuales su relación se puede describir en términos de *dominio*. La genealogía que hace el autor de este concepto y sus raíces en la tradición del derecho natural desde Grotius hasta Pufendorf (en oposición a las teorías contractuales modernas) es precisa, pero como observaron Richard Tuck (1979) y otros historiadores del pensamiento político, este concepto se describe mejor como una interpretación subjetiva de lo que significa tener derechos, en oposición a un concepto de derechos subjetivos. Los derechos (*ius*) siempre se refieren a reclamos que los individuos o las colectividades pueden hacerse mutuamente. Lo que diferencia la interpretación subjetiva de este concepto de la interpretación objetiva que O’Donnell correctamente asocia con la tradición aristotélica-thomista, es que trata a los derechos como atributos que los individuos poseen como *propiedad*, mientras que la interpretación objetiva los considera condiciones sociales que los ciudadanos no pueden elegir tener o traspasar.

Las consecuencias de esta crítica aparentemente nominalista del uso que hace O’Donnell del concepto de derechos subje-

tivos son relevantes para varias de las cuestiones que desarrollará más tarde con respecto al lugar que ocupan estos derechos en la constelación de requisitos para un estado democrático. Primero y principal, la posesión de derechos implica un “metaderecho” para traspasarlos. No creemos que O’Donnell entienda los derechos de esta manera y, por lo tanto, parece más prudente definir los derechos como las condiciones legales y prepolíticas para la constitución de una ciudadanía democrática, como él lo hace, sin adjudicarles ningún significado vinculado con la noción menos abarcadora y más contenciosa de que la gente posee esos derechos. La agencia presupone derechos y nuestra autonomía para hacer elecciones y juicios de valor no depende de que posea estos derechos, sino de su capacidad para ejercerlos en situaciones concretas.

Segundo, la cuestión más compleja relacionada con el concepto de derechos que estructura el concepto de agencia de O’Donnell no es una fuerte defensa de su incorporación en el cuerpo de la teoría democrática, un argumento presente incluso en muchas teorías minimalistas de la democracia, sino **cómo enfrentar situaciones donde dos tipos diferentes de derechos constitutivos de la capacidad de los agentes para actuar chocan en una situación concreta**. Son pocos los que cuestionarían la importancia del libre discurso, pero a un discurso centrado en el concepto de derechos, precisamente por esta razón, siempre le costará producir soluciones razonables para cuestiones como el discurso de odio y de qué manera una sociedad democrática debería abordarlo. Aunque el discurso de los derechos que heredamos de la teoría del derecho natural moderno nos lleve a creer que estos derechos están ordenados y constituyen una estructura lógica identificable, son, en su mayoría, un “puñado de derechos del usuario”, para utilizar la expresión de Bruce Ackerman.⁷ La agencia, en este marco conceptual mínimamente diferente, se convierte en un concepto que merece una mayor especificación, ya que una per-

⁷ Véase Ackerman (1991).

sona que es portadora de derechos como persona legal no es más que un agente cuya capacidad para hacer reclamos legítimos, legalmente respaldados por las instituciones estatales, contra otras personas está más determinada por su posición social en el sinnúmero de inequidades que definen a las sociedades contemporáneas que por su condición como persona legal.

Sin embargo, se debe reconocer el hecho de que el concepto de agencia de O'Donnell implica una dimensión importante de legalidad democrática y, en muchos sentidos, va más allá de las versiones simplificadas de la interpretación subjetiva del concepto de derechos: la persona respaldada por la legalidad democrática es una persona que el sistema político y legal presupone autónoma, razonable y responsable. La noción no es del todo aparente a simple vista, pero el foco real del problema de la agencia en su relación con la teoría democrática no es el individuo, sino el estado, el sistema de normas e instituciones que respaldan los derechos de una agencia individual. En este sentido, O'Donnell rompe con la tradición liberal que postula a los portadores individuales y racionales de derechos formales y/o sustantivos como el verdadero *objetivo* de los procesos económicos y políticos bajo el capitalismo.

Esto se torna evidente cuando insiste en el carácter adscriptivo de la mayoría de estos derechos (todavía en evolución) y en la negación de cualquier idea de pacto o acuerdo social como base para la existencia de la política. Su razonamiento en este sentido una vez más se aleja de la tradición estrictamente liberal y de todo tipo de justificaciones de contrato social para los derechos individuales. Los derechos políticos, civiles y sociales que acreditan a los agentes en una democracia consolidada existen desde que el individuo nace y, por ende, dan forma al régimen, las instituciones del estado, las fronteras y demás.

Por la misma razón, la democracia es vista como una “apuesta institucionalizada” en la que el supuesto agente autónomo, responsable y razonable hace sus elecciones (políticas) bajo condiciones que no eligió. Sin embargo, como es una apuesta *de-*

mocrática, estas condiciones son tales que no deberían impedir las libertades necesarias para una elección de acuerdo con el mejor interés del agente, siempre y cuando este interés no vaya en contra de la apuesta democrática en sí. Las condiciones sociales para la democracia, entonces, ingresan en el núcleo de la teoría democrática en la forma de los derechos mínimos necesarios para que un individuo haga sus elecciones como agente. En otras palabras, si el agente está presupuesto por las teorías democráticas tradicionales, entonces las condiciones necesarias para la agencia también deben ser una parte necesaria del *corpus* de la teoría.

Si el agente está presupuesto por las teorías democráticas tradicionales, entonces las condiciones necesarias para la agencia también deben ser una parte necesaria del *corpus* de la teoría.

Con esta noción, O'Donnell supuestamente resuelve el problema de acercar las cuestiones sustantivas sobre la democracia al razonamiento teórico formal que define las teorías del régimen democrático. Según sus palabras enfáticas: “Los individuos tienen derecho a tener por lo menos un conjunto de derechos y capacidades (sociales, civiles, políticas) para poder lograr funcionamientos que sean coherentes con su agencia y, consecuentemente, que permitan su existencia (...) El agregado social de estos *derechos* individuales, cuando se los implementa de manera amplia y efectiva, se convierte en el bien público de las *libertades* de las que normalmente se goza y que rodean y hacen posible un régimen democrático” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell).

La noción es riesgosa, ya que implica fuertes compromisos normativos: con una sociedad abierta, con un contexto social diverso y rico, con el derecho a la diferencia, con las fuentes plurales de formación de valores y con una densa red de organizaciones sociales autónomas. Esto es lo que O'Donnell llama “democraticidad de la sociedad”, en su opinión, una parte integral de la democracia. Pero como la intención de todo el trabajo es producir un parámetro para la evaluación de la calidad de la democracia en América Latina, la vincula-

ción normativa a la necesidad de hacer posible la existencia de instituciones y de una sociabilidad plural está destinada a derivar en algo que el mismo O'Donnell intentó evitar en los años 90: el tono negativo que conduce a la calificación de nuestras democracias por lo que no tienen. Al combatir el minimalismo, O'Donnell corre el riesgo de hacer demasiado énfasis en las condiciones necesarias para la democracia, confundiendo sus propios compromisos normativos con el interés racional del agente democrático. Analicemos algunos ejemplos.

Condiciones necesarias y utopía

Al discutir la democraticidad de la sociedad, O'Donnell concluye que “si mi vida está enriquecida por un contexto social diverso, entonces es mi interés que todos los individuos, o la mayor cantidad posible, tengan las capacidades necesarias para elegir libremente sus propios funcionamientos” (ver sección X). ¿Cuál es el significado de “la mayor cantidad posible”? ¿Posible en qué condiciones? Para que esta afirmación resulte operativa en evaluaciones efectivas de los contextos empíricos, la respuesta debe formularse claramente. Alguien siempre puede decir que la única proporción posible de la población que puede tener las capacidades necesarias es 10% o 30%, según tal o cual límite objetivo (económico, geográfico, fisiológico, etcétera). ¿Y cuál es el significado de “es mi interés”? ¿Acaso significa interés racional, como lo sospechamos? Si es así, el agente racional del que se habla aquí es un ciudadano universal y genérico que decididamente no se corresponde con las personas egoístas que toman decisiones reales en “el mundo tal cual es”. Tomemos el caso de un capitalista: a él no le interesa reconocer ampliamente derechos a los trabajadores que pongan en riesgo las ganancias. Un trabajador no tiene el

derecho de decidir qué hacer, o cómo, o por cuánto tiempo, etc. Pero capitalista y trabajador son agentes. Y esto significa que sería necesario trazar algunas fronteras, identificar claramente en qué esferas de la vida social me interesa reconocer el derecho de los demás en términos de capacidades y funcionamientos.

Al mismo tiempo, postular un contexto social diverso como una medida de la calidad de la democracia es llevar el razonamiento normativo demasiado lejos. ¿Cuál es el significado de una “vida rica”? La gente religiosa, aunque profundamente democrática, tal vez crea que un “contexto social diverso”, si es demasiado diverso, impide el establecimiento de ideas e identidades religiosas. También puede suceder que, de contextos sociales tan diversos, surjan personalidades e identidades fragmentadas por el hecho de que el individuo no tiene los anclajes necesarios para adoptar preferencias estables.⁸ ¿Cuál es la cantidad mínima de diversidad necesaria para que una agencia resulte apropiada? O'Donnell no puede (y no debe) ser quien decida, por supuesto, pero si esto no se puede determinar en un terreno teórico, será difícil utilizarlo para evaluar contextos empíricos.

Por la misma razón, tomemos la conclusión subsiguiente de O'Donnell de que “también es mi interés que estos derechos estén inscritos en el sistema legal, esclareciéndolos y protegiéndolos contra las opiniones hostiles o indiferentes” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell). El interés al que hace referencia denota el mismo ciudadano kantiano universal y ésta es una afirmación puramente normativa. Los derechos, como ya se mencionó, son redistributivos. Reconocer que los negros deberían tener los mismos derechos que los blancos en el mercado laboral, algo que a Estados Unidos le llevó décadas reconocer, representa una transferencia inmediata de la riqueza social de un grupo a otro. ¿En qué sentido esto representaba el interés de los blancos? Esto definitivamente

⁸ La literatura sobre personalidades posmodernas aborda exactamente este problema. Véanse, por ejemplo, Giddens (1990) y su concepto de “inseguridad ontológica”; Sennet (1998) para una discusión sobre la corrosión del carácter en el mundo contemporáneo de la flexibilización laboral; o Beck (1992) y su teoría de la “sociedad de riesgo”. Taylor (1989), en este sentido, es ineludible.

te fortaleció la democracia norteamericana y, por cierto, es el interés de muchos políticos y de los negros. Pero muchos grupos particulares de blancos pueden haber sentido que sus intereses no eran tenidos en cuenta en estas medidas y aún hoy las rechazan. Lo mismo es válido para los derechos de las mujeres a divorciarse, los derechos maritales de los homosexuales y otros derechos igualadores de la misma índole que siempre privan a algunos grupos de los privilegios que gozaban anteriormente.

El principal problema de estas cuestiones sustantivas como parámetros para evaluar las democracias reales es que resulta muy fácil saltar del razonamiento normativo a la utopía. O'Donnell destaca:

“La agencia y la libertad para elegir funcionamientos está en la raíz de la diversidad social. Que muchos otros hayan tenido y tengan vidas diferentes de la mía me beneficia enormemente (...). El resultado adicional es un contexto social que adjudica a la diversidad un valor tan positivo que inscribe los derechos respectivos en su sistema legal. Es más, un contexto social de estas características, poblado por agentes plurales que cuentan con un respaldo legal, ofrece el bien público que los gobernantes autoritarios más luchan por eliminar: la posibilidad de una esfera pública de libre discusión y deliberación públicas sobre cuestiones de interés general” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell).

Claramente, ésta es una visión de democracia tal como a O'Donnell le gustaría que fuera.⁹ No la vamos a encontrar en ninguna parte. Esa más, la intolerancia y el prejuicio prosperan por doquier. Si se aplicaran estos criterios para evaluar las sociedades del noroccidente, como Francia o Estados Unidos, donde las minorías, los inmigrantes, los miembros de las antiguas colonias en África y otros grupos enfrentan dificultades a la hora

de afirmar su diferencia, tendríamos que otorgarles a estos países una calificación bastante baja.

Por la misma razón, este tipo de argumento crea algunas dificultades importantes cuando se trata de evaluar la calidad de las democracias en América Latina. O'Donnell construye un tipo de argumento ideal del proceso de consolidación democrática en los países generadores, en el cual mezcla algunas de sus preferencias normativas profundamente arraigadas, y lo utiliza para evaluar no sólo esos países, el origen de su razonamiento teórico, sino también para evaluar la democracia en América Latina. El tipo ideal obliga a todos los elementos virtuosos de las democracias existentes a integrarse a un escenario coherente, que no existe en ninguna parte, y esto se toma como la norma con la que deben medirse nuestras democracias. En consecuencia, O'Donnell es conducido a una práctica que intentaba evitar: la conceptualización negativa de la realidad que quiere evaluar. El estado en la mayoría de los países latinoamericanos es “anémico”, su sistema legal está “truncado”, la ciudadanía es de “baja intensidad” (ver sección XI en el trabajo de O'Donnell), los derechos civiles son “limitados y sesgados”. El estado tiene “serias deficiencias” en materia de eficacia, efectividad y credibilidad, es “incapaz de actuar como un filtro y moderador de las desigualdades sociales”. No obstante, reconoce que “este tipo de estado de baja eficacia burocrática, legalidad truncada y aseveraciones nacionales no creíbles puede convivir, aunque de manera precaria, con un régimen democrático”.. ¿No sería importante teorizar sobre esta convivencia, ya que es una característica clara de nuestras democracias? ¿Podría sobrevivir indefinidamente?

Yendo un poco más lejos en este sendero, debería recordarse que el razonamiento teórico de O'Donnell es inherentemente histórico. Él es consciente de los beneficios (según sus propias palabras) de la demo-

⁹ Hay una creciente masa de literatura que O'Donnell omite en este artículo y que aborda de una manera más o menos utópica las mismas cuestiones. Por ejemplo, Benhabib (1996), Fraser (1997), Young (2000), Taylor (1991), Kymlicka (1996), entre otros.

cracia política a largo plazo, en el sentido que puede en sí misma aportar avances en materia de derechos civiles y sociales. Como él dice, “estos tres tipos de derechos tienen una fuerte afinidad electiva: como se basan en la misma visión del ser humano [como un agente], estos derechos, por así decirlo, se invocan mutuamente (...) en el noroccidente; los progresos en el campo de los derechos civiles y las condiciones sociales del sector popular hicieron muy difícil resistir a sus demandas de ciudadanía política” (p. 97). Si esto es verdad, el estudio de la naturaleza de la convivencia de un estado fragmentado con un régimen democrático es crucial.

Esto nos trae a un frente correlativo de problemas importantes. Si las democracias latinoamericanas tienen un buen desempeño a nivel de régimen, y si la democratización del régimen es una vía de acceso a la democraticidad de las otras esferas, entonces todo lo que necesitamos es tiempo, porque la mayoría de nuestras democracias son jóvenes. En otras palabras, la secuencia típica ideal derechos civiles → derechos políticos → derechos sociales, en los países generadores, fue un proceso de retroalimentación en el que la política no pudo resistir las demandas de una ciudadanía plena de derechos de ser incluida en el proceso de toma de decisiones a través de elecciones, lo cual hizo que el régimen político fuera más permeable a las demandas sociales de los trabajadores, cuyas crecientes protestas por una mayor participación en la riqueza social obligaron a que se tomaran más medidas de protección, lo cual democratizó aun más el proceso de toma de decisiones, que a su vez amplió los derechos civiles para incluir a las minorías y a los desprotegidos y así sucesivamente. Este círculo virtuoso, como reconoce O’Donnell, tuvo sus altibajos a lo largo de la historia y entre diferentes países. Sin embargo, la tendencia global es indiscutible: según el razonamiento del autor, los países generadores son mucho más democráticos hoy que hace 20 años, y eran mejores hace 20 años que en la década de los años 60.

Lo que queremos señalar, sin embargo, es que este argumento toquevilliano no

menciona otro movimiento histórico que se comparara con la lucha por los derechos. Sólo en los pies de página O’Donnell menciona el desempeño económico, el crecimiento económico, la riqueza y la redistribución de los beneficios del capitalismo. A nuestro entender, esta ausencia no se puede justificar *en este caso particular*. El documento explicita la mayoría de las precondiciones implícitas de la teoría democrática, excepto la económica. Creemos que no es suficiente presentar la obra de Przeworski sin mostrar ninguna relación entre el régimen y el desempeño económico para sustentar el argumento de que el desempeño económico no es una precondición para la democracia. La democracia en los países pobres resiste menos. La crisis económica afecta la democracia, al igual que la alta desigualdad en los países pobres como reconoce O’Donnell. Estos hallazgos sugieren que el otorgamiento de derechos civiles y sociales, que en ambos casos son medidas distributivas que ayudan a legitimar el dominio capitalista (algo que O’Donnell también reconoce) depende de la riqueza disponible para la distribución. La noción de democracia “más allá de cualquier cosa”, y a favor de otorgar la mayor cantidad de derechos a la mayor cantidad de gente posible, sin tener en cuenta nada más, *debe* hacer hincapié en el desempeño económico; de lo contrario, es una simple declaración normativa con implicancias teóricas, pero sin ninguna aplicación a nivel prescriptivo. En suma, ¿cómo es que los líderes de países que tienen regímenes democráticos pero grandes deficiencias democráticas a nivel estatal y de la sociedad pueden producir mayores eficacia burocrática, efectividad legal y credibilidad social, si las condiciones para mejorar su desempeño económico —vale decir, su capacidad para distribuir la riqueza sin poner en peligro la apuesta institucionalizada de la democracia— están ampliamente minadas por cuestiones externas y limitaciones fuera de su control como agentes políticos?

La noción de democracia “más allá de cualquier cosa”, y a favor de otorgar la mayor cantidad de derechos a la mayor canti-

dad de gente posible, sin tener en cuenta nada más, *debe* hacer hincapié en el desempeño económico; de lo contrario, es una simple declaración normativa con implicancias teóricas, pero sin ninguna aplicación a nivel prescriptivo.

En otras palabras, **no existe ninguna correlación entre el régimen político y el desempeño económico. Pero parece haber una correlación estrecha entre democracia social (y también democracia estatal) y desempeño económico.** Sobre todo, la efectividad de los derechos políticos en una situación de mal desempeño económico que limita la efectividad y la eficacia del estado, y que restringe la riqueza disponible a ser distribuida a través de los derechos civiles y sociales, resultó ser una combinación socialmente explosiva que decididamente amenaza la democracia. Al parecer, una vez que se abre la caja de Pandora de cuestiones sustantivas, hay que hacer una evaluación completa de su estatus como precondiciones. Es necesario saltar del razonamiento político al razonamiento económico.

Esperanza entrampada: las perspectivas para la democracia en América Latina

Cuando se abre la caja de Pandora, sin embargo, como sabemos a partir de la leyenda griega, la esperanza no puede escapar. En esta sección final, nos gustaría sugerir que **las conclusiones que extrae O'Donnell de su razonamiento teórico sistemático sobre la "democraticidad" del estado dejan a los países latinoamericanos con pocas alternativas para mejorar la calidad de sus democracias.** Para entender la naturaleza de este aparente atolladero, sin embargo, el modelo de O'Donnell propone algunas observaciones sobre las implicancias de aplicarlo en contextos empíricos en América Latina.

Mientras que la pertinente distinción que hace O'Donnell entre los niveles del régimen, la sociedad y el estado de la de-

mocracia sin duda nos permite entender mejor el desarrollo político en el mundo contemporáneo, no resulta claro si puede alcanzar su objetivo de ofrecer un marco orientado normativamente y relevante desde un punto de vista empírico para entender y cambiar (para mejor) las democracias de los países fuera del llamado noroccidente. Como se sostiene en la sección anterior, las razones normativas que ofrece el autor por momentos rayan en la utopía, lo cual nos dejaría frente a una perspectiva bastante sombría para las democracias latinoamericanas. Un escepticismo progresivo inevitablemente nos llevaría a decir que no se pueden desarrollar estados completamente democráticos en la región. Una lectura más generosa, sin embargo, señala dos interpretaciones diferentes de los argumentos normativos de O'Donnell.

Por una parte, las democracias latinoamericanas serían interpretadas como más o menos incompletas en su desarrollo, mientras que las condiciones que entorpecen este desarrollo son estructuras tradicionales persistentes como el familismo, el personalismo, el *caciquismo* y otras prácticas institucionales autoritarias existentes a nivel del estado y la sociedad. O'Donnell rechaza esta interpretación, aunque no niega la existencia de estos fenómenos en la región. Según él, éstas no son sociedades meramente tradicionales que se resisten a la democratización; son sociedades modernas, aunque con enclaves tradicionales, con estados capaces de establecer las condiciones para una efectividad legal, una credibilidad social y una eficacia burocrática.¹⁰

Por otra parte, las democracias latinoamericanas se pueden interpretar como víctimas de algunos desenlaces inexorables en sus desarrollos políticos que las convirtieron en democracias incompletas, siempre amenazadas por la posibilidad de un retorno a un régimen autoritario, para no mencionar la posibilidad de abusos autoritarios del régimen democrático en regímenes presidenciales. El análisis que hace O'Donnell sobre las zonas "marrones" por momentos sugiere una interpretación de este tipo,

¹⁰ Véase sección X.2.

aunque su optimismo frente al futuro de la región le impide manifestarlo de manera explícita. El dominio privatizado, a su entender, es la principal amenaza para la democracia en América Latina y no se podría contradecir su opinión. No obstante, es discutible si estas formas de dominio privatizado que conducen a una “violencia privada permitida por el estado” (ver sección X.1 en el trabajo de O’Donnell) se pueden asociar con el patrón modal de cómo se fueron otorgando y conquistando gradualmente los derechos en la región, en oposición a la secuencia marshalliana tradicional de derechos civiles-políticos-sociales que definió el patrón del noroccidente. Según O’Donnell, el patrón más común (y aún incompleto) en América Latina —derechos sociales-políticos-civiles— está asociado con los movimientos nacionales-populistas que definen los períodos de régimen democrático en la región, y que condujeron a estados que respondieron a las demandas sociales originadas en conflictos de clases pero que subestimaron el problema de la ciudadanía y la agencia y, por ende, fueron proclives a adoptar estrategias políticas paternalistas. Este patrón recurrente habría producido, según podemos deducir de los argumentos del autor, una cultura política y cívica descendiente con estas estrategias y renuente a estrategias participativas que mejorarían la agencia y conducirían, a un ritmo más acelerado, a la consolidación de los derechos civiles.

Sin embargo, la única salida de este círculo vicioso que imagina O’Donnell es el uso de los derechos políticos como una manera de avanzar y conquistar otros derechos (sección X.2). A esta altura del ensayo, sin embargo, el lector se enfrenta, inevitablemente, al tema de la agencia que el autor propuso al inicio de cualquier análisis teórico de la democracia: **¿quiénes son los agentes que pueden (y van a) movilizar los derechos políticos con este fin? Si los derechos civiles siguen siendo frágiles en la región, la capacidad de los individuos para organizarse y participar fuera de los procesos electorales institucionalizados por el régimen democrático es bastante limitada. ¿Los partidos políticos, entonces, son las**

agencias de este proceso? ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales? ¿Pueden marcar la diferencia? En otras palabras, compartimos el argumento normativo de O’Donnell de que tal vez el único camino hacia la concreción de un estado democrático en los países de la región sea el uso de los derechos políticos para conquistar otros derechos. Pero quién y cómo son interrogantes para los que no ofrece ninguna respuesta explícita.

Más importantes aún son las cuestiones económicas que deja afuera la lógica estrictamente política que O’Donnell impone a su razonamiento normativo. Está en lo cierto al seguir a Held y decir que la globalización exige estados aún más fuertes, con mayores capacidades de conducción y regulación, pero la tendencia que uno detecta en América Latina apunta en la dirección contraria y atribuir simplemente este proceso a las ideologías “neoliberales” de los partidos gobernantes representa un error de interpretación simplificado y probablemente erróneo de por qué las cosas tomaron la dirección que tienen en la región. La lógica económica de la globalización implica, e incluso tal vez necesita, que los estados en las naciones periféricas y semiperiféricas pierdan su capacidad de conducción y se vuelvan cada vez más objeto de las limitaciones impuestas por las agencias multilaterales que actúan principalmente según los intereses nacionales de los países del noroccidente. No se puede negar que algunas de estas agencias, por ejemplo el Banco Mundial, hayan tenido estrategias de desarrollo explícitas para el Tercer Mundo y que muchas de las políticas resultantes produjeron importantes avances en términos de desarrollo social (y económico). Pero estos resultados están opacados por el contexto más amplio de control supranacional sobre la política monetaria y fiscal, quitándole a los gobiernos latinoamericanos la capacidad de generar estrategias de desarrollo sustentable que puedan convertirse, a los ojos de la ciudadanía, en una razón para participar y ejercitar derechos políticos. En suma, si miramos desde el sudoccidente el mundo en el que vivimos, parecen existir pocos moti-

vos para creer que se superará la apatía y, menos aún, para persuadir a los agentes de superarla.

Es indudable que la presentación que hace O'Donnell de las perspectivas globales de democracia se entiende mejor como “diferentes grados de democracia” (ver sección XIV en el trabajo de O'Donnell) y no mejores o peores precondiciones para los regímenes democráticos. Después de todo, varios de los criterios normativos que propone el autor para evaluar la calidad de las democracias necesariamente nos llevarían a revisar muchas de las interpretaciones de *statu quo* de que la falta de democracia es un problema sólo fuera del noroccidente, donde se cumple la “democraticidad”. Sin embargo, no cabe menos que expresar asombro frente a las derivaciones empíricas tentativas que hace O'Donnell a partir de esta afirmación normativa, fuerte y exigente, que abre su artículo. Compartimos su preocupación por superar el minimalismo al teorizar sobre la democracia; también compartimos su diagnóstico de la “democraticidad” de las sociedades latinoamericanas. Pero tememos que su razonamiento estrictamente político, que descarta las profundas implicancias económicas de ese diagnóstico, no conduzca a cambios significativos en la calidad de la democracia en la región. Superar la desigualdad, consolidar la agencia de ciudadano y democratizar el estado también depende de que los gobiernos latinoamericanos encuentren estrategias innovadoras que los saquen del nuevo ciclo de dependencia al que se enfrentan actualmente.

Los recientes desarrollos en la Argentina, Venezuela y Ecuador deberían servir como una señal de advertencia para la región, no por el nivel de caos social que produjeron sus crisis económicas y políticas —esto certifica el nivel relativamente alto de agencia de la ciudadanía que produjo la reacción a las soluciones ensayadas—. La lección que se pudo extraer de estos casos apunta a la acuciante necesidad de que los legisladores, en otras partes, encuentren maneras de hacer frente a las limitaciones económicas impuestas por la globalización, de liberarse del diagnóstico cómodo

de que los regímenes en la región son cada vez más democráticos, sin colocar esos regímenes bajo tensiones que incentivan a los políticos a buscar soluciones autoritarias o populistas. O'Donnell lo entiende claramente, pero su oferta es limitada en términos de propuestas concretas que puedan ayudar a esos países a enfrentar las limitaciones económicas y, simultáneamente, lograr que sus estados sean más democráticos. En otras palabras, para mejorar la democracia en América Latina se debe razonar políticamente y *en contra de* esas limitaciones. Fortalecer los mecanismos de conducción del estado es un paso importante en esa dirección y deberían rechazarse los argumentos sobre la naturaleza insuperable de las limitaciones económicas. De otra manera, la esperanza seguirá atrapada y las sociedades duales cada vez más institucionalizadas que dividen a los que tienen de los que no tienen serán las que se conviertan en un problema insuperable que la apuesta institucionalizada de democracia tal vez no pueda abordar.

Coda 1: Propuestas complementarias referidas al estado

En diversos momentos a lo largo de todo el documento, O'Donnell resume sus argumentos en forma de propuestas, construyendo así una secuencia lógica que le permite al lector entender mejor la esencia de sus principales argumentos. Nosotros, no obstante, entendemos que las propuestas relativas al estado y su democraticidad merecen algunas propuestas complementarias que están implícitas en los argumentos en todo el texto. Estas propuestas tienen que ver con cómo se interpretan las múltiples dimensiones de un estado-nación y con cómo opera la efectividad, la eficacia y la credibilidad del derecho, la burocracia y el gobierno en cada una de estas dimensiones.

En el contexto moderno, en el que la organización institucional de la política adopta la forma del *Estado de derecho*, debe marcarse una diferencia entre tres dimensiones en las que la efectividad del derecho,

la eficacia de las burocracias y la credibilidad de los gobiernos se vuelven elementos constitutivos de la democraticidad de esa organización institucional. Primero, el *Estado de derecho* debe interpretarse como un actor, compuesto por los creadores, los aplicadores y los adjudicatarios del derecho. Los tribunales, las burocracias, los parlamentos y los cuerpos ejecutivos son actores colectivos y/o individuales con agendas que siempre son sometidas a los dilemas mejor expresados por la metáfora de los “dos cuerpos” de Kantorowicz (1981). Como actores, tienen intereses privados que están en constante conflicto y/o convergencia con sus intereses públicos. Segundo, el *Estado de derecho* debe interpretarse como una institución conformada por normas estabilizadas capaces de reproducirse en el tiempo y en todo el territorio del estado. Como institución, el estado es el interjuego entre las normas legales, las normas de representación política y los procedimientos burocráticos. Finalmente, el *Estado de derecho* también debe interpretarse como una representación —que Benedict Anderson (1991) definió como una “comunidad imaginada”—. Como tal, el estado implica una cultura legal que sanciona sus normas a través de hábitos y prácticas sociales, una cultura política que sanciona el régimen como la mejor manera de producir el bien común y una cultura cívica que sanciona la probidad de las prácticas de los funcionarios públicos así como el ejercicio de una ciudadanía virtuosa.

¿De qué manera esta mayor especificación de la naturaleza del estado implica las demandas de efectividad, eficacia y credibilidad propuestas por O’Donnell? Lo que sigue es un conjunto de propuestas que contemplan algunas de las ya presentes en las “Notas...” de O’Donnell, organizadas alrededor de estas distinciones de las tres dimensiones del *Estado de derecho*.

1. El estado como actor

La eficacia de la burocracia depende de incentivos selectivos para el ejercicio de la política como vocación.

La efectividad del sistema legal depende de

la respuesta de las cortes a las demandas sociales y la coherencia de las decisiones legales.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende de la capacidad de los líderes del gobierno para actuar conforme a sus decisiones (vale decir, para producir decisiones pertinentes).

2. El estado como institución

La eficacia de la burocracia depende de la estabilidad de las posturas detentadas por los actores del estado.

La efectividad del sistema legal depende del grado de autonomía del sistema legal.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende del régimen democrático y del cumplimiento de las formas de representación política.

3. El estado como representación

La eficacia de la burocracia depende de la ausencia de corrupción.

La efectividad del sistema legal depende de la estabilidad del acuerdo constitucional y los derechos y obligaciones que distribuye —la ciudadanía como reglas de conducta.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende de la renovación de una cultura cívica —la ciudadanía como hábitos de participación.

Coda 2: Comentarios sobre las sugerencias empíricas de O’Donnell

Lo que sigue es una serie de comentarios sobre algunas de las sugerencias empíricas organizadas por O’Donnell en forma de propuestas sobre cómo medir la “democraticidad” de las diversas dimensiones de democracia en América Latina.

1.1.1. Con respecto a los ciudadanos

I.1.1.1. Cuántos tienen una preferencia clara y supuestamente estable por un régimen democrático por sobre cualquier otro.

I.1.1.2. Cuántos aceptan que la población sujeta a la territorialidad del estado en el que viven es la unidad apropiada para definir el electorado.

I.1.1.3. Qué nivel de información tie-

nen sobre los partidos, los candidatos y las cuestiones vinculadas a la elección.

I.1.1.4. Cuál es su nivel de interés en los mismos temas.

I.1.1.5. En qué medida y de qué manera participan en actividades políticas, especialmente aquellas vinculadas a las elecciones.

No estamos tan seguros de si estas cuestiones bastan o no para medir una de las dimensiones que O'Donnell más valora en sus "Notas": las diversas calificaciones que definen al ciudadano como un agente. El aspecto moral de la agencia (el hecho de que el agente se presume responsable de sus actos) está ausente en esta lista, al igual que las cuestiones vinculadas de autonomía y razonabilidad. En realidad, podríamos decir que las "Notas" carecen de una teoría sobre lo que podría llamarse "la persona moral contemporánea", y al menos se le debería prestar cierta atención al problema de la fragmentación del yo en las sociedades avanzadas, como discutimos más arriba. Esto es importante, ya que en los países generadores pasaron años antes de que el agente se consolidara como persona legal, pero en nuestros países latinoamericanos se forjan (o deben forjarse) en un proceso mucho más veloz de construcción democrática. En muchos sentidos, la democracia y su legalidad, que presupone a los agentes como objetos de la política, debe abrirse camino no sólo contra los privilegios arraigados de las élites tradicionales, sino también contra culturas políticas más o menos tradicionales en las que los objetos de la política no son agentes según la concepción de O'Donnell: personas racionales y morales, capaces de tomar decisiones autónomas. Si éste es un elemento crucial de la democracia, la investigación empírica debería poder medir de alguna manera el grado de "agencidad" de los individuos, las clases y los grupos.

I.1.1.6. En qué medida utilizan las oportunidades existentes para expresar opiniones vinculadas a la discusión, la decisión o la implementación de políticas públicas.

I.1.1.7. Mediciones de la desigualdad entre hombres y mujeres

Creemos que los temas I.1.1.6 y I.1.1.7 no son lo suficientemente claros. ¿Qué quiere decir "oportunidades existentes para expresar opiniones"? ¿Instituciones sociales? ¿Esfera pública? ¿De qué tipo? Más importante aún, ¿cuáles son los parámetros para esta afirmación; vale decir, dónde encontramos estas oportunidades si no es en el modelo de democracia propuesto por O'Donnell? Aclarar estas cuestiones facilitaría el diseño de la investigación empírica. Del mismo modo, ¿qué quiere decir "mediciones de la desigualdad entre hombres y mujeres" en este caso particular? ¿Desigualdad en relación a qué? ¿Al acceso a medios donde expresar sus opiniones? ¿Al grado de información sobre política? ¿Al grado de participación? ¿Por qué es importante medir la desigualdad entre géneros en estas cuestiones específicas y no en otras?

I.1.2. Con respecto al sistema electoral y la legislación

I.1.2.1. Si existe una comisión electoral independiente, imparcial y con las facultades que corresponde.

¿Qué quiere decir "con las facultades que corresponde"? ¿Qué tipo de facultades esperamos que pueda imponer una comisión de estas características a los partidos y los candidatos? ¿A qué tipo de presiones tendría que estar en condiciones de resistir?

I.1.2.2. Si el sistema electoral no sobrerepresenta algunos distritos electorales y, si es así, en qué grado.

I.1.2.3. Si compensa de manera significativa las desventajas que puedan sufrir algunos partidos por el hecho de no estar respaldados por grupos económicamente poderosos.

I.1.2.4. Si tiene reglas claras y aplicables para revelar los aportes que reciben los partidos políticos para las campañas electorales y/o para su continuo funcionamiento.

I.1.2.5. Si no interpone grandes barreras para la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, con la posible excepción de aquellos que defienden los medios

violentos para la competencia política y/o para acceder a cargos gubernamentales.

I.1.2.6. Si no interpone requerimientos difíciles para el registro de los votantes, especialmente aquellos que tal vez no puedan cumplir los pobres y/o que sean discriminatorios contra los individuos.

I.1.2.7. Si cada ciudadano es libre de convertirse en miembro de un partido político, de postularse como candidato para este partido y, si resulta nominado, presentarse a una elección.

I.1.2.8. Si todos los partidos y candidatos son tratados con respeto e imparcialidad por las autoridades públicas.

I.1.2.9. Si se llevan a cabo elecciones nacionales con la suficiente frecuencia como para reflejar cambios importantes en la opinión pública, y existen mecanismos legales que le permiten a los ciudadanos remover, si resultara apropiado, a los funcionarios electos entre una elección y otra.

Al evaluar las elecciones en las democracias latinoamericanas, deberíamos tener en cuenta las limitaciones socioeconómicas impuestas a algunos distritos electorales menos favorecidos. El sistema electoral debe tener algunas salvaguardas para impedir el clientelismo o para reducirlo a un nivel aceptable. También debería tenerlas con algunos mecanismos para equilibrar el uso de poder económico en las elecciones. Esta es una cuestión difícil, pero limitar la evaluación al marco legal del sistema electoral no será suficiente en aquellas situaciones, como destaca O'Donnell, en las que la eficacia de la legalidad del estado siempre está en peligro o bajo sospecha.

I.1.3. Con respecto a los partidos políticos

I.1.3.1. Si sus procedimientos internos, especialmente en términos de la designación de sus autoridades y de sus candidatos electorales, son democráticos y abiertos al escrutinio de sus afiliados y de las instituciones públicas pertinentes.

I.1.3.2. Si revelan, a su debido tiempo y en su debida forma, el apoyo público y privado que reciben, y rinden cuentas de manera apropiada del uso que hacen de este apoyo.

Como se dice anteriormente, ésta es una cuestión de regulación por parte del sistema electoral en general, no de los partidos políticos. Ellos deben estar "obligados" a hacerlo por algún tipo de ley general. En cualquier caso, no resulta claro por qué O'Donnell insiste tanto en cuestiones relacionadas al sistema electoral y los partidos políticos, si prácticamente están ausentes en sus "Notas".

I.1.3.3. Si llevan a cabo sus campañas electorales respetando los derechos civiles y políticos de sus contrincantes, y de una manera tal que no conlleve o promueva la discriminación, el prejuicio, la difamación o cualquier otro tipo de intolerancia.

I.2. Con respecto a las elecciones

I.2.1. Si los votantes no son intimidados o presionados de alguna manera, y si su voto es secreto.

I.2.2. Si los representantes de los partidos políticos, los observadores electorales y los medios tienen libre acceso a los lugares de votación.

I.2.3. Si las elecciones se llevan a cabo de una manera ordenada y pacífica.

No se entiende bien a qué se refiere esta afirmación. ¿Qué pasa si las manifestaciones contra algunos candidatos son expresiones de una mayor democracia en un proceso de democratización política gradual? Por otra parte, una situación pacífica puede ser el resultado de la represión, no de la libertad. Aquí sería útil una afirmación más clara.

I.2.4. Si los votos se cuentan correctamente y los resultados se anuncian sin demoras.

En Brasil, los votos se computan electrónicamente. El resultado se conoce en cuestión de horas. Pero, en muchos países, los votos siguen siendo en papel y el recuento lleva más tiempo. ¿Esto significaría que las elecciones brasileñas son más democráticas que las demás? No comprendemos la clara intención de esta afirmación.

I.2.5. Si quienes resultan ganadores se proclaman como tales y, a su debido tiem-

po, asumen sus respectivos roles gubernamentales.

I.2.6. Si los reclamos sobre las elecciones se abordan de manera imparcial y sin demoras.

I.2.7. Si los resultados electorales se aceptan como válidos.

I.3.1. Con respecto al Ejecutivo

I.3.1.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciudadanos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

Una vez más, ¿cuál es el parámetro para esta afirmación? Si la democracia se puede ver como una manera de resolver los conflictos políticos y sociales, la jurisdicción de cada institución pública es ella misma y, por definición, una cuestión discutible. No es “antidemocrático” que el Ejecutivo pelee por mayores márgenes de maniobra, si lo hace guiándose por las reglas democráticas. En otras palabras, la cuestión no es respetar la jurisdicción existente de otras instituciones, sino respetar el derecho a tener una jurisdicción y cumplir con las reglas del juego democrático a la hora de pelear por la manera en que se establecen los límites entre cada institución. Lo mismo es válido para la próxima afirmación y para la propuesta I.3.3.1.

I.3.2. Con respecto al Congreso

I.3.2.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciudadanos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

I.3.2.2. Si lleva a cabo sus deliberaciones y toma decisiones respetando de manera razonable el derecho de cada legislador a ser escuchado (en plenarios y/o en comisiones) y sopesando ecuánimemente sus opiniones y sus votos.

I.3.2.3. Si los partidos minoritarios tienen una posibilidad justa de que se consideren y se discutan sus críticas y propuestas, dentro y fuera del Congreso.

I.3.3. Con respecto al funcionamiento general del gobierno

I.3.3.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciuda-

danos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

I.3.3.2. Si ofrece posibilidades claras, oportunas y factibles para que los ciudadanos y sus asociaciones expresen sus opiniones con respecto a la discusión, decisión e implementación de políticas públicas.

Esto tampoco resulta claro. ¿Estamos hablando de un marco legal que apoye la participación o de procedimientos y una “cultura política” de apertura del estado a la opinión de los ciudadanos? En una investigación empírica comparativa, al menos deberían sugerirse algunas medidas de apertura a la participación de los ciudadanos. También existe una contrapartida para esta apertura, que es la existencia o no de organizaciones sociales capaces de hacerse oír en la esfera política.

II.1. Con respecto a la territorialidad del estado

II.1.1. Si el estado demarca un electorado que no está disputado activamente por porciones más que insignificantes de la población.

II.1.2. Si existe un estado que ejerce un control efectivo y dentro de un marco legal de todo su territorio.

II.2. Con respecto al sistema legal

II.2.1. Si promulga y efectivamente respalda los derechos y las libertades que conlleva un régimen democrático.

II.2.2. Si se extiende de manera homogénea en todo el territorio del estado.

II.2.3. *Idem*, en varias clases, sectores y grupos.

No resulta claro cómo debería extenderse de manera homogénea en clases, sectores y grupos. A veces lo que necesitamos es un estado capaz de justificar una expansión heterogénea de poblaciones de condición económica y social muy baja, y de limitar el poder económico y/o social de otros grupos y clases. Creemos que debería introducirse una dimensión temporal en ésta y otras dimensiones de la investigación empírica, para abordar tanto la evaluación de los acuerdos institucionales y legales existentes, como la me-

jora de la democracia en la región. Muchas de las dimensiones sugeridas no denotan un proceso de democratización, sino una evaluación estática de las democracias latinoamericanas tal cual son. Pero O'Donnell es el primero en reconocer que no existe discusión posible de la democracia sin afirmaciones normativas sobre cómo debería ser. En otras palabras, aquí y en la mayoría de las demás sugerencias empíricas, parece crítico, desde un punto de vista teórico, persuadir a los investigadores de que analicen los procesos típicos de promulgación de los derechos sociales, políticos y civiles que califican una sociabilidad democrática (que abarca el estado, el régimen y la sociedad).

II.2. Si promulga reglas que prohíben la discriminación contra las mujeres, así como contra los pobres, los extranjeros y diversas minorías.

Deberíamos agregar "Si promulga, y efectivamente respalda, reglas..."

II.3. Con respecto a las cortes y sus instituciones auxiliares

II.3.1. Si las cortes reconocen, y en qué medida y en qué tipo de casos, los convenios y los tratados internacionales, incluyendo aquellos vinculados a derechos humanos, de género, infantiles, económicos y sociales.

II.3.2. Si existe un acceso razonablemente justo y expeditivo a las cortes, haciendo una diferenciación según el tipo de corte.

II.3.3. Si existen acuerdos razonablemente efectivos para la defensa legal de los pobres, los analfabetos y otros individuos y grupos legalmente desposeídos.

II.3.4. Si la policía y otras fuerzas de seguridad respetan los derechos de todos los ciudadanos.

II.3.5. Si los criminales condenados o los supuestos criminales no son enviados a prisión o son objeto de otras deficiencias que violen las reglas básicas de justicia procesal.

II.3.6. Si las prisiones no están en condiciones razonablemente adecuadas.

En nuestra opinión, ésta es una dimensión crucial para el correcto funcionamiento de una democracia: los derechos relacionados con los mecanismos de compensación para proteger a los ciudadanos de la represión y la arbitrariedad del estado, especialmente la arbitrariedad policial. Los derechos humanos tienen mucho que ver con las relaciones entre los ciudadanos, pero mucho más con la relación vertical entre el estado y la ciudadanía. Salvo algunas excepciones, nuestros países hoy son más pobres que hace diez años, como consecuencia de políticas neoliberales que redujeron el papel de las políticas estatales en general y en materia de desarrollo económico en particular. La pobreza y la exclusión social están en aumento, al igual que la violencia social. El desafío del estado es salvaguardar los derechos civiles y humanos, sin verse obstaculizado por fuerzas criminales a veces mejor organizadas. No se trata de una puesta a punto, sino de implementar políticas sociales amplias y efectivas que hoy son inexistentes. Una vez más, debería implementarse un enfoque histórico dinámico cuando se comparan los países de la región.

II.4. Con respecto a las burocracias estatales en general

II.4.1. Si tratan a todos con justicia, consideración y respeto.

II.4.2. Si están reguladas por normas claras, de conocimiento público y correctamente promulgadas.

II.4.3. Si existen mecanismos rápidos y efectivos para prevenir, interrumpir y/o compensar la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de instituciones estatales.

II.4.4. Si existen instituciones estatales, y si éstas están correctamente autorizadas y facultadas, para el ejercicio de una responsabilidad horizontal, incluso en relación con los casos de supuestas acciones o inacciones ilegales por parte de funcionarios electos.

III.1. Con respecto a los derechos civiles (humanos)

III.1.1. Cantidad, posición social, sexo, edad y ubicación geográfica de aquellos individuos que son y/o fueron víctimas de

violencia física, incluyendo violencia doméstica o ejercida por la policía.

III.1.2. Cantidad y ubicación geográfica de diversos crímenes, especialmente los de índole sexual, los homicidios y los robos armados.

Suponemos que O'Donnell se refiere a cantidades relativas, como una proporción de la población de los países.

III.1.3. Si a los extranjeros se les asignan los mismos derechos civiles y sociales que a los ciudadanos, si al menos a nivel local pueden participar en asuntos políticos y si son tratados por las autoridades estatales y por los ciudadanos con debida consideración y respeto.

Se trata de dos dimensiones diferentes. Una se refiere a la manera en que el estado trata a los extranjeros, a si su legalidad refleja los tratados internacionales y demás. La otra se refiere a la tolerancia horizontal entre ciudadanos y extranjeros.

III.2. Con respecto a los derechos sociales (de desarrollo humano)

III.2.1. Cantidad, porcentaje, posición social, sexo, edad y ubicación geográfica de los individuos que carecen de los requerimientos mínimos de alimentación, techo, vestimenta y agua potable.

III.2.2. *Idem* para los individuos afectados por la falta de acceso a los servicios sanitarios, por enfermedades prevenibles y por discapacidades heredadas o adquiridas debidas a cualquiera de las carencias enumeradas aquí.

III.2.3. *Idem* para los analfabetos totales y funcionales y las tasas de inscripción y deserción en los diversos niveles educativos.

III.2.4. *Idem* para la cantidad, proporción, posición social, sexo y ubicación geográfica de aquellos individuos que están desempleados o que trabajan en sectores informales de la economía que no les reconocen derechos civiles y/o laborales básicos.

Un vez más, esto está bien para evaluar la situación actual de las democracias en América Latina, pero no para entender correctamente el proceso de democratización que condujo al panorama que estos datos reflejan.

III.3. Con respecto al contexto social

III.1. Si en general —y según constatan, entre otros medios, las encuestas de opinión pública, la legislación, las decisiones judiciales y los medios de comunicación— apoya un contexto social diverso, con especial atención a las indicaciones sobre discriminación o intolerancia.

III.2. Si los diferentes medios transmiten información, opiniones y análisis diversos sobre cuestiones públicas, y si estas informaciones, opiniones y análisis pueden considerarse autónomos de los intereses o presiones del estado, el gobierno y/o diversos intereses privados, incluyendo en el terreno económico.

III.3. Si en asociaciones que no sean las estrictamente políticas existen derechos de participación, o si al menos se respetan los derechos civiles (y, llegado el caso, los derechos laborales) de sus miembros.

III.4. Si existen libertades y garantías

adecuadas para el ejercicio de diversas acciones de responsabilidad social.

■ Estado y ciudadanía

Un estudio comparativo sobre la democracia en los distintos países de América Latina no debería prescindir de un examen de la relación entre los diversos regímenes sociales de acumulación vigentes y los respectivos “regímenes políticos de gobierno”. Un régimen social de acumulación resulta de una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas. El análisis del entrecruzamiento entre estado, capitalismo y democracia es decisivo para entender la realidad latinoamericana y, en general, la del mundo en que vivimos. El estudio de la democracia exige que se le preste una “atención cuidadosa a la especificidad histórica de los casos respectivos” y a la vez presupone que “la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente”. Si, al adoptarlo como brújula, se le da una centralidad excesiva al segundo de estos argumentos, el primero queda naturalmente relegado (al menos, en parte) y con ello el análisis puede tanto incurrir en una sobrestimación del real “espesor individualista” del agente como verse privado de indagar algunas alternativas que no parece prudente descartar a priori.

José Nun *

Nota del autor: Guillermo O’Donnell (a quien en las páginas que siguen designaré también como “el autor”) ha producido un texto que constituye un real aporte a su tema y que es, a la vez, rico, complejo e importante. Más aún, dado su propósito específico, combina con rigor y destreza un enfoque decididamente teórico (los capítulos I a X) y un planteo empírico referido a las democracias latinoamericanas (los capítulos XI a XVII). Todo lo cual dificulta y favorece, al mismo tiempo, mi tarea de comentarista. La dificulta porque me obliga a internarme en una diversidad de senderos que no siempre son fáciles de recorrer con la brevedad que las circunstancias exigen. Pero también la favorece porque se trata de un trabajo tan ambicioso como estimulante, que incita a cada paso a la reflexión y al diálogo.

Debo señalar de entrada que concuerdo plenamente con las posiciones centrales que sostiene el autor y que las considero un punto de partida muy útil para la investigación a la que sirven de guía. Dicho esto, el papel que se me ha encomendado me impone seleccionar y referirme sobre todo a aquellos puntos que me parecen más susceptibles de discusión o de retoque, a fin de contribuir de esta manera a un intercambio que pueda enriquecer el Proyecto. De ahí que algunas de las páginas que siguen adopten, en ocasiones, un cierto tono crítico que debe adjudicarse, insisto, a la índole particular de mi función y no al encomio que, en términos generales, me suscita el valioso ensayo de O’Donnell. Confío en que así serán entendidos mis comentarios y, más aún, que puedan servir en algo al objetivo que persiguen.

* Abogado (Universidad de Buenos Aires) y politólogo (Universidad de París). Actualmente desarrolla tareas como investigador principal del CONICET y es director del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Fue profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Toronto y en las universidades de California, de Berkeley, de Chile y en el FLACSO de México, entre otras instituciones. Entre sus libros publicados se encuentran: *Democracia, gobierno del pueblo o gobierno de los políticos* y *Marginalidad y exclusión social*.

1. El estado: ¿ausencia o reduccionismo?

El autor comienza afirmando que, salvo contadas excepciones, la teoría democrática contemporánea no incluye al *estado* como un componente importante de su asunto. **Creo que es una proposición que debe ser matizada**, para beneficio del texto. En un sentido literal, no es exacta, según lo atestigua una muy abundante literatura.¹ Lo que está en juego es otra cosa, que convendría hacer más explícita y merecería un mayor desarrollo: *se trata del modo en que buena parte de esta literatura reduce la problemática del estado a un análisis del proceso político en clave empiricista*. Es decir que O'Donnell está pensando con acierto en una ausencia diferente, no la del concepto mismo del estado sino la de esas que Macpherson ha denominado con mucha agudeza “*teorías del estado en la gran tradición*”, cuya marca característica ha sido siempre un esfuerzo por vincular al estado “con las necesidades, competencias y potencialidades del hombre”, tomando en cuenta a la vez “la naturaleza de la sociedad en la cual opera”.²

El punto es importante porque, al no tematizarlo suficientemente, quedan en la penumbra algunas de las principales razones de tal reduccionismo. Para seguir con Macpherson, incurrir en él quienes “en términos generales aceptan y sostienen a la sociedad y al estado democrático liberal existentes, con sólo algunas reservas o esperanzas marginales de que pueda ser mejorado un poco”. Es precisamente por eso que estos autores no tienen ningún interés en ir más allá de su repertorio de constataciones empíricas, en cuyo caso se verían precisados a hacer explícito que continúan operando con un modelo del hombre que es propio del individualismo posesivo de Bentham o aun de Hobbes.³

No se trata de una cuestión menor cuando se advierten tanto el modo en que la vulgata neoliberal exacerbó aun más esas tendencias desde la época en que Macpherson formuló sus comentarios como las propias preocupaciones de O'Donnell, orientadas plausiblemente a construir una teoría “en la gran tradición” y a criticar justamente esa demonización neoliberal del estado. En síntesis, **no es que “las ciencias sociales contemporáneas [hayan] ignorado el tema del estado”, como sostiene; lo que desde mi punto de vista debe objetarse es la forma particular en que lo han abordado**.

Pero, además, referir un juicio así a “las ciencias sociales contemporáneas” en su conjunto entraña una generalización ciertamente excesiva. En este sentido, me parece que hubiera resultado útil a los fines de la propia exposición del autor señalar que han existido otras corrientes de pensamiento que sí se esforzaron por elaborar una teoría normativa del *estado* de inspiración democrática y también “en la gran tradición”. Cito sólo como muestra la obra de Antonio Gramsci y la de muchos de sus continuadores y críticos.

Adamson, por ejemplo, ha puesto de relieve que Gramsci solía manejarse con dos interpretaciones muy distintas de la noción de *hegemonía*. Conforme una, la hegemonía aparece como lo opuesto a la conciencia económica-corporativa; conforme la otra, como lo opuesto a la dominación en tanto coerción. Cuando el pensador italiano usaba la primera de esas versiones, concebía restrictivamente al estado como “sociedad política”, es decir, como un objeto que podía ser conquistado por una clase en ascenso; cuando empleaba la segunda, definía en cambio al estado como “el equilibrio entre la sociedad política y la sociedad civil”, o sea como la totalidad de las superestructuras.⁴

¹ Para no multiplicar las citas al respecto, me alcanza con remitirme a Robert R. Alford y Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1985) y a la amplia bibliografía que esta obra sistematiza y critica.

² C. B. Macpherson, *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers* (Oxford, Oxford University Press, 1985), p. 56

³ *Idem*, p. 57

⁴ Walter L. Adamson, *Hegemony and Revolution* (Berkeley, University of California Press, 1980), p. 217.

Además de su intención ilustrativa inmediata, mi referencia a este caso en particular lleva otros tres propósitos. Uno, es el de señalar que **el estado constituye siempre una abstracción, a la cual inclusive un mismo autor puede dotarla de contenidos diversos según el contexto.**⁵ Otro, advertir las afinidades que existen entre la definición gramsciana amplia y la propia conceptualización de O'Donnell, que podría valerse de ella en su provecho. El tercero, allanarle desde ahora el camino a la propuesta que luego haré de extender esta última conceptualización en una dirección determinada (véase el apartado 4).

Weber y la legitimidad

Destaca acertadamente el autor que su definición del estado es de inspiración weberiana aunque aclara que, a diferencia del sociólogo alemán, deja fuera de ella “el aspecto de la legitimidad”. Si bien no se trata de una cuestión central, sugiero que quizá se hayan deslizado aquí un par de malentendidos, que —si tengo razón— por eso mismo sería bueno despejar.

Primeramente, Weber suscribía el enfoque jurídico formalista que alimentó durante muchos años la teoría clásica del estado de derecho. Desde este punto de vista, un poder es legítimo por el solo hecho de ser legal de manera que, en el *Rechtsstaat*, la legalidad y la legitimidad se identifican. Por esta vía, dada la primera se sigue la segunda y pierden saliencia los problemas de fondo que plantea el llamado “enigma de la legitimidad democrática”.⁶ Creo que esto explica, por una parte, la reducida productividad científica que

tuvo en la práctica la noción de autoridad racional legal,⁷ y, por la otra, la conocida circunstancia de que esa reducción formalista desvinculase la legalidad (y la legitimidad) de cualquier contenido específico, al punto que Weber considerara que la burocracia autocrática —y no la democracia— era el régimen más eficiente y racional de ejercicio del poder en las sociedades modernas.⁸

Es decir que, en buenos principios weberianos, la definición de O'Donnell **no deja fuera el tema de la legitimidad y, mucho menos, cuando incluye al sistema legal como una de las tres dimensiones que le adjudica al estado.** Si se pone a un lado su tono antropomórfico (ya que una abstracción no “reclama” nada), la cuestión fue bien sintetizada por Heller en los años 30: “*Dado que el estado soberano ha reclamado para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva, por motivos de conveniencia, la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal*” (destacados agregados).⁹

En segundo lugar, el autor incorpora como otra de las dimensiones del estado la pretensión de éste de ser “**un foco de identidad colectiva** para todos o casi todos los habitantes del territorio”. Es posible no estar de acuerdo con esta atribución en el plano en que la sitúa O'Donnell o del modo en que lo hace (véase más adelante) y preferir, por ejemplo, una visión más clásica del estado como un término legal que designa, a la vez, un territorio, un pueblo o nación y un régimen de gobierno. El autor tiene, sin

⁵ “Hay un problema preliminar con el estado que es rara vez considerado y que, sin embargo, requiere atención si es que se desea focalizar correctamente la discusión acerca de su naturaleza y de su papel. Se trata del hecho de que ‘el estado’ no es una cosa y de que no existe como tal.” Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (Londres, Quartet Books, 1973), p. 46.

⁶ Véase, por ejemplo, Alexandre Passerin d'Entrèves, “Légalité et légitimité”, en *Annales de Philosophie Politique*, París, 1967: 30-41.

⁷ Cf. Renate Mayntz, “Legitimacy and the directive capacity of the political system”, en Leon N. Lindberg *et al.*, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism* (Lexington, Mass., 1975).

⁸ Véase, por ej., Peter M. Blau, “Critical Remarks on Weber's Theory of Authority”, en Dennis Wrong, comp., *Max Weber* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1970), pp. 151-161.

⁹ Hermann Heller, *Teoría del estado* (México, F.C.E., trad. L. Tobío, 1942), p. 204. Como agrega este autor: “Ningún estado podría subsistir ni una hora sin estas garantías naturales y sociales de su ordenación jurídica” (p. 205).

embargo, razones muy respetables para optar por una conceptualización menos convencional; pero no me parece convincente, en cambio, que sostenga que el tema de la legitimidad no está incluido en esta conceptualización, salvo que introduzca abiertamente una diferencia entre la legitimidad *formal* y la legitimidad *sustantiva*.

2. Instituciones y organizaciones

Paso a referirme ahora a un tópico que puede ser riesgoso dejar sin clarificar en algún detalle, por más que entiendo que no debe haber aquí una discrepancia de fondo con el autor. Sucede que, en varios pasajes, O'Donnell tiende a emplear como intercambiables las nociones de *institución*, *entes burocráticos*, *organizaciones sociales* y *agencias estatales*. El peligro es que esta indiferenciación permita que se siga haciendo una lectura parcial e instrumental de las instituciones en clave utilitarista, como es demasiado frecuentemente el caso en nuestra época.

Una *institución* es básicamente la puesta en acto de un principio, de un valor o de una norma de manera que, por un lado, socializa e involucra en sus términos a los actores y, por el otro, procura que se cumplan efectivamente las funciones para las cuales fue creada. Por eso Hegel asociaba su existencia a la idea de un “espíritu objetivo” o “ética concreta” (esa *Sittlichkeit* que resultaba una “segunda naturaleza” y que él oponía a la *Moralität* kantiana, propia de un sujeto racional e individual) y por eso también uno de sus mejores comentaristas escribirá años después que “podemos pensar en las instituciones y en las prácticas de una sociedad como una suerte de lenguaje en el cual se expresan sus ideas fundamentales”.¹⁰

Según señalé en otro lugar, esto debe ser tomado en un sentido fuerte: se está aludiendo a la materialización en un espacio y en un tiempo determinados de las ideas fundamentales acerca de lo que está bien y de lo que está mal, de cuáles son los grados de desigualdad o los modos de explotación admisibles, de qué lugar se les asigna a las relaciones entre hombres y mujeres, de quiénes tienen o no derecho a gobernar a otros y cómo, del papel que se le atribuye a la religión, del modo en que se administra justicia o se vinculan padres e hijos, etc. En una palabra: nos estamos refiriendo ni más ni menos que a las *reglas constitutivas de nuestra vida en común* y, como en el caso de la gramática o de la sintaxis de la lengua que usamos, podemos no saber enunciar ni explicar esas reglas (y es casi mejor que así sea para que estemos en condiciones de ocuparnos de otras cosas) *pero tendemos a darnos cuenta de inmediato cuando se las viola*.¹¹ Si esto último no sucede, si no nos damos cuenta, hay que concluir que la institución de que se trata no posee carnadura real y se halla sólo en la mente del observador (o de algunos observados).¹²

De ahí que, según subraya Offe, haya una “diferencia conceptual crucial” entre una *institución* y una *organización*. Ante todo, las obligaciones organizacionales son diádicas mientras que las reglas institucionales son triádicas, esto es, las “establecen y ponen en vigor terceros que no son parte de la interacción institucionalizada”. Después, los deberes de los miembros de una organización se hallan subordinados a los fines que ésta persigue mientras que, en una institución, unos y otros se encuentran por lo menos en el mismo plano. Finalmente, las obligaciones organizacionales son mucho más restringidas “en sus alcan-

¹⁰ Charles Taylor, *Hegel* (Cambridge, Cambridge University Press, 1975), p. 382.

¹¹ Cf. José Nun, “Variaciones sobre un tema de Hegel”, en José E. Burucúa *et al.*, *La ética del compromiso* (Buenos Aires, OSDE/Altamira, 2002), pp. 132 y 133. Sobre las reglas constitutivas, véase John R. Searle, *Speech Acts* (Cambridge, Cambridge University Press, 1969).

¹² Un ejemplo sencillo: en el siglo XIX, en Estados Unidos, muchos inmigrantes húngaros o polacos eran castigados cuando en invierno se apropiaban de la leña allí donde la encontrasen. A sus ojos, no había violación alguna pues venían de lugares donde la leña era un bien comunal; no hace falta que agregue que la percepción de las autoridades locales (y de los dueños de la leña) era bastante diferente.

ces, en su validez y en el impacto que tienen sobre las personas implicadas”, precisamente porque se dan en el interior de marcos institucionales que les fijan límites a sus contenidos posibles.¹³

Es evidente, pienso, la importancia de este asunto para una reflexión acerca de la democracia. En principio, una fórmula de Habermas que cita el mismo Offe nos brinda concisamente la clave: “No hay producción administrativa del sentido”.¹⁴ **Las organizaciones nacen, se desarrollan y eventualmente mueren en suelos institucionales específicos, en los cuales adquieren su significado.** Para continuar con la analogía, tales suelos son sedimentaciones históricas que no pueden generarse *ad libitum* y que promueven, por ejemplo, diferentes estilos nacionales de hacer política.¹⁵ Esto no quiere decir que las instituciones sean meros sinónimos de los valores y normas sociales, reducción culturalista que implicaría ignorar dos temas tan decisivos como, uno, las funciones que están llamadas a cumplir y, dos, su grado de compatibilidad con el medio en el que operan. Y si es verdad que resulta factible crear o importar instituciones no sólo se trata de procesos altamente problemáticos y que llevan tiempo sino que tanto los niveles de aceptación o de rechazo que provoquen como sus formas de refracción son apenas conjeturables, deben ser concretamente investigadas y, en todo caso, constituyen siempre una de esas instancias en las cuales lo nuevo se construye necesariamente con lo viejo.

Quisiera agregar una observación más. En tanto institución, la universidad, por ejemplo, tiene como fundamento la producción y la circulación de conocimientos en un contexto determinado y está dirigida a la formación de investigadores y profesionales competentes. Como organización, sin embargo, puede anquilosarse, ponerse al servicio de otros objetivos, desconectar-

se de la sociedad en la cual actúa, etc. Cuando así ocurre, los cuestionamientos suelen provenir de quienes más implicados se sienten con los fines institucionales que la organización incumple (por eso, a menudo los mejores alumnos son los más críticos) y es habitual que justamente se procure movilizar a terceras partes para que ayuden a corregir la situación. Nos hallaríamos así ante una crisis *de* la organización que provoca una crisis *en* la institución. Pero es también imaginable que si aquella crisis se generalizase (si todas las universidades de un lugar actuaran del mismo modo o el gobierno decidiera politizarlas abiertamente o por cualquier motivo el mérito académico dejase de ser un valor estimable), la crisis podría acabar transformándose entonces en una crisis *de* la institución, que se volvería probablemente —pero sólo probablemente y quizá no para una mayoría de la población— cada vez menos creíble y menos viable. Lo cual es otra manera de subrayar **la importancia que tiene distinguir entre instituciones y organizaciones** para aprehender éstos y otros fenómenos tanto o más significativos para nuestro tópico general, disponiendo así de los útiles necesarios para efectuar diagnósticos diferenciales.

3. Estado, nación y democracia

El autor le dedica una serie de páginas excelentes y muy bien articuladas al tema de la nación, alineándose —como él mismo indica— con la reciente literatura de inclinación “constructivista”, la cual no es, a mi juicio, sino una prolongación (y especificación) de la clásica concepción francesa de la nación, tan distinta de la alemana.

Entiendo, sin embargo, que por momentos se filtran algunas debilidades fácilmente subsanables, que quizá derivan de la

¹³ Véase Claus Offe, *Designing Institutions in East European Transitions* (mimeo), 1995, p. 203.

¹⁴ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston, Beacon, 1975), p. 70.

¹⁵ Véase, entre otras ilustraciones de este tema, David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca, Cornell University Press, 1986); y Ron Eyerman y Andrew Jamison, “Social Movements: Contemporary Debates”, *Research Reports*, Department of Sociology, Lund University, 1990, esp. p. 17, donde contrastan los movimientos sociales de Dinamarca y de Suecia.

particular definición del estado con la cual se maneja O'Donnell y que en este texto lo inducen a darle a ciertos asuntos menos saliencia que la que creo que les corresponde y que estoy seguro que él mismo comparte. Como se recordará, una de las dimensiones que privilegia esa definición es la del estado como “foco de identidad colectiva”. Sólo que no resulta para nada fácil distinguir este componente de la propia idea francesa de nación, sobre todo en sus versiones más contemporáneas. Para Baechler, por ejemplo, la nación aparece exactamente como *la fusión de todas las identidades*, lo cual la dota de “autarquía pasional”.¹⁶ En otras palabras, no sólo me parece más productivo sino que se me ocurre que, de hecho, también O'Donnell opina así (aunque no lo diga), *considerar la nación como un elemento básico del estado moderno en tanto construcción, que debe existir antes de que pueda empezar a funcionar una forma específica de régimen como el democrático*. Por eso Tocqueville, por ejemplo, da por supuesto el hecho nacional y no lo analiza cuando examina la realidad norteamericana. Y otro tanto hace implícitamente Linz mucho después cuando afirma que “sin estado no hay democracia”.¹⁷

Como dije, pienso que el autor es consciente del punto y sabe tanto como yo que las democracias europeas se desarrollaron en comunidades nacionales que fueron erigidas por monarquías, esto es, por regímenes *no* democráticos. Sólo que, reitero, a mi juicio su definición del estado incluye desde el comienzo a la nación como componente pero no lo hace explícito. Y esto no deja de acarrear algunas consecuencias significativas.

La primera es que si la nación es parte del estado y en ambos casos se trata de

construcciones históricas particulares, así como hay tipos diversos de estado, existen también distintos tipos de nación, según lo ponen de manifiesto obras sobre el tema tan diferentes como las de Gellner o Greenfeld.¹⁸ Y esto incide sobre la textura misma del régimen democrático concreto que emerja en un espacio determinado.

Otra consecuencia se liga a la anterior y se vuelve especialmente importante en el contexto latinoamericano. Es que cuando, siguiendo a Habermas, O'Donnell le atribuye dos caras a la ciudadanía —una, democrática y activa; y otra, nacional y adscrita— no plantea con la misma fuerza que el filósofo alemán los peligros que encierra esta dualidad. Cito a Habermas: “el otro lado de este logro es una tensión inquietante entre una autocomprensión nacionalista y otra republicana. El destino de la democracia depende de cuál sea la que domina a la otra”. Más aún: *la propia fuerza integrativa de la nación contiene siempre la amenaza de un retorno a lo prepolítico*.¹⁹ Hay en esto una cuestión de énfasis que no es secundaria, que puede desorientar al lector no prevenido, que se vincula con su modo de conceptualización y que se vuelve todavía más notoria después, cuando en sus proposiciones 18 y 19 el autor se limita a plantear que una y otra cara de la ciudadanía pueden ser activadas políticamente, sin formular en este caso reserva alguna. Por desgracia, como apunta correctamente Manent, “nada es simple, la democracia y la nación no son solamente aliados, son también adversarios e incluso en ciertos casos, enemigos (...) Así la nación es al mismo tiempo la condición y la expresión de la democracia y también la referencia y el recurso de los enemigos de la democracia”.²⁰

¹⁶ Jean Baechler, *Démocraties* (París, Calmann-Lévy, 1985), p. 489.

¹⁷ Juan J. Linz, “Democratization and Types of Democracy” (Yale, inédito, 1996), p. 9, citado por Claus Offe, “Homogeneity” and Constitutional Democracy (mimeo), 1996.

¹⁸ Cfr., por ejemplo, Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Ithaca, Cornell University Press, 1983), esp. pp. 88-109, y Liah Greenfeld, *The Spirit of Capitalism* (Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 2001), pp. 2-3. Según esta última autora, todos los nacionalismos son democráticos, proposición que o es inútilmente tautológica o se vuelve llamativa cuando se piensa en *Action Française*, en el nacional-socialismo o en los integrismos latinoamericanos.

¹⁹ Jürgen Habermas, “The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits”, en Gopal Balakrishnan, comp., *Mapping the Nation* (Londres, Verso, 1996), pp. 286-7.

²⁰ Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique* (París, Fayard, 2001), p. 97.

Es un asunto que, en mi opinión, sería aconsejable resaltar con mucha mayor intensidad, en una América Latina donde un nacionalismo de cuño generalmente más alemán que francés se ha apropiado con demasiada frecuencia de la idea de nación para establecer jerarquías autoritarias incompatibles no ya con la democracia sino incluso con mínimos ideales republicanos.

4. El régimen social de acumulación

Esta sección es distinta de las anteriores (y, en verdad, de las que vendrán luego). Es que deseo fundar brevemente en ella la propuesta de un agregado teórico que, a mi juicio, podría complementar el esquema de O'Donnell y resultarle útil al Proyecto.

Dice el autor, refiriéndose al **estado**: “Esta asociación peculiar —no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada— es el asentamiento histórico y social de un régimen democrático”. A mi vez, vengo sosteniendo desde hace varios años que **es también el asentamiento de un régimen social de acumulación y que entenderlo así resulta de fundamental importancia para un mejor análisis del régimen democrático mismo.**²¹

Comienzo por una cadena de razonamientos bastante simple y aceptada. El primero es que *puede haber estado sin democracia pero no democracia sin estado*. El segundo, que de igual modo *puede haber estado sin capitalismo pero no capitalismo sin estado*. Y el tercero, que a la luz de la experiencia histórica contemporánea, *puede haber capitalismo sin democracia pero no democracia sin capitalismo*.²² Se sigue de la unión de estos eslabones que, *ceteris paribus*, **la democracia no resulta separable ni del estado ni del capitalismo.**

Pero sabemos también otras dos cosas. Una, que en el terreno empírico, **así como hay una variedad bastante amplia de tipos de estado y de democracia, existen igualmente distintos tipos de capitalismo; y la segunda, que el mercado siempre constituye, a su vez, una construcción política y legal situada.** Son afirmaciones todas éstas que se dirigen a cuestionar una concepción de la economía como un dominio autónomo y autosuficiente, la cual empezó a difundirse en el siglo XVIII y se ha vuelto de nuevo dominante en nuestra época.

Esta separación de una esfera propiamente económica no tenía precedentes históricos y fue desarrollada por primera vez por Adam Smith en 1776, en su ataque explícito a la doctrina mercantilista. Se sostuvo en dos postulados fundamentales: el de la coherencia interna de esa esfera y el de su orientación al bien común. Es que de otro modo —sea por su incapacidad para autoorganizarse, sea por sus efectos perniciosos— se hubiera tenido que admitir aquello que se rechazaba, esto es, la necesidad de intervenciones políticas e ideológicas en la economía que pusiesen orden o corrigieran los desvíos. Esta posición de los economistas clásicos fue parcialmente aceptada por el mismo Marx, quien criticaba la racionalidad de la economía capitalista pero no la existencia de una lógica que le fuera inherente. La autonomía de la esfera económica se convirtió luego en una de las premisas centrales de la economía neoclásica, en cuyos principios se apoyan hoy las posiciones que han dado en llamarse neoliberales.²³

Se va a cumplir pronto un siglo desde que fuera escrita una de las refutaciones más sintéticas y claras de semejante concepción: “La economía política clásica ha creado un mundo económico que no existe, un *Guterwelt*, un mundo aislado que es siempre idéntico a sí mismo y en el cual los

²¹ Véase, por ejemplo, José Nun, “La teoría política y la transición democrática”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero, comps., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (Buenos Aires, Puntosur, 1987).

²² No hace falta aclarar que todas las alusiones a la democracia conciernen aquí a la democracia representativa o liberal.

²³ En esta sección, me sirvo en parte del artículo acerca de “Régimen social de acumulación” que escribí para Torcuato S. Di Tella *et al.*, *Diccionario de ciencias sociales y políticas* (Buenos Aires, Emecé, 2001), pp. 598-600.

conflictos entre fuerzas puramente individuales se solucionan de acuerdo a leyes económicas incambiables. En realidad, es en el interior de colectividades que son bastante diferentes unas de otras donde los individuos tratan de enriquecerse, y tanto la naturaleza como el éxito de estos esfuerzos cambian junto con la naturaleza de la colectividad en la cual aparecen” (destacado agregado).²⁴ Cuarenta años después, Polanyi se ocuparía de realizar una impugnación más detallada y rigurosa de aquellas posiciones, poniendo en descubierto que en las economías capitalistas las actividades de los agentes económicos nunca componen de manera espontánea un sistema autosostenido.²⁵ Ello torna siempre indispensable la acción del estado para organizar los mercados, garantizar los contratos, fijar los patrones de moneda y crédito, la oferta de mano de obra, las relaciones laborales, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, las pautas de distribución del ingreso, las cargas impositivas, etc.²⁶ Y esta acción requiere por su parte de justificaciones discursivas diversas, conforme los conflictos que suscita.

Por eso, si la evidencia histórica revela que el capitalismo es altamente adaptable y puede prosperar tanto bajo gobiernos democráticos como bajo gobiernos dictatoriales, también indica que exige la presencia de un marco institucional y de modalidades de comportamiento más o menos estables que lo favorezcan y, sobre todo, que sean mínimamente consistentes y previsible. Es justamente a esto que se refiere el concepto de *régimen social de acu-*

mulación (en adelante, *RSA*), entendido como el conjunto complejo de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, concibiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. Adviértase, sin embargo, que la consistencia y la estabilidad aludidas son siempre relativas y no impiden que todo *RSA* sea heterogéneo y esté recorrido por contradicciones permanentes que se expresan en niveles variables de conflictividad y ponen de relieve el decisivo papel articulador que juegan la política y la ideología. Un *RSA* resulta entonces una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital se vuelve así en cada lugar el producto contingente de una dialéctica de estructuras, de estrategias y de tácticas.²⁷

Se sigue que un *RSA* es un fenómeno histórico pluridimensional de mediano o largo plazo, que define eso que corrientemente se denomina una etapa o un estadio capitalista. Como en todo proceso histórico, en principio son discernibles en él tres grandes fases: una, de constitución; otra, de consolidación y expansión; y finalmente una de descomposición y decadencia, susceptible de desembocar en una crisis generalizada. Desde luego, esto nada predica acerca de la duración de tales fases: la de decadencia, por ejemplo, puede resultar ca-

²⁴ É. Durkheim y P. Fauconnet, “Sociologie et sciences sociales”, *Révue Philosophique*, 1903, 55: 465-497.

²⁵ Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston, Beacon, 1957).

²⁶ Fue por presión explícita de Thomas Jefferson, por ejemplo, que la Constitución de los Estados Unidos incluyó entre sus cláusulas que el gobierno debía impulsar el otorgamiento de patentes. Véase Kevin Phillips, *Wealth and Democracy* (Nueva York, Broadway Books, 2002), p. 233.

²⁷ El concepto resulta afín a varias de las preocupaciones de la llamada “escuela francesa de la regulación”, inaugurada por Michel Aglietta, si bien esta última designa como “régimen de acumulación” a las relaciones estrictamente económicas y llama “modo de regulación” al conjunto de las instituciones y pautas de conducta que las rigen. El *RSA* tiene un parentesco mucho más cercano con la problemática de las “estructuras sociales de acumulación”, introducida por David Gordon y sus asociados. (Véase, por ejemplo, D. M. Kotz *et al.*, *Social Structures of Accumulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994). Sin embargo, ambos planteos le otorgan un papel determinante a la forma particular de organización del trabajo en la empresa industrial, lo cual suele teñirlos de un economicismo excesivo. Los análisis referidos al *RSA* se ubican, en cambio, a nivel del sistema político y uno de sus propósitos es iluminar precisamente las relaciones de causación y las interacciones que se establecen en cada caso entre el *RSA* y el “régimen político de gobierno”.

racterísticamente extensa o casi no existir, debido a la pronta aparición de otro RSA.

En cada uno de estos momentos hay tendencias contradictorias y conflictos que se resuelven a través de luchas políticas e ideológicas, por más que a medida que se estabiliza un RSA se incrementa también la fuerza inercial de sus marcos institucionales y de las imágenes e interpretaciones en las cuales se sostienen. Típicamente, esta fuerza inercial los naturaliza y una particular organización del mercado o una determinada estructura de precios relativos o una pauta peculiar de relaciones entre empresarios y trabajadores ingresan, entonces, al sentido común de los agentes económicos, que las toman por dadas. Cuando esto sucede, cualquier intento por modificar tales marcos será presentado por los defensores del *statu quo* como una interferencia política en la lógica de la economía y no como lo que realmente es: una movida de piezas en un juego político permanente del que participan una multiplicidad de actores.

Relevancia

Desde mi punto de vista, un estudio comparativo sobre la democracia en los distintos países de América Latina no debería prescindir del examen (por más somero que éste sea) de los diversos RSA en ellos vigentes y de las fases por las que atraviesan, indispensable por más de un motivo para evaluar los límites y potencialidades de sus respectivos “regímenes políticos de gobierno” (en adelante, RPG). Voy a dar algunas razones generales y otras más específicas en abono de mi afirmación.

a) La visión de Marx de la estructura social lleva al esencialismo cuando se la remite sin más a la supuesta autonomía de la economía, riesgo del que él mismo sólo escapa claramente en sus escritos históricos. Es que, en efecto, si la economía estuviera gobernada por una lógica propia y, por lo tanto, generalizable, las clases sociales po-

drían definirse primero a su nivel para atribuirles después propensiones políticas o ideológicas más o menos universalizables. Pero el primer momento para la categorización de las clases no debe buscarse en la economía sino en el RSA, esto es, en una formación institucional compleja, producto de una historia particular, que da saliencia a determinados actores y prácticas, que establece condiciones de recepción más favorables para ciertos discursos que para otros, y en cuyo contexto comienzan a cobrar sentido, por eso mismo, identidades, oposiciones y luchas que las restantes redes de relaciones sociales también presentes pueden inhibir o potenciar. De ahí que las narraciones economicistas privilegien las grandes historias continuas de las clases sociales allí donde una lectura en términos de RSA (o, también, de estructuras sociales de acumulación) conduce a poner el acento en las discontinuidades, en los cambios que ocurren en la situación de los actores y en las imágenes prevalecientes que dan contenido a sus reivindicaciones y que confieren centralidad, cada vez, a las prácticas concretas de sujetos sociales específicos.²⁸

b) Las transformaciones que experimenta un sistema político pueden deberse a cambios tanto generales como de fase del RSA, del RPG o de ambos a la vez y esto tiene efectos considerables para su análisis. Así, por ejemplo, la democratización del RPG liberal de Inglaterra a fines del siglo XIX ocurrió en el marco de un RSA consolidado, lo mismo que las elecciones de 1916 en la Argentina o que la apertura española de la década de 1970. A la inversa, fue en el contexto de un RPG establecido que varió en los EEUU el RSA durante la *Progressive Era* y el gobierno de Woodrow Wilson, tal como volvería a suceder luego con el *New Deal*. Finalmente, si en los últimos años Rusia y varios países de Europa centro-oriental son exponentes notorios de las dificultades que suscita la transformación simultánea del RSA y del RPG, no lo es menos un caso como el de la Argentina desde

²⁸ Varias importantes contribuciones del propio O'Donnell ilustran muy bien lo que digo. Véase, por ejemplo, “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos* (Buenos Aires, Paidós, 1997), pp. 31-68.

los recientes años ochenta. En este sentido, durante bastante tiempo se cometió el error de agotar la lectura de la transición argentina (y de otras similares) en el plano del *RPG* cuando, a la vez, se desintegraba el *RSA* que se había constituido allí desde los años 30 y se agudizaban los enfrentamientos por fijar los contornos inestables del *RSA* que lo reemplazaría. (No a otra cosa alude O'Donnell cuando se refiere a los esfuerzos, tantas veces exitosos, de los grupos económicos por colonizar los aparatos estatales de nuestros países).

c) En rigor, mi propuesta no hace sino seguir un consejo premonitorio de Tocqueville, quien advertía cómo, en los Estados Unidos, “a medida que la masa de la nación se vuelca hacia la democracia, la clase particular que se ocupa de la industria se vuelve más aristocrática”. Vale la pena transcribir ese consejo, inscripto como se halla en una conclusión cuya misma ambivalencia resulta por demás reveladora: “Pienso que, todo considerado, la aristocracia manufacturera que vemos surgir ante nuestros ojos es una de las más duras que haya aparecido sobre la tierra; pero es, al mismo tiempo, una de las más limitadas y de las menos peligrosas. Sin embargo, es en esa dirección que los amigos de la democracia deben dirigir sin cesar y con inquietud sus miradas; porque, si alguna vez la desigualdad permanente de las condiciones y la aristocracia penetran de nuevo en el mundo, se puede predecir que entrarán por esa puerta” (destacado agregado).²⁹

Más de un siglo y medio después, en 1996, Bill Bradley, senador norteamericano (y frustrado precandidato presidencial) confirmaría hasta dónde se habían consumado los aspectos más sombríos de esa advertencia: “El dinero no sólo determina quién es elegido sino quién puede ser candidato. En última instancia, determina lo

que el gobierno hace —o deja de hacer”.³⁰ De ahí que la conclusión de un estudio que acaba de publicarse opte por abandonar ahora todo semblante de ambivalencia: “Al comenzar el siglo XXI, en los Estados Unidos el desequilibrio entre la riqueza y la democracia es insostenible, por lo menos si se aplican criterios tradicionales. La teología del mercado y los líderes no electos han ido desplazando a la política y a las elecciones. O la democracia se renueva, devolviéndole vida a la política, o es probable que la riqueza cimente un régimen nuevo y menos democrático —una plutocracia con otro nombre”.³¹

Salvo que se recaiga en una ficticia separación entre la economía y la política, ¿cómo no prestarles atención a los distintos *RSA* constituidos o en formación o en crisis cuando se estudia la democracia en América Latina? ¿Son o no excluyentes? ¿Incrementan o no la desigualdad, la polarización, el desempleo, la pobreza, etc.? ¿Promueven la emergencia de bloques históricos progresistas o reaccionarios? ¿Hay expectativas plausibles de mejora? Son preguntas inescapables cuando se recuerda hasta qué punto ha dependido la consolidación de las democracias capitalistas de Occidente del progreso social generalizado que fomentaron los llamados Estados Benefactores y eso que Almond, entre otros, denominó bien una “*welfare accommodation*” entre la democracia y el capitalismo.³²

O'Donnell no sólo conoce a fondo este tema y, como dije, ha escrito varias veces sobre él, sino que el trabajo que comento lo alude expresamente (*pero sólo descriptivamente*) en diversos pasajes. Mi propuesta es otra: que se lo incluya directamente en la teorización sobre el estado, siguiendo en esto el camino abierto por una conceptualización amplia como la de Gramsci y convirtiéndolo en objeto de análisis el encade-

²⁹ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835), en *Oeuvres complètes* (París, Gallimard, 1961), tomo II, p. 167.

³⁰ Citado por Kevin Phillips, *op. cit.*, p. 405.

³¹ Kevin Phillips, *op. cit.*, p. 422. La alusión a los “líderes no electos” es una referencia al poder que han adquirido los jueces y, sobre todo, los expertos, como el ya famoso director del Federal Reserve Board.

³² Gabriel Almond, “Capitalism and Democracy”, *PS: Political Science and Politics*, 1991, 24: 467-474, p. 472. El tema es la preocupación central de mi libro *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000).

namiento *estado/capitalismo/democracia* al cual me referí antes y que es decisivo para entender la realidad latinoamericana y, en general, la del mundo en que vivimos. No por nada escribe Habermas: “*the modern state, that is, the tandem of bureaucracy and capitalism*”.³³

El autor sugiere que ciertos aspectos de la democracia concernientes al sistema legal son propios del estado y no del régimen político. Sea. Sin embargo, el artículo 1º de la constitución de Brasil de 1988, por ejemplo, avanza ciertamente más cuando establece que un “estado democrático de derecho” se funda en: “I, la soberanía; II, la ciudadanía; III, la dignidad de la persona humana; IV, los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; V, el pluralismo político”. Como se advierte, los ítems que he resalta-do implican directamente al régimen social de acumulación.

d) Existe otra razón de peso en favor de mi argumento. **Las teorías más difundidas de la democracia se elaboraron en países industriales altamente homogéneos desde el punto de vista capitalista.** Entre otras cosas, esto alimentó la tendencia difundida por el funcionalismo normativo a considerar que la integración del sistema y la integración social covarían, de modo que el incremento de una acarrearía necesariamente el de la otra y, de esta manera, contribuía a un mayor equilibrio general. Sin embargo, **una de las características conocidas de los países de América Latina es su heterogeneidad estructural, lo que, puesto en mis términos, implica la coexistencia y combinación de varios RSA, por más que siempre haya uno que subordine a los restantes** (salvo, por definición, en los períodos transicionales).

En tales condiciones no resulta para nada obvio que la integración del sistema y la integración social covaríen. Por el contrario, mantener baja la primera puede contribuir a reducir la conflictividad social en la medida en que, por ejemplo, las zonas rurales atrasadas o los guetos urbanos retengan

una mano de obra que los sectores hegemónicos de la economía no necesitan. Desde esta perspectiva, deja de ser paradójico que, en los años 50, la ilustrada burguesía limeña cerrara filas con los incultos latifundistas de la sierra para impedir que los trabajadores del campo tuvieran derechos contractuales o se sindicalizaran; o que, en los 60, los industriales desarrollistas de San Pablo temiesen tanto como los terratenientes nordestinos que la mano de obra que éstos absorbían pudiera alfabetizarse, acceder al voto y romper sus formas tradicionales de sujeción. Lamentablemente, fenómenos como éstos no sólo no han desaparecido sino que se han agregado a ellos formas nuevas (como las relacionadas, por ejemplo, con el tráfico de drogas o de menores, la legalización de los llamados “empleos basura” — que le ha quitado buena parte de su sentido a la dicotomía trabajo formal/informal—, etc.) y por eso estimo que deben tener necesariamente su lugar en una teoría sobre el estado y sobre la democracia que se quiera suficientemente abarcativa.

e) Una última consideración. **O’Donnell constata lúcidamente en varias oportunidades las relaciones que existen entre la desigualdad y la pobreza económicas, por un lado, y la calidad de la democracia, por el otro** (volveré sobre ello). En este sentido, conviene leer con detenimiento resultados como los de un trabajo econométrico que viene de difundirse: “La principal conclusión a extraer de nuestro estudio debe ser que el problema de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina es fundamentalmente el siguiente: en la región se hace muy difícil suministrar el remedio más efectivo para el tratamiento de la pobreza, esto es, la reducción de la desigualdad. Una pequeña reducción de la desigualdad tendría un gran impacto en disminuir la privación extrema en el continente. Pero muy pocas economías latinoamericanas parecen haber sido capaces de generar siquiera esta pequeña reduc-

³³ Jürgen Habermas, “The European Nation-state...”, p. 282. La frase tiene más sabor en inglés y por eso no la traduje.

³⁴ Varios autores, “Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America”, *Discussion Draft*, mayo de 2002, preparado para PNUD, CEPAL e IPEA, p. 25.

ción”.³⁴ En mis términos, los autores están hablando de las características peculiares de los regímenes de acumulación dominantes en la zona (cuyos niveles de desigualdad son los más altos del mundo) e, inevitablemente, de sus relaciones con los regímenes políticos de gobierno. Es más: aunque no lo digan, se infiere de su argumento (y, por otra parte, puede ser ampliamente documentado) que en los estados latinoamericanos hay múltiples “dominios reservados” que son inmunes a cualquier control democrático y que precisamente por eso no pueden quedar excluidos de una investigación sobre la democracia.

5. La cuerda individualista

Con muy buen criterio, el autor ha organizado sus reflexiones en torno a un núcleo sólido que le sirve de base y también de brújula (o, en sus palabras, de “cuerda” que facilita y ayuda sus exploraciones). Tal núcleo es “una concepción particular del ser humano *cum* ciudadano como un agente” (ver sección I en el trabajo de O’Donnell). Según explica más adelante, “un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba en contrario, es considerado ser el mejor juez” (ver sección VI en el trabajo de O’Donnell). En suma, nos hallamos ante la visión moderna del individuo como agente que, en muchos países desarrollados (no en todos), tuvo “un largo proceso de elaboración en doctrinas religiosas, éticas y filosóficas” (ver sección VI).

La decisión de O’Donnell no sólo es válida y fructífera sino que ciertamente se inscribe en la mejor tradición de los análisis acerca de la democracia liberal. Pero, tratándose de América Latina, me parece que esa decisión requeriría formular por lo menos algunas observaciones y planteos adicionales sobre aquello que deja parcial o

totalmente afuera pues en muchos casos esto último dista bastante de ser residual. Añado que el riesgo que se corre al no hacerlo fue ya magistralmente anticipado por Weber en su esbozo de teoría sobre la magia, cuando además de atribuirle a ésta un carácter “relativamente racional” en el caso de las sociedades primitivas, puso de manifiesto que la magia no designa tanto a un tipo de *comportamiento* del observado como a un tipo de *relación* entre el observador y el observado.³⁵ Para decirlo de manera algo brutal, si el observador calza únicamente lentes racionales individualistas para interpretar la democracia en América Latina puede simplemente no ver el potencial democratizante que hoy contiene, por ejemplo, la movilización de las comunidades mayas de la jungla lacandona.

No hace falta caer en simplificaciones totalizantes como las de un Howard Wiarda para reconocer, por vía de ejemplo, que mientras en los Estados Unidos “el mejor indio era el indio muerto”, en América Latina “el mejor indio era el indio explotable”, de manera que, a pesar de y en medio de transmutaciones culturales diversas, en muchos lugares las costumbres y tradiciones locales han tenido aquí una permanencia notoriamente mayor; y que mientras en el primer caso —según ya advirtiera el propio Tocqueville— el cristianismo fue objeto de una interpretación liberal que sancionaba una “idéntica libertad” para todos los colonos, en el segundo prevaleció en cambio una Iglesia de inclinaciones claramente jerárquicas y organicistas. Más en general, si se adoptan heurísticamente las metáforas que proponen Asher y Gad Horowitz para distinguir dos formas diferentes de sociedad, caben pocas dudas acerca de las diferencias históricas que han existido entre lo que O’Donnell llama el Noroeste y la mayoría de los países de nuestro subcontinente.

A una de esas formas, los Horowitz la denominan la *colmena*: se funda en relaciones de autoridad y de obediencia y en ella el individuo es pensado (y en gran medida se considera a sí mismo) exclusivamente

³⁵ Para un esclarecedor examen de los pasajes relevantes de *Economía y sociedad*, véase Raymond Boudon, *L’idéologie* (París, Fayard, 1986), pp. 92-99.

como parte de un todo. A la otra la designan como el *mercado*; y en este caso los esfuerzos se dirigen a formar socialmente al individuo para que no se sienta socialmente formado e imagine, por el contrario, que la sociedad ha sido formada por él.³⁶ Si se apela a este vocabulario, es evidente que en el Noroeste se fue imponiendo desde el siglo XVIII la forma *mercado*, mientras que en América Latina, hasta el siglo XX, predominó en grados y maneras diversas la forma *colmena*, que después se combinó de modos peculiares según los países con la forma *mercado* y que ahora ha sido desplazada en gran parte por esta última. No obstante, los resabios de la *colmena* siguen siendo considerables, sobre todo en los lugares donde hay una fuerte presencia indígena (como en las sociedades andinas) pero no sólo en ellos: ¿de qué otra cosa hablaba Perón cuando predicaba las virtudes de la “comunidad organizada” y cuál es hasta nuestros días la índole del trasfondo doctrinario corporativo del movimientismo populista?

Se desprende de todo esto que **dos de los tres argumentos básicos con los cuales inicia O'Donnell su trabajo se hallan en una tensión que no debe ser soslayada.** Uno de esos argumentos es que el estudio de la democracia exige que se le preste una “atención cuidadosa a la especificidad histórica de los casos respectivos”; el otro, que “la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente”. Lo que estoy intentando señalar es que si, al adoptarlo como brújula, se le da una centralidad excesiva al segundo de estos argumentos, el primero queda naturalmente relegado (al menos, en parte) y con ello el análisis puede tanto incurrir en una sobrestimación del real “espesor individualista” del agente como verse privado de indagar algunas alternativas que no parece prudente descartar *a priori*.

En otras palabras, la tensión que men-

ciono no es casual ni criticable en sí. Resulta propia del objeto de estudio elegido y requiere una elaboración que no pierda de vista ni los límites ni las potencialidades de aquella “especificidad histórica” a la cual alude muy pertinentemente el autor. Más todavía cuando, en parte, hoy se plantean cuestiones similares en el Noroeste mismo, bajo la forma, por ejemplo, de una discusión entre los conceptos de *ciudadanía integrada* y de *ciudadanía diferenciada*.³⁷ Después de todo, ha sido una agencia oficial canadiense la que subrayó no hace mucho que “ni el derecho al voto ni la representación son un fenómeno puramente individualista, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental. Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios”.³⁸

En este último sentido, es justamente la intrincada problemática del tratamiento y de la representación más adecuada que deben recibir las demandas de las distintas minorías estructuralmente oprimidas y de los conflictos de intereses y de identidades que así se suscitan un asunto que reclama un lugar de privilegio en una investigación sobre la democracia en América Latina, donde tanto o más que en otros lugares es urgente e indispensable promover nuevas formas de integración y de inclusión sociales.

6. Las “zonas marrones”

El documento traza un cuadro tan transparente como sintético de lo que el autor ha tenido el mérito de bautizar hace

³⁶ Asher Horowitz y Gad Horowitz, *Everywhere They Are In Chains* (Canadá, Nelson, 1988), pp. 1-2.

³⁷ Para una discusión de una “teoría compleja de la ciudadanía” en estos términos, véase, por ejemplo, José Rubio Carracedo y otros, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos* (Madrid, Trotta, 2000).

³⁸ Informe de la Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Ottawa, 1991, citado por Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural* (Barcelona, Paidós, trad. C. Castells Auleda, 1996), p. 190.

tiempo como las zonas marrones de América Latina, dominadas por regímenes autoritarios subnacionales en los cuales campean el caciquismo y la violencia privada. Con mucho realismo, O'Donnell describe las graves limitaciones de “un estado territorialmente evanescente” y remata su análisis desplazándose de las zonas marrones al propio centro de muchos estados latinoamericanos para marcar “su alto grado de fragmentación y colonización, y por lo tanto su bajo nivel de eficacia”.

Dados el vigor y la fidelidad de este retrato, sorprende que poco después el autor afirme que “bajo los regímenes democráticos que existen en la actualidad en América Latina, los derechos políticos son los únicos que el sector popular más o menos disfruta en pleno”. ¿Se compadece acaso una afirmación tan abarcativa como ésta con esos señalamientos anteriores? ¿Cómo dar cuenta de esta aparente incoherencia? Creo que remite a una discusión importante, que hubiera sido bueno que O'Donnell hiciera explícita ya que, a mi juicio, el autor toma implícita y decididamente partido en un debate que es estratégico y que se halla en curso.

Ocurre que, desde que T. H. Marshall pusiera agudamente de manifiesto el carácter multidimensional de los derechos de ciudadanía, se han abierto por lo menos dos grandes posiciones al respecto. Sumariamente expuestas, para unos esas dimensiones (aunque tengan un desarrollo desigual) forman sistema y para otros, no. En el primer caso (que llamaré A), se considera que, desde el punto de vista de la democracia, vale de poco tener derechos políticos si se carece de derechos civiles y sociales; en el segundo (que denominaré B), se piensa que esos derechos políticos son valiosos en sí mismos y que a partir de ellos resulta posible luchar para acceder a los restantes. Tanto la posición A como la B admiten versiones más o menos fuertes.

Pues bien: resulta claro que el autor suscribe una versión fuerte de la posición B. Por eso habla de “una dialéctica de *em-*

powerment en una esfera de derechos empujando conquistas en otras esferas. Esta posibilidad, que se origina en la disponibilidad de derechos políticos, es negada por el autoritarismo; es solamente ofrecida por la democracia a través de los derechos políticos que ésta sanciona, aun para aquellos que sufren derechos civiles y sociales truncados” (ver sección XI.5 en el trabajo de O'Donnell). Es cierto que reconoce de inmediato los “obstáculos formidables” que enfrenta el “despliegue de dicho proceso dialéctico”. No obstante, aunque “en términos de derechos civiles y especialmente sociales, bajo los regímenes democráticos existentes en América Latina se han logrado muy pocos avances”, O'Donnell no duda de que la “gente tiene ahora derechos políticos: pueden reunirse, expresar sus opiniones y demandas, y afiliarse a partidos políticos y organizaciones sociales”.

Mi discrepancia radica en que yo adhiero a una versión relativizada de la posición A. Quiero decir con ello que, en principio, me resisto a juzgar democrático a un régimen (y recuérdese que, por definición, el autor se refiere tanto a un régimen como, más aun, a un estado “democráticos”) donde una amplia mayoría de la población no goce en forma razonablemente plena de sus derechos civiles, políticos y sociales. No basta con que haya sólo derechos civiles (como en Gran Bretaña en el siglo XVIII, cuando votaba menos del 5% de los adultos) o sociales (como bajo Bismarck o los populismos autoritarios latinoamericanos) o políticos (como los concedidos por tantas oligarquías conservadoras de nuestra región) porque su sustancia no es la misma si no se encuentran acompañados y sostenidos por los otros. Es más: en muchos de los “regímenes autoritarios subnacionales” tan bien descritos por O'Donnell, se vuelve precisamente una condición de existencia de los derechos políticos que sean muy restringidos los derechos civiles y los derechos sociales. De este modo, carecen de “filo” y sólo sirven para consolidar el poder del caudillo local o, eventualmente,

³⁹ En mi libro *Democracia...*, pp. 93-97, remito a una interesante literatura que se ha ocupado de estas cuestiones en el caso de la India.

para dirimir mediante el voto conflictos entre caudillos.³⁹

Pero, ¿por qué relativizo mi posición? Porque entiendo que es un asunto al que típicamente corresponde aplicarle la lógica del “no-todo” y del “caso por caso”. Puede haber situaciones en las que a pesar de un desarrollo insuficiente de los derechos civiles y sociales (aunque no de su total ausencia), los derechos políticos sean capaces de expandir los ámbitos de la ciudadanía gracias a otros factores que se encuentren también presentes: tradiciones históricas, mentalidades, liderazgos eficaces, impulsos exógenos, etc. Pero ni me parece que ésta pueda ser considerada *a priori* como la norma ni estoy convencido de que, eventualmente, la primacía de los derechos civiles o de los derechos sociales no puedan acabar produciendo efectos semejantes, según los lugares.

Mi moción es que el debate se mantenga saludablemente abierto y que, para ello, en el marco de este Proyecto ambas posiciones se relativicen, o sea que se transformen en hipótesis a ser debidamente exploradas en términos de cada contexto específico que se investigue—tal como, por otra parte, se infiere de las propias proposiciones 25 y 26 de O’Donnell—. De lo contrario, como se hallan en juego los reales niveles de autonomía material y moral de que debe gozar un agente para disponer de auténticos derechos políticos, me temo que, *volens nolens*, se pueda acabar volviendo a la teoría de la *libertad negativa* y disociando así a la libertad de su ejercicio. Es una postura que ya ha refutado útil y concluyentemente Cohen, en un ensayo cuyo título resulta revelador.⁴⁰

7. Ciudadanía de baja calidad

Este punto se conecta con los dos ante-

riorios y concierne a quienes, en los términos del autor, poseen una *ciudadanía de baja calidad* o son, siguiendo más cercanamente a Marshall, *no ciudadanos* o *ciudadanos semi-pletos*. Porque pasa algo que tendríamos que tratar por todos los medios de prevenir y es el omnipresente riesgo de caer inadvertida e involuntariamente en alguna variante de **etnocentrismo**.

Quiero decir: sin duda, **tanto una lectura a partir de la experiencia del Noroeste como el recurso a la cuerda individualista nos hacen avanzar mucho camino pero nos dejan casi inevitablemente en un punto desde el cual todo lo que queda más allá se vuelve pura carencia y negatividad**. Evoco otra vez a Weber y a su análisis de la magia. La identidad y los comportamientos de los *no ciudadanos* o de los *ciudadanos semi-pletos*, por ejemplo, ¿se agotan acaso en aquello que no son o, lo que es lo mismo, en la *baja calidad* de su ciudadanía? ¿O, nuevamente, lo que está en juego es la relación específica que establece el observador con el observado?

Sé que constituye un tema arduo, que afortunadamente está siendo abordado con inteligencia por varios investigadores jóvenes de América Latina y del que un estudio acerca de la democracia en la región creo que debe hacerse cargo. Como escribe uno de los investigadores que aludo, nos encontramos muchas veces ante “una otredad que tiene que ser captada con la mirada que los otros tienen de sí. Aun agujoneada por las pérdidas, las faltas y los conflictos, la cultura de los pobres es, antes que nada, una cultura, un sistema de representaciones, de símbolos y valores que exige ser reconocido en su positividad antes que evaluado”.⁴¹

Esto no significa en absoluto, agrego, que estemos hablando de culturas que se hallan encapsuladas: ciertamente, el medio más amplio las penetra en grados tan con-

⁴⁰ G. A. Cohen, *Lack of Money means Lack of Freedom* (Oxford, 2001, mimeo). Hace ya tiempo, Hill llamó la atención sobre las “versiones Ritz Hotel” de la ciudadanía: se supone que las puertas del hotel están abiertas para todos pero sucede que los pobres tienen que dormir a la intemperie... Véase Christopher Hill, *Reformation to Industrial Revolution* (Londres, Weidenfeld y Nicholson, 1967), p. 128.

⁴¹ Pablo Semán, “El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares”, en Maristella Svampa, comp., *Desde abajo: la transformación de las identidades sociales* (Buenos Aires, Biblos-UNGS, 2000), pp. 155-180.

cretos como variables (basta pensar en la radio, en la televisión, en las Iglesias, en los contactos mercantiles, etc.) y de ahí que sean notorias las diferencias que existen, por ejemplo, entre las visiones del mundo (o de la política) de los favelados, los villeros o los pobladores de rancheríos o callampas. Pero justamente por eso, porque hay modos diversos de ser *no ciudadanos* o *ciudadanos semi-pletos* o, dicho de otra manera, porque la *baja calidad* de la ciudadanía no es homogénea ni entre países ni aun dentro de cada país, sus rasgos específicos deben ser materia de indagación en un Proyecto como éste.

Los estudios de Auyero acerca del clientelismo peronista brindan buenos soportes para mi argumento. Primeramente, porque toman distancia con cualquier interpretación del fenómeno en mera clave contractual, como un intercambio de favores por votos. Después, porque subrayan que “la verdad del clientelismo es colectivamente reprimida, tanto por los mediadores con su énfasis en el ‘servicio a los pobres’, el ‘amor a los humildes’, la ‘pasión por su trabajo’, etc., como por los clientes con sus evaluaciones sobre la ‘amistad’, la ‘colaboración’, etc.”. Y, por último, porque enfatizan “un aspecto central en el caso peronista: la legitimidad de la red clientelar como forma de resolver problemas independientemente de este o aquel patrón o mediador (si bien los estilos personales específicos marcan una diferencia en la ‘manera de dar’ llevada a cabo por los mediadores)”.⁴² ¿Hasta dónde la existencia de esta *red* es una singularidad que aleja este tipo de clientelismo del carácter más francamente personalista de otras situaciones aparentemente similares? ¿En qué medida lo torna por esta vía más (o menos) permeable a procesos de democratización? ¿Cómo incide en un diagnóstico acerca de los agentes y de sus derechos políticos?

Pero, desde luego, el tema no se reduce al acceso marginal a los derechos de ciudadanía por parte de los “pobres estructurales”. Abundan hoy en las áreas más moder-

nizadas de América Latina mutaciones muy profundas en los sistemas de producción y de empleo que conducen al incremento de la desocupación y de la subocupación y a una extendida crisis de los lazos sociales y políticos. Esto genera otra clase de *baja calidad*, provocada más bien por una suerte de *desafiliación* ciudadana de quienes ya estuvieron integrados, la de los “nuevos pobres”, más cercana en principio (pero, pendiente su estudio, sólo en principio) a la que ha venido sucediendo también en distintas regiones de lo que el autor denomina el Noroeste.⁴³

Tengo plena conciencia de que técnicas de observación como la encuesta (o inclusive los *focus groups*) son poco aptas para explorar fenómenos culturales como los referidos, más abordables a través de métodos etnográficos o de otros instrumentos que puedan diseñarse. Pero estoy bastante seguro también de otras dos cosas, que descuento que O’Donnell comparte. La primera, que esos fenómenos no son secundarios si se quieren entender realmente las dinámicas políticas de nuestros países ajustándose a las lógicas que les son propias (y cuyas particularidades quedan cada día en mayor evidencia, superados los entusiasmos que despertaron los pasos iniciales de la democratización en la década del 80). Y la segunda, que el análisis político comparativo no es solamente una ciencia sino también un arte, que obliga a combinar en forma inventiva una variada cantidad de recursos y cuyas búsquedas no pueden quedar subordinadas a un repertorio limitado de herramientas.

8. Breves observaciones empíricas

Me limitaré aquí a un par de comentarios rápidos en relación a algunas de las sugerencias empíricas que formula el autor.

a) El primero concierne al peligro que siempre corren las encuestas (y más todavía las de carácter comparativo) de caer en las trampas de las teorías idealistas del

⁴² Javier Auyero, *La política de los pobres* (Buenos Aires, Manantial, 2001), pp. 192-3.

⁴³ Véase, por ejemplo, Serge Paugam, comp., *L’exclusion: l’état des savoirs* (París, La Découverte, 1996).

lenguaje, según las cuales las palabras poseen el mismo significado para cualquier emisor y receptor racionales. Hace tiempo que sabemos que no es así y que aprendimos, con Wittgenstein, que salvo excepciones el sentido de un término depende de su uso y es tan variable como este último. Lo cual vuelve bastante problemático establecer seriamente las “preferencias por la democracia” de públicos muy heterogéneos y exige tratar las respuestas que se obtengan como simples evidencias históricas que requieren un considerable trabajo de interpretación.

Años atrás, uno de los mayores expertos en el análisis de encuestas se preguntaba cuál hallazgo era más significativo: que un 70% de los alemanes consultados respondiese que la democracia era la mejor forma de gobierno o que un 30% optara en cambio por alguna otra forma o dijese que no sabía. Y se contestaba: “Informaciones de este tipo nos cuentan poco acerca del estado de las opiniones políticas en Alemania. Quizá más importante que su reacción ante la palabra ‘democracia’ sea conocer cuál es la naturaleza de la democracia que los alemanes creen que tienen o cuál les gustaría tener”.⁴⁴ Para lo cual, como es obvio, hace falta ir mucho más allá de las meras distribuciones de frecuencias e incluso de los datos que proporciona una encuesta, por más valiosos que éstos sean (y no lo digo en desmedro de las encuestas mismas).

b) En lo que hace a las “sugerencias empíricas concernientes al estado” incluidas en el documento, son muy atinadas pero, si las entiendo bien, están todas referidas a lo que un poco imprecisamente se podrían denominar los *outputs* de los aparatos estatales. Esto es, **faltan sugerencias acerca de los procesos de reclutamiento, formación y control de los funcionarios, un tema que**

asume una importancia mayúscula en contextos de abrumadora politización de los cargos públicos, con sus secuelas de corrupción, nepotismo, carencia de idoneidad, etc. Justamente porque creía que las democracias representativas no podían ser sino “el gobierno de los políticos” (o, como diríamos hoy, “oligarquías electivas”), Schumpeter, por ejemplo, le asignaba la máxima significación a la calidad del “material humano” de la política, en lo relativo tanto a puestos electivos como judiciales o burocráticos. Por desgracia, en términos generales la experiencia latinoamericana de las últimas dos décadas ha confirmado sobradamente hasta dónde resultaban fundadas sus preocupaciones.

c) Sospecho que estoy empujando una puerta abierta, pero mi tercer y último comentario empírico se dirige a ampliar los indicadores convencionales de participación que se mencionan en el texto. Como señala Dalton, “la historia de las democracias occidentales está marcada por repetidos episodios de protesta y de vigoroso disenso político por parte de la ciudadanía (...) que persisten hasta hoy”.⁴⁵ Si esto es así en el Noroeste, **¿cómo no registrarlos en América Latina, donde las manifestaciones callejeras, las invasiones de terrenos, los movimientos de los sin tierra, los cortes de ruta, las asambleas barriales, las ocupaciones de fábricas, los paros nacionales, las huelgas declaradas ilegales, etc., se han vuelto desde hace mucho algunos de los modos más activos de intervención política a los que recurren sectores populares que no se sienten representados por quienes dicen hablar en su nombre?** Reitero: no es que yo suponga que éste es un asunto ajeno a los desvelos del autor por la dramática situación que atraviesan nuestros países; simplemente me permito recomendar que se lo incluya de

⁴⁴ Sidney Verba, “The Remaking of the German Political Culture”, en Mattei Dogan y Richard Rose, comps., *European Politics: A Reader* (Londres, Macmillan, 1971), p. 68.

⁴⁵ Russell J. Dalton, *Citizen Politics* (Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1996), p. 68. Véase datos sobre 18 países del “Noroeste” en p. 74.

manera expresa tanto en el marco teórico como en el diseño de la investigación.

■ El objetivo de una perspectiva de género

El estudio de la democracia desde la perspectiva de género permite colocar el foco en la cuestión de la expansión de la ciudadanía y las complejas fronteras entre igualdad, desigualdad e injusticia. De esta manera, es posible analizar dos tensiones que constituyen el régimen democrático: representación y participación por un lado, y estado y sociedad civil, por otro. Estas tensiones no deben verse como un obstáculo a superar, sino más bien como el combustible que alimenta el proceso de democratización de los sistemas políticos y de la sociedad.

Céli Regina Jardim Pinto*

Nota de la autora: el documento de Guillermo O'Donnell brinda una robusta reflexión sobre el tema de la democracia concentrándose en tres pilares fundamentales: el régimen, el Estado y la ciudadanía. A su densidad teórica se le suma una atención especial orientada a las cuestiones relativas a los 'estrangulamientos' del régimen en América Latina. En tres ocasiones, se interrumpe la reflexión teórica y se presenta una serie de sugerencias empíricas.

En la parte final de su texto O'Donnell formula una serie de preguntas fundamentales. O'Donnell pregunta: ¿A qué esferas más allá del régimen deberían los mecanismos democráticos de toma de decisión y el principio y los derechos de ciudadanía extenderse? ¿Qué costos en términos de trade-offs con otros objetivos sociales estamos dispuestos a pagar para avanzar en la democratización? ¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios que permitan trazar criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no dichos mecanis-

mos y principios? Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y a través de qué proceso de decisión (democrático u otro) debería decidir sobre este tipo de cuestión? Tratar satisfactoriamente estos temas requiere teorías de la democracia que no han sido escritas aún. Evidentemente, la reflexión que presentamos a continuación no busca responder estas preguntas, sino ser **un aporte a esta discusión partiendo de la producción que toma el tema de la democracia en relación con la problemática de género**. Por lo tanto, es a partir de esta perspectiva que voy a intervenir en el texto en cuestión.

Con este fin, dividiré este trabajo en tres partes. En la primera, aunque brevemente, mencionaré algunos de los principales aportes en el área de la teoría de la democracia desarrollados por feministas especializadas en ciencias políticas; en la segunda, tomaré los temas centrales desarrollados por O'Donnell y los examinaré a partir de lo que yo llamo dos tensiones constitutivas de la democracia, cuando se trata de examinarla a partir de una perspectiva de género: la tensión entre participación-representación; y la tensión entre Estado-sociedad civil. Finalmente presentaré seis comentarios que surgen del texto de O'Donnell que son fundamentales en la discusión de la democracia a partir de una perspectiva de género.

* Doctora en Gobierno (Universidad de Essex-Inglatera), actualmente se desempeña como profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil.

I. Tal como O'Donnell observa en la introducción de su documento, la Ciencia Política, al estudiar la democracia, "se limita analizar el régimen y sus instituciones (parlamentos, partidos políticos, ejecutivo y similares), y a los individuos que votantes y expresantes de la opinión pública." Y por las mismas razones la Ciencia Política ha omitido cosas, tendenciosamente, tanto en el análisis de la presencia de la mujer en la política como en relación con el tema de los derechos de las mujeres. Hace tan sólo muy poco y aún en forma no generalizada, los estudios sobre comportamiento electoral y sobre cultura política han tenido en cuenta la variable sexo. La ausencia de los temas de género en los estudios académicos en el área de la Ciencia Política también es reveladora de una presencia muy precaria de la mujer en la política, lo que hace que ésta no se haya convertido en objeto de estudio. Si esto por cierto se ha dado para el conjunto de los países occidentales democráticos por lo menos hasta hace muy poco tiempo, en América Latina la situación llega a niveles de casi total exclusión, tanto si se toman en cuenta los cargos electivos, como los cargos en la alta administración estatal. No obstante, es exactamente en este punto donde la teoría política de extracción feminista ha hecho un importante aporte.

Aporte éste que conlleva en su núcleo dos cuestiones vinculadas estrechamente, pero al mismo tiempo de naturalezas diversas y que deben ser tomadas, cuidadosamente, por separado para poder percibir las peculiaridades de cada una. La primera de

estas cuestiones tiene que ver con una justicia numérica que apunta al hecho de que 50% de la población, las mujeres, prácticamente no tiene representación política, y que lo mismo sucede en los países latinoamericanos con algunos otros grupos. Ejemplos importantes de esto son las poblaciones negras e indígenas. No obstante, debe tenerse muy presente que un porcentaje numéricamente justo de estas poblaciones, en los espacios de representación como cámaras legislativas, además de ser objetivamente imposible de alcanzar en un régimen democrático (debido a la variación de las elecciones), no tendría asegurado ningún principio de justicia. Los individuos de cualquiera de estos grupos podrían sentirse mucho más representados por perspectivas que no fueran las de género o de etnias. De todas formas, un órgano representativo donde todos los representantes fueran del mismo sexo y de la misma etnia difícilmente tendría la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias que un órgano en el cual todas estas diversidades estuvieran representadas.

El segundo tema tiene que ver con la representación a partir de una perspectiva femenina:¹ cuando se aboga por la representación de la mujer, se lo está haciendo por la presencia de las mujeres no simplemente como seres humanos del sexo femenino, sino también como sujetos políticos constituidos a partir de una construcción de identidad,² que conlleva una perspectiva política de género. Esta circunstancia convierte a la

¹ Iris Young hace un importante aporte a este debate atribuyéndole una naturaleza específica a la noción de perspectiva. Parte de la idea de que la representación de grupo no crea "división y conflicto", pero que es importante para una democracia que pretende la justicia en la medida en que permite que los problemas y soluciones puedan ser pensados a partir de diferentes perspectivas. Perspectiva social para la autora consiste en "a set of questions, kinds of experience, and assumptions with which reasoning begins, rather than the conclusion drawn". Al tiempo que la perspectiva social no tiene contenidos específicos, es el punto de vista a partir del cual los grupos se colocan. Young da como ejemplo de perspectiva un diario publicado por la comunidad negra de Pittsburg en los Estados Unidos. Este diario, según la autora, reúne un conjunto de intereses y opiniones diferenciadas. Aun así, el diario habla desde una perspectiva de la comunidad negra, o tratando temas que le interesan a esta comunidad o dando noticias sobre eventos o incluso cuando trata de temas locales y nacionales no directamente vinculados con los negros. (Young, 2009; pág. 138).

² El concepto de identidad y el tema de la identidad han sido muy debatidos cuando se analiza la representación diferenciada en los regímenes democráticos. Identidad tomada como reveladora de una naturaleza esencial en la que participan cuestiones de privilegio antidemocráticas pudiendo llevar a experiencias simplemente corporativas. No obstante, si la identidad es entendida en su carácter histórico y relacional, donde su existencia es por definición provisoria, aunque a veces lo sea de larga duración, el concepto parece explicar bastante bien la amalgama que hace que los grupos se unan a partir del sentimiento de pertenencia de una identidad.

cuestión de la representación en algo aun más complejo pues se está frente a posiciones que se organizan en los movimientos sociales y que deben transformarse en actores políticos, para transformar sus demandas en temas de la agenda política.

Estas cuestiones han sido muy debatidas por las teóricas feministas y sus estudios ofrecen importantes aportes, no sólo para la problemática de las mujeres y de otros grupos excluidos, sino para la propia reflexión sobre la democracia tanto en sus aspectos institucionales como en una perspectiva normativa, que entiende a la democracia como el único régimen que potencialmente cuenta con herramientas para construir proyectos que puedan superar las cuestiones de las profundas desigualdades sociales y económicas, que alcanzan a América Latina, entre otras regiones del planeta.

Tratándose de una reflexión sobre la democracia en América Latina, cobra relevancia central la problemática de las desigualdades sociales y de la posición de la mujer en la escala de estas desigualdades. De allí se derivan dos cuestiones que deben acompañar, por lo menos como preocupación, el tipo de reflexión que se está haciendo en este trabajo: las potencialidades y posibilidades del régimen de hacerle frente al tema de la desigualdad social; las particularidades que este régimen debe contener para ocuparse de las situaciones de desigualdad que contengan especificidades como las de las mujeres.³

De las dos problemáticas surgen dos vertientes teóricas: la primera desarrolla tesis sobre políticas compensatorias, donde la política de cupos es la más conocida (ésta es la solución propuesta en los estrictos límites de la representación); la segunda vertiente engloba lo que podría llamarse nuevas teorías de la democracia, tanto de inspiración habermasiana como de inspi-

ración post-estructuralista. Dentro de este ámbito se encuentran la discusión de la democracia deliberativa, de la democracia participativa y de la democracia radical.

En la segunda vertiente, el problema central es el de la reconstrucción de la esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los nuevos actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población. La sociedad civil aparece allí como un espacio privilegiado; el concepto de ciudadanía es discutido frontalmente. Los temas de las formas alternativas de democracia, de políticas compensatorias, de esfera pública, de la sociedad civil y de la ciudadanía apuntan a una misma dirección, es decir, a la construcción de espacios (posicionalidades) que puedan promover la incorporación y la expresión de nuevos actores. Igualmente apuntan hacia el enfrentamiento de las nociones de universal y de particular, que constituyen la noción de democracia liberal, en el cual, bajo el rótulo de particular (y muchas veces leído como corporativista) se encuentran agrupados todos los intereses de los grupos que se incorporan al público a través de identidades propias. Es dentro de este espacio que se destaca un grupo de especialistas en ciencias políticas de extracción feminista que ha hecho un importante aporte a lo que podría llamarse “la teoría de la democratización de la democracia”.

Las tesis desarrolladas por este grupo están presentes en las recopilaciones más importantes y actuales cuyos temas son las teorías de la democracia, publicadas por las grandes editoras universitarias de los Estados Unidos y de Inglaterra. Algunos ejemplos son paradigmáticos: en el ámbito de la discusión de las tesis de Habermas, Craig Calhoun publica los artículos presentados en una conferencia de 1989 en la Universidad de North Carolina sobre la traducción

³ Aun asumiendo las causas económicas de la pobreza, su reproducción tiene naturalezas diversas y, por cierto, ser mujer, negro, anciano o niño, vivir en el campo o en la ciudad, en el Norte o en el Sur, son factores centrales en la composición de la pobreza. Si esto es así, surge de ello la necesidad de considerar otra dimensión que es la de la profundización de la democracia en cuanto a construir espacios de participación que puedan darles expresión a las necesidades de los grupos excluidos. No se trata de defender normativamente formas de democracia participativa, no es ésta la cuestión que está analizándose, sino de pensar en potenciales políticas de equalización de derechos capaces de invertir las prioridades.

de la obra de Habermas *Structural Transformation of The Public Sphere*. El tema del género en esta recopilación está presente en un importante artículo de Nancy Fraser (1996), pero lo más sorprendente es que dicho tema haya estado presente en gran parte de los artículos y, especialmente, en la autocrítica del mismo Habermas, presente en la Conferencia:

“The progress toward emancipation, from which feminism has struggled for two centuries has by now been set into motion on a broad front. Like the social emancipation of wage worker it is a phenomenon of the universalization of civil rights. However, unlike the institutionalization of class conflict, the transformation of the relationship between the sexes affects not only the economic system but has an impact on the private core area of the conjugal family. This shows that the exclusion of women has been constitutive for the political public sphere not merely in that the latter has been dominated by men as a matter of contingency but also in that its structure and relation to the private sphere has been determined in a gender specific fashion. Unlike the exclusion of under privileged men, the exclusion of women has structuring significance”. (Habermas: 1996, pág. 428.)

En 1996 Seyla Benhabib publica una recopilación con el título “Democracy and Difference - Contesting the Boundaries of the Politics”, que contiene 20 artículos fundamentales sobre la teoría de la democracia. En el mismo se encuentran textos de Habermas, Joshua Cohen, Will Kymlicka, Richard Rorty, Robert Dahl y Benjamin Barber. Entre éstos hay tres artículos fundamentales sobre los estudios del género y de la política de Iris Young, Anne Phillips y Nancy Fraser. Esta recopilación fue organizada como un debate de las tesis de Habermas sobre la democracia deliberativa como un ejercicio racional de la creación de consenso.

En términos más generalizados, David Held edita en 1991 un gran volumen con el título *Political Theory Today*. Entre 13 artículos, aparece un importante artículo con el título “Gender, the Public and the Private” de Susan Moller Okin. April Carter edita en 1998 una interesante recopilación, “Liberal Democracy and its Critics”, en la que en un conjunto de 11 artículos 11 autores critican la democracia liberal. Junto con Habermas, Rawls, Walzer, Charles Taylor, Hannah Arendt se encuentran Carole Pateman e Iris Young. *Democracy's Edges*, editado por Ian Shapiro y Casiano Cordon en 1999, incorpora las tesis de las especialistas en ciencias políticas de extracción feminista de dos maneras: en la primera parte del libro, donde un conjunto de artículos trata sobre la democracia y la internacionalización, en un trabajo de Ackerly y Okin sobre los derechos de la mujer como derechos humanos; en la segunda parte, donde en un conjunto de artículos se trata el tema de la representación y del reconocimiento de nuevos grupos en la esfera política, los trabajos de Nancy Fraser e Iris Young están presentes en muchas de las bibliografías. Y también como ejemplo de esta presencia, un curioso artículo de Diego Gambetta, con el título “An Essay on Discursive Machismo” comparte con Jon Elster, Susan Stoker, Przeworki, Josua Cohen la colección editada por Jon Elster *Deliberative Democracy*. En un volumen editado por David Trend, con el título *Radical Democracy*, Seyla Behabib y Nancy Fraser tratan, en los 19 artículos, el tema de género relacionado con la propuesta de democracia radical.

La intervención de las teóricas feministas⁴ en este debate tiende siempre a enfatizar los límites de la inclusión de nuevos actores y, particularmente, de mujeres en los modelos de democracia, que no tomen en consideración la particularidad de la participación de segmentos específicos. Estas críticas están fuertemente dirigidas a la teo-

⁴ Aun cuando no se participe de este debate, no puede dejarse de citar entre las científicas políticas de extracción feminista a Carole Pateman. Ya en 1970, Pateman escribió un importante libro sobre democracia y participación donde comenta sobre el asunto en relación con la gestión del trabajo. En 1988 publica su libro más importante dentro de una perspectiva feminista *El contrato sexual* donde analiza el contractualismo desde Hobbes hasta John Rawls como siendo una constante reafirmación de orden patriarcal.

ría de Habermas sobre la democracia deliberativa y su intento por restaurar el consenso. La importancia de las tesis habermasianas en la discusión de las feministas está directamente relacionada con el reconocimiento de que los límites del actual modelo democrático deben ser repensados y/o deben recrear sus espacios públicos. Iris Young hace mucho hincapié al respecto:

“...by restricting their concept of democracy discussion narrowly to critical argument, most theorists of deliberative democracy assume a culturally biased conception of discussion that tends to silence or devalue some people or groups. Deliberative theorists, moreover, tend inappropriately to assume that processes of discussion that aim to reach understanding must either begin with shared understanding or take a common good as their goal”. (Young: 96; pág. 120.)

Nancy Fraser, también comentando las propuestas de Habermas, señala los límites de la noción de esfera pública, a medida que las desigualdades y diferencias deberían ser puestas entre paréntesis:

“If we take these considerations seriously, then we should be led to entertain serious doubts about a conception of the public sphere that purports to brackets, rather than to eliminate structural social inequalities. We should question whether it is possible even in principle for interlocutors to deliberate as if they were social peers in specially designated discursive arenas, then these discursive arenas are situated in a larger societal context that is pervaded by structural relations of dominance” (Fraser: 1997, pág. 79).

Young y Fraser, dialogando con los teóricos de la democracia deliberativa, proponen soluciones muy cercanas. Ambas admiten la necesidad de formas alternativas de la representación, por medio de instrumentos de participación más directos. Ambas también niegan la posibilidad de la eliminación de las diferencias como solución para la construcción de una nueva esfera pública. Young propone lo que él llama “la coalición arco iris”, en la que “each of the oppressed groups or political movements constituting it and it arrives at a political program not by voicing some principles of

unity that hide differences but rather by allowing each constituency to analyze economic and social issues from the perspective of its experience” (Young; 1995; pág. 192). Fraser defiende la existencia de múltiples públicos, que explicarían mejor la cuestión de la participación tanto en sociedades supuestamente igualitarias y multiculturales como en sociedades estratificadas (Fraser, 1997; pág. 85).

La especialista en ciencias políticas inglesa Anne Phillips comparte con Young y Fraser la preocupación por la necesidad de no eliminar las diferencias en la construcción de una participación democrática, pero, a diferencia de las dos autoras, Phillips no dialoga con las propuestas alternativas de la democracia deliberativa, sino con los principios mismos de la democracia liberal. Phillips argumenta que la democracia liberal presupone la diferencia solamente en el terreno de las ideas, no admitiendo que dicha diferencia esté inscrita en los propios sujetos. Su propuesta, traducida en políticas de cupos es lo que se llama “política de presencia”:

“...when politics of ideas is taken in isolation from what I will call the politics of presence it does not deal adequately with the experience of those social groups who by virtue of their race, ethnicity or religion, or gender have themselves excluded from the democratic process...” (Phillips; 1996; pág. 141).

En resumen, las reflexiones de las especialistas en ciencias políticas de extracción feminista han sido presencia constante en el actual debate entre los teóricos de la democracia, debate éste que tiene como tema central el análisis del estrangulamiento de los espacios de representación/participación y la presentación de alternativas que puedan superar este escenario. Es, pues, este conjunto de temas y propuestas presentes en las reflexiones de las estudiosas del tema del género en la política el que orientará los comentarios siguientes.

II. Cuando se transfiere el debate en la teoría democrática de las instituciones a los seres humanos como la razón del régimen, según las palabras de O'Donnell, , "es una

concepción particular del ser humano cum ciudadano como un agente; esta concepción no sólo tiene implicaciones políticas sino también morales y legales." (ver sección I en el trabajo de O'Donnell las cuestiones surgidas de una perspectiva de género adquieren especial relevancia pues es en los espacios de exclusión, algunas veces enormes, permitidos por los regímenes democráticos, donde está centralizada la reflexión teórica sobre género. Lo que me propongo hacer aquí es, a partir de las líneas generales del argumento de O'Donnell, proponer dos tensiones para discutir la problemática surgida de la perspectiva de género: la tensión entre representación-participación y la tensión entre estado-sociedad civil como constitutivas del régimen democrático. El primero de los temas fundamentales discutidos por O'Donnell es el régimen democrático mismo que se caracteriza por los rígidos principios de la democracia representativa, en el cual se deben garantizar elecciones justas, libertades políticas, ciudadanía política. O'Donnell está básicamente preocupado con la buena norma que permite que las voluntades de los ciudadanos sean representadas con justicia. No se trata de formalidades, sino de garantizar un sólido marco institucional para el funcionamiento del régimen. Tomando realidades como las de América Latina, la concreción de un cuadro como éste implica esfuerzos de todos los órdenes, desde los de estricta ingeniería política hasta los de transformaciones que tengan un profundo impacto en las relaciones de poder oligárquico y clientelista aún muy arraigadas en algunas partes de América Latina.

Aquí me gustaría introducir un primer tema y exponer la primera tensión. El tema es el siguiente: un estado-nación dado puede contener un régimen democrático, con todas las condiciones para la realización de la democracia, y el mismo podrá ser justo (y difícilmente será diferente, tratándose de países latinoamericanos) en relación con las mujeres y con otros grupos no incluidos. La contradicción está en el hecho de que todos son incluidos como ciudadanos "iguales" ("la igualdad de la democracia política igno-

ra los divajes sociales, incluyendo sus desigualdades.") (ver sección IX del trabajo de O'Donnell) y en que las diferencias que los hacen desiguales, al no ser tenidas en cuenta, perversamente hacen que estas desigualdades sean reproducidas. Las grandes dificultades encontradas por las mujeres para llegar a cargos legislativos en las democracias (incluso en las más desarrolladas) son exactamente fruto de esta situación. Esta es una cuestión extremadamente delicada, pues las fronteras entre igualdad/desigualdad/injusticia/son tenues y cambiantes. ¿En qué medida tratar desiguales, si la desigualdad no rompe con el principio de igualdad fundante de la democracia. ¿Cómo combinar estas dos situaciones contradictorias? Por lo tanto, el problema que debe resolverse está relacionado con los mecanismos que puedan revertir este cuadro. Para ensayar una reflexión a título de respuesta debo exponer la primera tensión que quiero examinar, a saber, la tensión entre representación y participación.

La democracia necesita democratizarse (en el sentido de ampliar las posibilidades reales para que el conjunto de sus ciudadanos y ciudadanas pueda participar en la disputa política), pero para esto no cuenta ni debe contar con ningún instrumento salvo aquellos puestos a disposición por el propio régimen, por más precarios que sean. La cuestión, por lo tanto, es cómo provocar un cambio en esta situación. De aquí extraería la siguiente proposición: que la democracia que excluye es también un régimen dominado por una elite con mucha libertad en relación con la sociedad civil. O sea, se trata de un régimen en el cual no existen instrumentos de *accountability* vertical en el sentido usado por O'Donnell. En este contexto, es muy difícil que los grupos excluidos, y el caso de las mujeres es ejemplar, puedan cambiar, mediante instrumentos clásicos de representación, su condición de excluidos (lograr espacios en las listas partidarias y condiciones reales de elección).

La alternativa que se postula aquí es que este cambio debe venir desde fuera del campo político *strito sensu*, aunque no desde fuera del régimen democrático bien en-

tendido. La discusión sobre democracia representativa y democracia participativa tiende a adquirir una dimensión de alternativa “o bien uno-o bien el otro” por la tensión que presenta. La perspectiva que se desea presentar aquí es exactamente la inversa, es decir, la de la necesidad de la convivencia de estos dos institutos y de la productividad en términos de democracia de la presencia de la tensión entre ellos.⁵

Para avanzar con algunas observaciones sobre la participación, aunque las mismas sean puntuales, es necesario hacer una primera salvedad: la participación no puede ser vista como la panacea de los problemas presentados por la representación, ya que, por sus características peculiares, la misma puede ser fácilmente instrumentada por elites políticas, en pugna dentro del Estado. Habiendo dicho esto, la participación sólo puede realizarse de forma democrática, en la medida en que la misma se constituya en dos momentos cronológicamente distintos. Y el primero de ellos debe darse en el interior de la sociedad civil y ser completamente independiente del campo político. Debe haber un espacio libre para la constitución de las voluntades, de los intereses, de las perspectivas.

Sólo a partir de allí es posible establecer una relación con el campo de la política. Y esto sucede de dos maneras, mediante la creación de grupos de presión (la mayoría de las veces liderados por ONG) en ámbitos parlamentarios para la inclusión en las agendas legislativas de proyectos de ley a favor de los intereses de los excluidos o mediante la conquista de espacios en consejos y órganos estatales.⁶ En la práctica, esta separación nunca se da en forma completa: los ciudadanos y ciudadanas que actúan en la sociedad no se despojan de sus posiciones

políticas ni de sus posibles vínculos partidarios. Tampoco puede esperarse que por parte de los partidos políticos no se designen militantes para acompañar a los movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Aun teniendo en cuenta todo esto, se debe reafirmar que la inexistencia de una razonable separación entre estos dos momentos impide cualquier ejercicio de participación libre y autónoma de la sociedad civil.

La identificación de la sociedad civil como espacio para construir una participación es un tema complejo: primero porque, tratándose de América Latina, la sociedad civil ha sido históricamente frágil y un espacio de reproducción de las relaciones clientelistas y excluyentes, pero aunque en gran medida esto sea verdadero, los espacios conquistados en la sociedad civil han sido fundamentales para crear tensiones en un campo político excluyente. En el caso de las mujeres, es en este espacio donde se constituye una ruptura fundamental para su inserción en el campo de la política, que es la posibilidad de su paso desde el espacio privado hacia el espacio público.

Esto no ocurre solamente en la dimensión espacial, sino en la propia redimensión de la opresión, que deja de ser tema de dominio íntimo y privado para pasar a formar parte de la discusión del espacio público. A lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX hubo una dialéctica interesante entre los movimientos populares de mujeres (movimientos de madres, de barrio, por guarderías, etc.) y el movimiento feminista, este último como eslabón entre los primeros y el campo de la política. Es particularmente interesante observar que las cuestiones expresadas por las mujeres acerca de las demandas por mejores condiciones de vivienda, escuelas, etc. son absorbi-

⁵ En relación con este tema sigo muy de cerca la posición expresada por Arato y Cohen: “We take seriously the normative principles defended by radical democrats, but we locate the genesis of democratic legitimacy and the chances for direct participation not in some idealized, dedifferentiated polity but within a highly differentiated model of civil society itself (...) Moreover, we believe that the democratization of civil society – the family, associational life, and the public sphere – necessarily helps to open up the framework of political parties and representative institutions” (Arato & Cohen; 1999; pág. 19).

⁶ La presencia de ONG como actores protagonistas en la lucha por los derechos democráticos y en la lucha por el fin de las desigualdades sociales se constituye en un tema de gran importancia para todos aquellos que tratan el tema de la democracia en América Latina. Esto se torna aún más importante si se considera la cuestión específica de los derechos de las mujeres. En la última parte de este trabajo volveré al tema.

das más fácilmente por los partidos políticos, en tanto que los temas vinculados más exclusivamente con los derechos de la mujer, como salud reproductiva, aborto, cupos, acoso sexual, tienden a llegar al espacio de la política institucional a través de procesos participativos liderados por los movimientos feministas y en años más recientes por ONG.

El proceso participativo tampoco se da sin jerarquías ni luchas internas: entre participar en un espacio de discusión en un barrio popular de una gran ciudad de América Latina y participar de un consejo dentro de un organismo estatal hay una gran distancia. Es muy probable que la militante de barrio no llegue a ocupar los espacios del consejo, pero sí lo hará una “representante” del movimiento feminista o de una ONG. No obstante, es en el espacio de la sociedad civil donde América Latina vio nacer a algunas de sus líderes femeninas más importantes. En suma, a pesar de todos los límites y jerarquías, cuantos más sean los espacios de participación, mayor será la presión ejercida sobre la representación.

La tensión participación-representación tiene otro aspecto fundamental, que podría denominarse aspecto de la garantía de una representación calificada. Pues, si bien es bastante probable que las mujeres en los parlamentos no representen una perspectiva de género, es muy poco probable, por el contrario, que la presencia de mujeres como parlamentarias surgidas del interior del espacio participativo no esté íntimamente relacionada con los intereses y perspectivas de las mujeres. De esto es posible concluir que los espacios de participación tienen una función doble y fundamental: funcionar como contrapeso para obligar a que haya *accountability* (rendición de cuentas) y formar mujeres que actúen en los espacios de representación a partir de una perspectiva de género.

La tensión entre participación-representación no es simple y debe ser pensada desde dos puntos de vista: el primero es el

lado virtuoso de la transformación de la propia representación por la presencia de la participación; el segundo es el lado perverso de la relación, es decir, la poca posibilidad de asegurar la representatividad en los espacios exclusivamente participativos, como consejos dentro de la burocracia estatal. La primera perspectiva abre una gama importante de posibilidades tales como: obligar la creación de proyectos de ley que garanticen cupos y otras acciones positivas respecto de la mujer; asesorar a parlamentarios en general: capacitar a mujeres para el ejercicio de cargos públicos.

La segunda perspectiva, a pesar de ser fundamental para la democratización del aparato estatal, se dará contra un serio problema de legitimidad si los criterios que llevan a uno o a otro agente a poner el acento en los consejos u órganos similares no fueran claramente delimitados. El problema reside exactamente en la dificultad, si no en la casi imposibilidad de esta delimitación. Este tipo de participación debe construir mecanismos que impidan la reproducción de grupos con intereses eminentemente corporativos. O'Donnell destaca el carácter jerárquico y desigual de la burocracia burocracia (ver sección III.1 en el trabajo de O'Donnell). Ahora bien: es exactamente en el interior de la burocracia estatal que muchas veces se instalan los “representantes” de la sociedad civil. A pesar de la importancia de esta presencia en la democratización del proceso de toma de decisiones, esta moneda tiene otra cara, que es, no tanto la democratización de la burocracia, sino la burocratización de la “representación”.⁷

Al expresar estas salvedades sobre procesos participativos, de ningún modo estoy descalificándolos sino que estoy mostrando cuáles son sus límites en la discusión. Como las mismas están asociadas con posiciones políticas definidas, la defensa de los principios participativos y de los principios de la representación son muchas veces presentados como antagónicos. El movimiento feminista y algunos otros impor-

⁷ Esto usando representación entre comillas exactamente por no constituirse una representación, sino una ocupación de espacio, donde la elección del “representante” es hecha la mayoría de las veces no por el pretendido representado sino por el mismo aparato estatal, con base en el prestigio personal e institucional.

tantes movimientos tendieron a ver, principalmente en la década del 70 y comienzos de la del 80, la representación como algo vinculado con la política partidaria y siempre vieron en ella una amenaza a su unidad. Más adelante, y sin desechar la representación, agregaron el tema de los cupos.

Los partidos de izquierda también vieron con buenos ojos los espacios participativos, como una antítesis del conservadurismo de los legislativos. Por su parte, los sectores más tradicionales de la política, aunque no obligatoriamente los más conservadores, tendieron a defender el principio de representación. Lo que yo señalo aquí es el principio de que la tensión entre estas dos entidades es extremadamente edificante para la democracia. Por ejemplo, la solución de los cupos para el caso de la representación injusta de la mujer en los órganos legislativos sólo tendrá posibilidades de concretarse satisfactoriamente (no sólo como una compensación en términos poblacionales) si hay instrumentos participativos con raíces en la sociedad civil.

Un importante aporte al tema de los cupos puede verse en los trabajos de Anne Phillips (1993; 1995; 1996), quien argumenta que en la democracia las diferencias fueron siempre tratadas como diferencias de ideas sobre los temas más diversos, de allí que la preocupación sobre quién representa qué intereses nunca estuvo en la agenda, inclusive porque la diferencia entre ciudadanos nunca pudo ser admitida por la democracia liberal. Defendiendo la importancia de la política de las ideas para el fortalecimiento de la democracia, Phillips, no obstante, enfatiza que ésta no puede ocuparse del tema de la representación sin considerar también el tema de la presencia.

Esas dos posibilidades de representación funcionan en un escenario de tensión que parece concentrarse sobre todo en el hecho de que la constitución de las identidades que deban ser representadas no obedece a ningún parámetro que ga-

rantice la equidad. Nuevamente la pregunta que surge es: ¿quién debe ser representado y quién no?

En esto, la representación étnica sirve de ejemplo. En países como los Estados Unidos o Gran Bretaña, el corte entre blancos y no blancos es fácilmente identificable. Identificando a los no blancos como negros, sólo a título de construir un escenario, en los Estados Unidos encontramos una población que por cierto tendría algunos puntos importantes de experiencia común, incluso de ser víctima del racismo. Aun así, el pensar en una experiencia común entre los negros americanos y los no blancos de inmigración reciente, como latinos, chinos, entre otras etnias, conlleva complicaciones culturales, religiosas y étnicas. De allí que la pregunta anterior permanezca: ¿a quién elegir para representar a quién en una política de presencia?

En la perspectiva del género este tema no presenta grandes problemas, la solución de los cupos en las listas partidarias adoptada en países como Brasil (donde las listas son abiertas) crea la posibilidad de un aumento real de la representación sin herir los principios de la representación democrática, en la medida en que le garantiza un espacio en el órgano legislativo *a priori*.⁸ Pero, para que el cupo partidario realmente se constituya en una política compensatoria exitosa, deben asegurarse algunas otras garantías, tales como que todos los candidatos, independientemente de su sexo y elección democrática, tengan las mismas condiciones, dentro de los partidos, que las mujeres que deban componer la lista.

La segunda tensión sobre la que me ocuparé aquí está relacionada con la tensión entre la sociedad civil y el Estado. O'Donnell defiende la necesidad de un Estado establecido territorialmente, que esté regido por un sistema legal legítimo y con capacidad para dar respuestas a la sociedad a través de sus órganos auxiliares y políticas públicas. Llama la atención el hecho de que

⁸ La ley de cupos en Brasil es de autoría de la diputada Marta Suplicy (ley n° 9100/95), que establecía la obligatoriedad de 20% de mujeres en las listas partidarias para las elecciones del año 1996. En 1997 fue votada la ley electoral n° 9504 que aumentó el porcentaje a 30% a partir del 2000, estableciendo el porcentaje intermedio de 25% para las elecciones de 1998.

O'Donnell, a pesar de su constante preocupación por la ciudadanía como presupuesto activo, no se detenga en la existencia de la sociedad civil y de sus organizaciones e instituciones. El texto no tiene en cuenta en gran medida la noción de sociedad civil, a pesar de su sofisticada discusión sobre derechos civiles y sociales. La noción que aparece en el texto es la de contexto social definido a partir de la necesidad de garantía de acceso a la libre información: "La libertad de acceder a información libre y pluralista y sus correlatos, los derechos de expresión y asociación, como queda demostrado por la enorme atención que les prestan la teoría y la práctica legal, se extiende sobre innumerables espacios sociales, mucho más allá del régimen. Para ser efectiva, esta libertad presupone dos condiciones. Primero, un contexto social que sea congenial a una diversidad de valores, creencias, estilos de vida y opiniones. La segunda condición es —una vez más— un sistema legal que respalda esta diversidad y, a través de ello, la existencia y transformación continua de un contexto social diverso." (ver sección X del trabajo de O'Donnell).

Esta noción, a pesar de estar emparentada con la sociedad civil, se aleja de la misma pues, aun cuando parece tener ribetes más amplios, es menos definida. El contexto social frágil impediría una democracia robusta. Sin embargo, su función se limita a ser el espacio de fomento del desarrollo de las condiciones para la democracia, lo que explica por qué nos encontramos ante un dilema. ¿Cómo fortalecer el contexto antes que la democracia? O'Donnell escribe pensando en América Latina y preocupado por las fragilidades de la democracia y del Estado en la región. Nuevamente, aquí la perspectiva de género en relación con la democracia no concibe la posibilidad de un Estado capaz de ejecutar sus funciones, tales como las describe O'Donnell, sin tener una contrapartida de la sociedad civil. Y al respecto, la contrapartida deber estar muy bien calificada.

Anteriormente, hice hincapié en la necesidad de la existencia de acciones desde fuera hacia adentro del campo político para diseminar la participación y la representación. Ello implica, como consecuencia,

una sociedad civil organizada o en proceso de organización, capaz de construir espacios públicos. Preocuparse por la sociedad civil en una región como la latinoamericana puede parecer una solución cosmética frente a las fragilidades del régimen y del propio Estado, señaladas en forma contundente por O'Donnell. No obstante, me gustaría concentrarme en el problema desde otra perspectiva, tomando en cuenta los puntos siguientes: la gran potencialidad de la democratización se encuentra en la sociedad civil; la sociedad civil es el espacio en el cual las diferencias de identidad, o no, se manifiestan. En América Latina, contrariamente a lo que indica el sentido común, genéricamente aceptado por las Ciencias Sociales, en las últimas dos décadas ha existido un formidable movimiento de formación de una sociedad civil actuante y en proceso constante de organización.

El aspecto perverso del elogio a la sociedad civil en los últimos años se origina a partir de una comprensión equivocada que consiste en atribuirle a la misma las tareas tradicionales del Estado. Este es un tema en el que no me extenderé aquí ya que ello implicaría alejarme del enfoque que le estoy dando a este comentario. Mi problemática aquí es otra y tiene que ver con la sociedad civil como fiscalizadora y constructora de espacios de interlocución como el Estado y, más que esto, como "vivero" para el cultivo de agentes que intervengan en la política a través de la representación. Y esta relación es, antes que nada, una relación de tensión. Aquí también, esta tensión no debe tomarse como una situación que debe superarse sino como una presencia que forma parte del régimen democrático.

La tensión existe a partir de la no admisión de una división del trabajo, donde las voluntades, los intereses, las perspectivas fragmentadas, se expresarían en la sociedad civil y las cuestiones de voluntad general del ciudadano político se expresarían en el campo político. Por otra parte, no todo lo que se forma en la sociedad civil tiene un fin político, sino que tiene la finalidad esencial (no intencional) de cambiar una situación, de discutir derechos, de por lo menos influir en los rumbos de la política.

El movimiento de mujeres y, principalmente, el movimiento feminista, son movimientos totalmente arraigados en la sociedad civil. No obstante, la experiencia, al menos en América Latina, ha demostrado una gran dificultad en la transferencia de la participación en el campo de la sociedad civil a la participación estrictamente política, como por ejemplo, en las cámaras legislativas. Esto lleva a la situación caracterizada anteriormente como una división del trabajo, en la cual las mujeres (y también otros agentes, como los negros) tienen una gran presencia en la sociedad, incluso en tareas de *empowerment*, pero no logran traducir estos esfuerzos en una participación activa en la vida política. De allí que la mejora de la democracia, al tiempo que no puede renunciar a una sociedad civil robusta, so pena de disminuir la posibilidad de un estado eficaz y de una ciudadanía plena, no puede, por otra parte, constituirse junto al Estado, sino en tensión con el mismo. Tensión en el sentido de no dejarle constituirse plenamente, obligándolo a estar en un constante proceso de construcción y al mismo tiempo de estar constantemente amenazado. No se trata aquí evidentemente de una amenaza a su institución, bien entendido, sino de una relación estrecha que permita incluso zonas de entrelazamiento.

Una reflexión sobre el régimen democrático sobre todo cuando el caso latinoamericano es la preocupación, no puede dejar de ignorar la presencia cada vez mayor de las llamadas ONG como actores importantes de la región, siendo éstos algunas veces los únicos en defender los derechos de los ciudadanos frente al Estado. En el caso de los derechos de las mujeres, esta presencia es realmente muy fuerte, sobre todo por la trayectoria tomada por los grupos feministas informales de la década del 70 y del 80: las militantes de aquella época son hoy coordinadoras y líderes de ONG. ¿Cuáles

son los espacios reales de estas entidades en las democracias latinoamericanas? ¿Reemplazan a los partidos? ¿Reemplazan al Estado en su función social? ¿Son un fenómeno nuevo que ocupa nuevos espacios? ¿Son los nuevos actores de la sociedad civil? ¿Cómo se relacionan con el Estado?⁹

La discusión sobre las ONG pasa obligatoriamente por el tema de movimientos sociales, pues una parte importante de las ONG se formó a partir de estos movimientos. Esta trayectoria es interesante porque apunta a un proceso original en relación con los definidos e identificados por algunos analistas, que veían una alta posibilidad de la existencia de fenómenos corporativos o de institucionalización del movimiento en organizaciones muy cercanas a los partidos políticos. Arato y Cohen, en un clásico estudio sobre sociedad civil, comentan lo que llaman el “modelo de etapas” para explicar la trayectoria de los movimientos sociales, que pasaría de una fase de construcción de identidad y lucha de reconocimiento político a una fase de institucionalización. “Formal organization replaces loose networks, membership roles and leaders emerge, and representation replaces direct forms of participation” (Arato & Cohen, 1994, pág. 556).

Arato y Cohen afirman que, cuando exitoso, este proceso reemplaza a la participación por la representación, se acerca a los partidos políticos y los miembros logran ocupar posiciones de gobierno. Los autores, a pesar de reconocer que este aporte permite visualizar una trayectoria realizada por los movimientos, enfatizan que el mismo no permite percibir la complejidad del proceso pues no admite examinar la existencia concomitante de las dos fases del movimiento. Los autores, tomando en cuenta el movimiento feminista, afirman: “Instead of conforming to the linear model of development, the feminist movement has shifted back and forth bet-

⁹ En otras oportunidades analicé la presencia de las ONG como actores políticos en Brasil: “NGOs – new public spheres? the presence of feminist NGOs in Brazilian politics” (presentado en la XXIII International Congress de la Latin American Studies Association, Washington, Estados Unidos, 2001); “NGOs in Brazil and the presence of new public spheres: possibilities of a marriage” (presentado en el XV World Congress of Sociology de la International Sociological Association en Brisbane, Australia, 2001).

ween mass action and political pressure depending on the available political opportunities and the issue at hand” (Arato & Cohen, 1994, pág. 558).

Esta segunda fase parece estar bastante cerca de lo que podría llamarse una politización de los movimientos, llegando a una partidización, tal como piensan los autores. No obstante, lo que sucede no es esto sino, por el contrario, una tendencia a la transformación de los movimientos en ONG. De allí la segunda razón del interés de este tipo de aporte. Parece bastante razonable hacer un paralelo entre esta segunda fase y las ONG, tanto en lo que se refiere a la institucionalización como a la existencia paralela entre estas organizaciones y los movimientos no institucionalizados. Si Arato y Cohen no aceptan el simple reemplazo en “un estilo *etapa*” de un tipo de movimiento por otro, esto es particularmente significativo para pensar a las ONG, no como una etapa de los movimientos sociales, sino como un tipo específico de organización, que cumple la función de mediadora entre el Estado y los movimientos. A lo que, no obstante, debe prestarse atención es a una diferencia fundamental entre la “segunda *etapa*” identificada por Arato y Cohen y las ONG. Mientras la primera apunta a una politización y partidización, las organizaciones no gubernamentales actúan en un campo de la despolitización y despartidización. El profesionalismo presente en estas organizaciones trata de eliminar cualquier efecto de politización presente en los movimientos sociales.

Teniendo presente la tensión estado-sociedad civil a partir de una perspectiva de género, lo que se observa son dos tendencias que pueden estar avanzando en sentido inverso. Una es la de la constitución de esferas públicas dentro de la sociedad civil, creando liderazgos y canales de presión e intervención ante el aparato estatal. Algo así como una especie de vivero para candidatas a cargos electivos. Por otra parte, no obstante, la presencia cada vez más fuerte de las ONG como portavoces de esta sociedad avanza en sentido inverso de la saludable tensión. Estas organizaciones, en la medida en que asumen el papel de mediado-

ras o de sustitutas del Estado, relajan la tensión, haciendo posible que en lugares con Estados más excluyentes o marcadamente neoliberales haya una especie de división del trabajo entre la sociedad civil y el Estado, diluyendo así la tensión.

III. Retomando el texto de O’Donnell a partir de los comentarios de arriba, me gustaría hacer una serie de observaciones finales:

En los preliminares de su texto, O’Donnell parte de la identificación. A su vez, reivindica actuar para garantizar el bien de la asociación. La versión oficial de la autoridad toma decisiones a partir de dos tareas básicas: “suplir las necesidades colectivas y tomar decisiones que involucren a todos sus miembros”. No todas las decisiones o intereses colectivos tienen una dimensión de género. Muchos de estos intereses y decisiones alcanzan (tanto como derecho como deber) por igual a todos los ciudadanos independientemente de sexo o de cualquier otra cualidad. No obstante, un conjunto de estos intereses colectivos y de estas decisiones ciertamente alcanzará de formas diferentes a hombres y mujeres. Solamente un Estado que incluya el corte de género en sus políticas públicas, en las decisiones que afectan a todos, podrá afectar a todos por igual, en lo que concierne al género. La garantía de esta norma sólo podrá constituirse en el efecto de las tensiones discutidas anteriormente que desafía el Estado supuestamente objetivo en relación con el conjunto de sus ciudadanos.

O’Donnell enfatiza la territorialidad del poder del Estado y su relación con la Nación. Cuando se refiere específicamente a América Latina apunta a la incapacidad de algunos Estados de llegar a todo el territorio nacional. En una perspectiva de género esta cuestión adquiere una dimensión diversa. En la medida en que las mujeres sufren opresiones en el ámbito privado, hay “territorialidad” allí donde la ley no tiene fuerza. La violencia contra las mujeres sucede, en gran parte, dentro de la casa, territorio al cual no llega el poder del Estado. Aquí no se está proponiendo el quiebre de este derecho fundamental, sino que se es-

tán retomando las tensiones expuestas arriba para que la mujer sea ciudadana dotada de plenos derechos. La opresión, que hace de ella víctima de un conjunto de violencias, debe ser publicitada. Debe ser llevada al territorio donde la ley tenga validez. De allí que sea fundamental el fortalecimiento de las esferas públicas en la sociedad civil, capaz de proponer políticas públicas y la acción directa del Estado.

De las seis características que un régimen democrático debe poseer, dos de ellas son particularmente complejas en la perspectiva del género: la 4ª característica, el criterio de la inclusión de todos los adultos, y la 5ª, que “todos los adultos tienen derecho a participar del Estado y del gobierno”. La garantía de este derecho, como fue discutido anteriormente, no garantiza que los ciudadanos y, en particular, las mujeres, dotados de recursos de poder distintos (debido a su exclusión), puedan disfrutar de estos derechos, a pesar de garantizados. La experiencia demuestra que las democracias occidentales, aun en las democracias más sólidas y con menos problemas de injusticia social, no logran, con la garantía de derechos universales, garantizar en la práctica el derecho de participación de ciudadanos con poderes desiguales.

El conjunto de derechos políticos garantizados a los ciudadanos es una conquista histórica que implicó procesos de inclusión y acompañó la “expansión del capitalismo y del estado moderno” (ver sección III.5 del trabajo de O’Donnell). Según O’Donnell, la inclusión es una conquista reciente y fue construida en los países del norte occidental teniendo como base los derechos civiles anteriormente conquistados. En relación con esta ciudadanía se enfatiza como punto central la condición de agente del ciudadano, condición que está garantizada por el sistema legal legal (ver sección III.4 del trabajo de O’Donnell).

La conquista de la ciudadanía es uno de los temas más caros a las estudiosas de las condiciones del género en las democracias modernas, justamente porque el conjunto de garantías y derechos ha sido el andamiaje esencial para el avance de todo proceso de inclusión, pero este mismo andamiaje es responsable de la eliminación de las dife-

rencias el cual, haciendo de todos iguales, no reconoce las especificidades del género. Iris Young hace un interesante aporte en relación a los límites de la ciudadanía dentro de una perspectiva de género: Young identifica en la democracia que le da sustento a la ciudadanía universal el principio de la desigualdad. Haciendo hincapié en que los llamados derechos universales no pueden abarcar la diversidad de intereses y grupos, la autora defiende la existencia de derechos especiales.

Avanzando en su argumento, diseña la trayectoria de inclusión en el republicanismo americano y europeo, señalando el hecho crucial de que la inclusión de las mujeres, los negros, asiáticos, mexicanos etc., siempre y exclusivamente tiene lugar en la medida en que estos grupos ceden a la homogeneización y renuncian a sus diferencias y, por lo tanto, a sus intereses, en la esfera pública. Young concluye: “...the emphasis by such participatory democrats on generality and commonness, however, still threatens to suppress differences among citizens” (Young, 1995: pág. 181). En una sociedad, según la autora, donde existe el corte entre grupos de opresores y oprimidos, renunciar a intereses particulares en beneficio del punto de vista general es reproducir la opresión (Young, 1995; pág. 184). La autora trata el tema orientada hacia la realidad norteamericana.

Cuando ha de tratarlo orientándose a América Latina se da contra un serio factor de complicación señalado por O’Donnell, por el cual en la región la conquista de la ciudadanía no se da en un proceso de tipo “etapista”, como sucedió en el norte occidental, donde los derechos civiles ya convivían con la política en manos de las oligarquías. De allí se desprende que las frágiles democracias latinoamericanas, por fuerza de los condicionantes históricos de fin del siglo XX y comienzos del XXI, deben enfrentarse con una doble tarea: garantizar el estatuto legal de la igualdad, es decir, de la ciudadanía, ocupándose, al mismo tiempo, de las diferencias que necesitan un espacio de expresión para tornar real el propio estatuto legal.

O’Donnell avanza en esta discusión cuando apunta a la centralidad de la rela-

ción entre derechos políticos, civiles y sociales: "Ubicar la cuestión de las capacidades en la esfera política implica ir más allá de la atribución universalista de los derechos de ciudadanía política: lleva a preguntarnos sobre las condiciones que pueden o no permitir el ejercicio efectivo de estos derechos." (ver sección VI en el trabajo de O'Donnell). Si esta cuestión es relevante para el conjunto de las poblaciones en la región latinoamericana, la misma se vuelve crucial cuando es examinada a partir de una perspectiva de género.

La totalidad de la ciudadanía política de las mujeres está muy relacionada con la posibilidad de superar dos condiciones directamente relacionadas con los derechos civiles y sociales: la violencia doméstica y el acoso sexual por un lado y las condiciones particulares de pobreza y los derechos reproductivos por el otro. Por lo tanto, la democracia debe asegurarse el conjunto de derechos diferenciados para que las mujeres puedan vivir su ciudadanía política en las mismas condiciones que los hombres.

En el ítem anterior de este comentario me detuve muy esencialmente en la cuestión de la sociedad civil y en su relación de tensión con el Estado. También señalé las semejanzas y las diferencias entre la noción de sociedad civil y contexto social presentes en el texto de O'Donnell. Aquí, me gustaría hacer un comentario final sobre las cuatro conclusiones importantes a las que el autor llega en lo que respecta a la relación del contexto social con el individuo y las potencialidades del régimen democrático: "We have approximated some conclusions. One is that, if my life is enriched by a diverse social context, then it is in my interest that all individuals, or as many as possible, have the necessary capabilities to freely choose their own functionings. Another conclusion is that it is also in my interest that these rights be inscribed in the legal system, thus clarifying and entrenching them against hostile or indifferent views. A third conclusion is that the social aggregate of these individual rights, when broadly and effectively enacted, become the public good of freedoms that can be generally enjoyed, and that surround and make possible a democratic re-

gime. A fourth conclusion is that, if these rights are truncated (e.g., if they are poorly implanted), the diversity of the social context is impoverished and, with it, the possibility of emergence of the rich public sphere of a democracy of high quality" (ver sección X del trabajo de O'Donnell).

O'Donnell, en realidad, nos pone ante un dilema de difícil solución, muy cercano a otro dilema entre la democracia y la injusticia social: si una democracia robusta sólo puede existir a partir de un contexto social rico, ¿cómo construir este contexto fuera del régimen democrático que le garantice un sistema legal justo al conjunto de los ciudadanos? Históricamente, esto se hizo posible cuando los derechos civiles se adelantaron a los políticos. La identificación de la esfera pública burguesa en el siglo XVIII por Habermas es un buen ejemplo de ello. No obstante, nos encontramos ante condiciones muy diferentes de la estudiada por el filósofo alemán o de la identificada por O'Donnell en su texto.

Existe una concomitancia en la contemporaneidad entre la necesidad de un contexto social vigoroso y un estado democrático. Sin querer solucionar el dilema, me gustaría concluir señalando dos temas largamente tratados en los estudios de género y que parecen no encontrar el mismo refugio en el *main stream* de la Ciencia Política: el primer tema se refiere a una nueva mirada hacia la sociedad civil, buscando identificar en ella las potencialidades a través de sus organizaciones, desde las más formales hasta las más informales e incluso improbables. La fuerte tendencia de un cierto lamento sobre la fragilidad de la sociedad civil, tanto por parte de los académicos como por parte de la propia militancia política, congeló a la sociedad civil con calificativos tales como clientelismo, apadrinamiento, desorganización.

Esto, de cierta forma determinó que la Ciencia Política prestase muy poca atención a lo que estaba sucediendo en este espacio en los últimos 20 años. La sociedad civil ha experimentado un grado de organización bastante significativo tanto a través de grupos organizados en torno de demandas específicas como a través de grupos organizados a

partir de una postura identitaria. Es en este núcleo donde se desarrolló el movimiento feminista que los derechos de las mujeres ganaron legitimidad, que las mujeres ocuparon espacios públicos y se relacionaron con el Estado y con el régimen. Desde la perspectiva de género, la incorporación de nuevos

participantes en el propio régimen, a pesar de las tensiones que los acompañan, permite un proceso de inclusión que refuerza el régimen, tomando en cuenta tanto su naturaleza institucional como su potencialidad para ocuparse de las cuestiones más graves de la desigualdad social.

■ Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada

La historia de la democracia en América Latina presenta trazos singulares que le dan una gran importancia en una perspectiva de política comparada. Su estudio debería acompañarse de un cierto número de notas filosóficas e históricas; ellas le darían una “profundidad de campo” y contribuirían a concebir de manera más extendida la pregunta por el desarrollo democrático. Convendría, por ejemplo, considerar la persistencia de las contradicciones estructurantes entre lo político y lo social en América Latina para apreciar en forma dinámica el estado de las democracias actuales. A su vez, tomando en cuenta la importancia de los “lugares de memoria” o los “objetos de memoria” como formas activas de la identidad social y política, una búsqueda de éstos permitiría aclarar el sistema de las “esperas”, y de las faltas de visión simultáneamente, que continúan estructurando los diferentes imaginarios políticos latinoamericanos. Si existe una fuerte memoria de la libertad y de la opresión en América Latina, ligada a fechas, a lugares o personas, cabe preguntarse: ¿por qué no hay una memoria equivalente de la democracia?

Pierre Rosanvallon *

Nota del autor: El documento preparado por Guillermo O’Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, constituye una base de trabajo de gran calidad. Delinea un marco articulado y coherente que permite abordar un análisis comparativo de los regímenes de los países de Latinoamérica y de la situación en que se encuentran las libertades en esos países. Los dos capítulos consagrados a las “sugerencias empíricas” para evaluar los regímenes y los Estados son particularmente valiosos. Sin embargo, su lectura suscita cierto número de preguntas. La principal es de orden conceptual.

Si bien el informe observa en primer lugar, en mi opinión, que la definición de la democracia no puede ser únicamente institucional, considera sin embargo casi de inmediato que el estudio de los regímenes y de los electores constituye un “*safe harbor*” (re-

fugio) del que no desea alejarse demasiado, ya que una percepción ampliada le parece demasiado “arriesgada”. Opino, por el contrario, que ese riesgo merece ser corrido. Sin embargo, no se trata tanto, en mi parecer, de enmendar el texto existente (ya que el marco analítico que aplica me parece adecuado en la relación limitada al objeto que se ha propuesto) sino de agregarle cierto número de elementos. En efecto, creo que resultaría útil diseñar un marco de comprensión ampliado aun si éste no puede ser objeto de grillas de evaluación comparativas tan indiscutibles como las que provienen de las “sugerencias empíricas” relacionadas con los regímenes y los Estados, formuladas con precisión y justeza por Guillermo O’Donnell. Las sugerencias que planteo a continuación deben entonces ser entendidas como las reflexiones de un historiador de la democracia y de un filósofo político, deseoso de sugerir un eventual complemento a la contribución primaria de un politólogo.

* Es Profesor de Historia y Filosofía Política del Collège de France, y Director del Centro de Investigaciones Políticas Raymond Aron (CNRS). Fue secretario general de la Fundación Saint Simón hasta su autodisolución en 1999. Fundador y redactor en jefe de la revista de reflexión *CFDT-Aujourd’hui* de 1973 a 1976. Actualmente suele escribir en el periódico *Liberation*. Coautor, junto con Jean-Paul Fitoussi, del libro *La nueva era de las desigualdades*.

1. Captar la “dimensión societaria” del hecho democrático

La ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una “comunidad de ciudadanos”. Pero esta última no puede ser definida simplemente por el derecho a votar y la garantía de contar con la protección de cierto número de libertades individuales. La ciudadanía está también caracterizada por *la existencia de un mundo en común*. Dicho de otro modo, tiene necesariamente una *dimensión societaria*. Tocqueville fue el primero en subrayar que la democracia caracterizaba una *forma de sociedad*, y no únicamente un conjunto de instituciones y de principios políticos (en esta perspectiva, Tocqueville forjó el concepto complejo de igualdad de las condiciones para caracterizar el movimiento hacia el cual tendía dicha sociedad). Quizá captamos hoy esta cuestión de la producción de un mundo común en forma más precisa cuando hablamos de organización de una *esfera pública* (espacio de deliberación en común), de existencia de *modalidades de compromiso cívico* (tareas comunes compartidas, como el servicio militar) o de implementación de una *comunidad de redistribución* (existencia de un Estado providencia-redistribuidor, fundado sobre el reconocimiento de la existencia de cierta deuda social).

Este último punto es esencial. En efecto, no puede separarse la ciudadanía política de la “ciudadanía social”, o para decirlo de otro modo, el Estado-providencia de la nación. Esta relación ha desempeñado un papel esencial en la historia de las democracias europeas. Las instituciones organizadoras de una “seguridad social” estuvieron allí ligadas al refuerzo de un vínculo cívico generado por las dos grandes guerras del siglo. En 1930, uno de los apóstoles franceses de la primera ley sobre la seguridad social, lo había expresado en términos sumamente significativos. El Estado-providencia, subraya, “nació inmediatamente después de la guerra, de la solidaridad que se había enraizado entre las distintas clases sociales, de la voluntad de conceder a los que habían defendido a la patria en las trincheras la ayuda necesaria en los días malos; del recuerdo de los es-

fuerzos que habían llevado a cabo, de una gran idea de solidaridad nacional”. Se decía lo mismo en Gran Bretaña o en Alemania. El Estado-providencia ha progresado en Europa con motivo de las crisis y las guerras, ya que esos períodos constituyen épocas de prueba, que generan la ocasión para una reformulación más o menos explícita del contrato social. La guerra radicaliza el curso de las existencias, reduce el vínculo social a lo social y a sus orígenes. Beveridge, en sus textos célebres, insistió justamente sobre este efecto igualador. “El efecto más general de la guerra, explicaba, es tornar más importante a la gente común. Cada individuo válido de la comunidad se convierte en efecto en un valioso capital” (*The Pillars of Security and Other War-Time Essays*, 1943).

Al amenazar con devolver a los hombres a su estado natural, la guerra los invita así a una experiencia de refundación de la sociedad. El vínculo entre el Estado-providencia y la reformulación del contrato social fue así muy fuerte, tanto después de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial. Al exponer los motivos de la disposición del 4 de octubre de 1945 sobre la organización de la seguridad social en Francia habla, por ejemplo, del “impulso de fraternidad y de acercamiento de las clases sociales que marca la finalización de la guerra” para justificar la institución de un sistema innovador y fuertemente redistributivo de seguridad social. Todos los ciudadanos de los distintos Estados europeos estaban muy conscientes de que esas reformas habían nacido de las terribles pruebas que acababan de atravesar.

También podríamos citar textos análogos de los Estados Unidos, ya se trate de analizar las consecuencias de las guerras o la gran crisis económica de 1929 sobre la organización de nuevas instituciones sociales (ver los trabajos de Theda Skocpol o de Daniel Béland). Si bien el siglo XX ha encarnado esta visión “societaria” de la democracia, no hizo más que desarrollar una característica virtual, enraizada en la idea misma de democracia. Convirtió en realidad la intuición de Rousseau, para quien “la patria debe ser la madre común de todos los ciudadanos”. En Europa y en los Estados Unidos, se implementó entonces en el siglo XX un

Estado cívico-providencia (sin duda, con enormes diferencias), que conjuga la preocupación por reducir las desigualdades, a la aplicación de procedimientos de redistribución o aseguradores.

Con la apertura de las economías implicadas en la globalización, se ha replanteado el concepto tradicional del Estado-providencia. Pero se sigue percibiendo como decisivo el “vínculo de nación”. Incluso, la vida política de la democracia y la vida social van a identificarse en forma creciente. Por motivos que he analizado en detalle en *La nouvelle question sociale* (1995), el Estado-providencia se convertirá, de alguna manera, en algo cada vez más directamente político. La búsqueda de la justicia vinculará cada vez en forma más inmediata el arbitraje social y la deliberación democrática. La vida de la democracia estará emparentada con un esfuerzo por hablar un mismo idioma y ponerse de acuerdo sobre las formas de la deuda social. Resulta actualmente imposible preservar el Estado-providencia sin, de alguna manera, “rehacer la nación”, es decir sin volver a vivificar el fundamento cívico en el que se arraiga el reconocimiento de una deuda social mutua.

La situación de la democracia en América Latina debiera igualmente abordarse desde esta perspectiva. Quizá sea eso lo que permite explicar en profundidad la dificultad de organizar un Estado-providencia en algunos países. Si resulta imposible desarrollar un sistema asegurador sin desarrollo económico y sin generalización de los asalariados, quizás el defecto del Estado-providencia solidario proviene principalmente del carácter demasiado frágil de la identidad colectiva. Cuando el sentimiento nacional proviene sobre todo de la apropiación individual de símbolos valorizadores (por identificación, por ejemplo, con deportistas o estrellas del espectáculo) o cuando se origina en una simple oposición a terceros, no permite fundar obligaciones recíprocas. La nación entonces es entendida como un bloque idealizado, que se presupone unificado y homogéneo. No es percibida como un espacio de redistribución para hacer vivir. Se la entiende como algo dado, preexistente, cuando en realidad debe ser construida. La

perversión populista de la idea de nación proviene justamente de este escamoteo de la dimensión democrática-solidaria.

La experiencia latinoamericana merece ser medida con la misma vara. Contrariamente a Europa, no es un continente que haya sufrido durante el siglo XX el desquicio de las guerras, ni se vio totalmente implicado en ellas (con algunas excepciones). ¿Tuvo esta especificidad histórica esencial por consecuencia la instauración de una relación diferente entre “democracia política” y “democracia social”? ¿Por qué las dramáticas crisis sociales no generaron el reconocimiento de una mayor deuda social en el espacio latinoamericano? Es este un elemento del balance y de la evaluación que parece esencial.

2. La democracia vista desde abajo

Los regímenes políticos deben ser evaluados en función de criterios objetivos. Sólo así pueden establecerse clasificaciones y tipologías que sirvan de fundamento para proyectos de reforma. Pero también puede resultar útil *percibir la democracia en forma negativa*, a partir de las desilusiones que puedan experimentar los ciudadanos. Sin duda, estas desilusiones pueden estar alimentadas por ilusiones o fantasías. Pero son de todos modos elementos estructurantes del universo democrático, capaces de ponerlo en peligro. La democracia —nunca se enfatizará demasiado— no constituye únicamente un “modelo” que sería necesario implementar. *Es vivida como una historia, como una experiencia*. La cuestión no consiste, en este contexto, en determinar qué debería ser idealmente la democracia, o a qué podría pretender idealmente. Tampoco consiste en considerar, a la manera de Kelsen, únicamente la racionalidad interna de sus principios. No existe un “modelo original” de la democracia, que haya sido a la vez claramente formulado y abiertamente contradicho (en esta última perspectiva, una reflexión como la de Norberto Bobbio tuvo el mérito de presentar una rica documentación histórica). La cuestión importante no reside en la evidencia de una traición de la

que nacería un sentimiento de desilusión. Son las expectativas y las promesas *iniciales* mismas las que deben ser entendidas como relativamente indeterminadas.

La vida y la “calidad” de las democracias, tanto en América Latina como en cualquier otra región, es indisociable de un trabajo de exploración y de experimentación, de comprensión y de elaboración de sí mismas. Las democracias siempre pueden descifrarse bajo las condiciones de su *puesta a prueba* sensible. Comprender su dinámica y sus dificultades no puede por esta razón disociarse de una larga consideración histórica. Por lo tanto, la caracterización de las democracias debe hacerse a la luz de su perspectiva en el tiempo. Deben tenerse en cuenta los incumplimientos, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que constituyen la contrapartida de la experiencia de la democracia.

La democracia plantea una pregunta que permanece por lo tanto continuamente pendiente: jamás parece poder dársele una respuesta perfectamente adecuada. La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas de incompletud y de incumplimiento, que jamás puede reducirse a una fórmula simple de la que resultaría fácil obtener la clave. Esto explica el cortejo de decepciones que marcan su historia. También debe retomarse el hilo histórico de las perplejidades, las interrogaciones y los titubeos para captar *el estado presente* de la democracia en los distintos países. El análisis comparado de la “decepción democrática” en los distintos países de Latinoamérica ofrece así un punto de vista sumamente útil para captar la “democracia vivida”. Me parece necesaria una “fenomenología de la experiencia democrática” para comprender mejor las dificultades y los logros.

3. La democracia y sus patologías

Europa fue durante el siglo XX el continente de los totalitarismos. Las democracias de esta región del mundo no pueden entenderse independientemente de este hecho. El totalitarismo ha encarnado una inversión extrema de la democracia, llevando a cabo

una forma patológica de cumplimiento de sus promesas y de reducción de sus aporías constitutivas. En efecto, es posible analizar la fantasía activa de un poder que absorbe plenamente a la sociedad —que caracteriza al totalitarismo— como si correspondiera a una exacerbación utópica del principio representativo, queriendo lograr artificialmente que un mismo movimiento genere una sociedad perfectamente legible en su unidad y un poder que se supone esté completamente identificado con dicha sociedad, y que se propone suprimir desde su origen la distancia entre lo social y lo político.

El motor de la empresa totalitaria proviene de esta pretensión que se prolonga en la utopía de hacer existir un poder totalmente identificado con la sociedad, carente de toda disociación con ella. Por esta razón, el poder totalitario es guiado por una lógica imperativa de la identificación. Al radicalizar y al erigir en absoluta la figura del partido de clase, se propone ir más allá de las aporías primarias de la representación e instituir un poder que “represente realmente” a la sociedad. Es el Partido el que implementa esta cadena imaginaria de identificación, que lleva a convertir el buró político, e incluso al Primer Secretario —al que Solzhenitzin llamaba el *Egócrata*— en la perfecta encarnación del pueblo.

Esta “exploración por los abismos” de la democracia sigue siendo una vía privilegiada para comprenderla. El continente latinoamericano no ha conocido estos extremos. Sin embargo, ha sido el terreno de todo un conjunto de perversiones recurrentes: populismo, caudillismo, dictaduras militares, etc. Sería conveniente hacer precisamente el recuento de estas patologías y ordenar las interpretaciones de estos fenómenos, esforzándose por reconstruir su historia. Es necesario entender el siglo XIX, e incluso el período anterior, para poder reflexionar sobre el estado de la democracia en América Latina. No se trata tan sólo de entender el peso de una tradición política (que puede pesar tanto como muchos determinismos económicos y sociales) sino también de entender cómo se generan las contradicciones y aporías que siguen activas *hoy*.

Se debe analizar en primer lugar el vín-

culo muy particular que se estableció en el siglo XIX en la mayoría de los países de América Latina entre estructuras sociales del antiguo régimen (representaciones indiosociablemente holistas y corporativas de lo social) y formas políticas modernas (gobierno parlamentario, reconocimiento del ciudadano-elector, etc.). Se fue urdiendo así en esta región una relación singular entre lo antiguo y lo nuevo (que sin duda también se encuentra en Europa, pero bajo formas distintas) de la cual es posible pensar que continúa produciendo ciertos efectos. Se puede analizar lo que se llama populismo en esta perspectiva, como proveniente de la necesidad de satisfacer una identidad claudicante por medio de una ficción.¹ Hace resurgir la unidad en una realidad de divisiones que no se puede o no se desea superar (conduciendo nuevamente al problema evocado anteriormente del vínculo entre ciudadanía social y ciudadanía política).

La historia del autoritarismo también merece ser interpretada de acuerdo a una matriz de comprensión para el presente. Alejada de la experiencia totalitaria europea, la historia de América Latina está jalada por *dictaduras reversibles*. En efecto, estos regímenes han tenido la doble característica, muy original, de estar marcados por una doble incapacidad. En primer lugar, incapacidad de los ideólogos autoritarios y proclives a la seguridad para romper en forma radical con las representaciones democráticas (Octavio Paz recordaba con frecuencia que todos los dictadores militares del continente siempre habían declarado solemnemente, en cuanto accedían al poder, que sólo lo ocuparían transitoriamente, ya que las instituciones democráticas regulares

serían restablecidas en cuanto las circunstancias lo permitieran); en segundo lugar, la característica de la incapacidad de los partidos militares para liberarse en forma dura del aval de la opinión pública.

Durante casi veinte años, se han consagrado nuevos trabajos a la cuestión de la “transición” a la democracia en América Latina. Pero sería quizá conveniente también considerar la persistencia de contradicciones estructurantes entre lo político y lo social en América Latina, para entender en forma dinámica el estado de las democracias.

4. La memoria de la democracia en América Latina

Los historiadores políticos han insistido mucho en las dos últimas décadas en muchas partes del mundo sobre los *sitios de memoria* o los *objetos de memoria* como formas activas de la identidad social y política. No me parece que se haya realizado un trabajo equivalente en los distintos países de América Latina. Estoy convencido de que permitiría aclarar el sistema de las expectativas y las cegueras simultáneas que continúan estructurando los distintos imaginarios políticos. Existe en América Latina una fuerte memoria de la libertad y de la opresión, asociada a fechas, lugares y personalidades específicas, pero llama sin embargo la atención que no exista una memoria equivalente de la democracia.

Estas distintas observaciones, que sólo indican en forma demasiado breve alguna

¹ La celebración populista de la nación evoca una tentativa de refiguración esencialista. Se trata de resucitar, bajo la apariencia del Uno, un sentimiento de identidad desfalleciente. Esta empresa se funda sobre la extremada radicalización de un principio vitalista. Hace derivar la identidad de un doble movimiento de ocultamiento a la sociedad de las divisiones internas y de exacerbación de las diferencias con lo que le es exterior o ajeno. En este caso, el pueblo sólo cobra forma en el movimiento de designación de sus supuestos enemigos: elites, sospechosas de cosmopolitismo, poderes ocultos que amenazan su integridad, inmigrantes que amenazan con el riesgo de mestizaje, multinacionales embarcadas en un complot contra la soberanía. En estas circunstancias, la constitución de la identidad es dependiente de una continua denuncia de lo que la estaría amenazando. La visión populista pretende que el pueblo posee en forma inmediata una consistencia plena, que es perfectamente transparente para sí mismo en su esencia. La idea de este pueblo unido no puede entonces perdurar sino en su creciente distanciamiento de la realidad, invitando a alimentarlo cada vez más con fantasías para hacerle creer en su identidad natural. Este “pueblo imaginario” está condenado a distanciarse cada vez más de la realidad. Cuando los acontecimientos lo condenan a enfrentarla, el choque resulta brutal.

líneas de investigación, sugieren que la historia de la democracia en América Latina presenta rasgos singulares, que le dan una gran importancia en una perspectiva de comparación. Es dable también esperar que produzcan resultados que deberían contribuir, en todos los continentes, a una mejor comprensión de la democracia y sus aporías, permitiendo así tener la esperanza de

que se desarrollen más. El Informe de Guillermo O'Donnell podría así beneficiarse, en mi opinión, si estuviera acompañado por algunas *Notas filosóficas e históricas* sobre la democracia en América Latina; le aportarían cierta “profundidad de foco” y contribuirían a concebir en forma más amplia la cuestión del *desarrollo* democrático en esta región.

■ SEGUNDA PARTE

Tres tesis, elaboradas por el Informe, sobre el desarrollo democrático en América Latina

Índice de aportes

Desarrollo de la democracia en América Latina: Estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda. Documento base

Algunos comentarios sobre la Tesis I. Andrew Arato

Desarrollo democrático en América Latina: su estado, las percepciones de los ciudadanos, indicadores y agenda. Renato Boschi

Acerca de los atributos de la democracia como régimen político. Larry Diamond

Comentario al documento “Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agentes”. Manuel Antonio Garretón M

Sobre la democracia como organización social (Acerca de la tesis III). Jennifer McCoy

Los caminos sinuosos de la democracia. Alain Touraine

Comentarios sobre las tres tesis. Laurence Whitehead

■ DOCUMENTO BASE

Discusión de tres tesis para un marco teórico del proyecto “Desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”

Las tres tesis que se someten a la discusión son:

La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.

Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad y el Estado que organiza ese régimen político es profundamente diferente, de donde sus necesidades y riesgos son singulares.

El Estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.

A partir de las ideas precedentes, se identifican algunas líneas de reflexión que sirven de ejes centrales para una revisión crítica, a través de comentarios, documentos y Memoranda Sustantivos de una pluralidad de expertos.

Nota de los editores: este documento, junto con el trabajo escrito por Guillermo O'Donnell, desea promover una discusión sobre el marco teórico que sostienen éste y los sucesivos informes del proyecto sobre el “Desarrollo de la democracia en América Latina”. Aquí se desarrolla una línea argumental, parte de la base teórica del proyecto, conteniendo una serie de afirmaciones que incluyen las tesis y supuestos que las fundamentan. Este ejercicio de discusión consiste en someterlos a un análisis crítico para corroborar su consistencia. Se desagregan los supuestos contenidos en el texto para facilitar su discusión y verificación.

Tesis I:

La democracia es una forma de organización de la sociedad.

Se supone que la democracia es una for-

ma de organización del poder en el conjunto de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.

La democracia es un sistema que regula y actúa sobre las disparidades y conflictos que surgen como resultado de las desigualdades del poder en una sociedad para permitir la expansión de la ciudadanía civil, política y social.

La idea de democracia como organización social supone la existencia de 7 aspectos fundamentales:

Implica un régimen político característico y caracterizable:

En primer lugar, el régimen político descansa sobre la existencia de un Estado y una nación que delimitan los alcances del poder y a quienes alcanza ese poder.

En segundo lugar el régimen tiene una *dimensión procedimental*, en la que se determina: (a) a quiénes les está permitido acceder a las principales posiciones de gobierno; (b) las

formas y canales de acceso al gobierno; y (c) las reglas (formales e informales) que rigen el ejercicio del poder y el proceso de toma de decisiones; y una *dimensión conductual* que remite al grado de aceptación de las reglas de procedimiento y la medida en que las mismas logran estructurar y dar forma a la conducta política efectiva de los actores y ciudadanos (Munck, Gerardo, 1996).¹

Tanto el supuesto, en ocasiones no tenido en cuenta, de la existencia del Estado y la nación, como la explicitación de la naturaleza bidimensional del régimen político, adquieren pertinencia en el contexto de las democracias de América Latina y se vuelve relevante su abordaje en el marco de este proyecto. Por lo demás, el régimen político como componente de la democracia como organización social implica² los siguientes atributos:

Autoridades públicas electas.

Elecciones libres y limpias.

Sufragio universal.

Derecho a competir por los cargos públicos.

Libertad de expresión.

Información alternativa.

Libertad de asociación.

Quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos.

Las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos.

Debe existir un territorio indisputado que defina claramente el *demos* votante.

Debe existir la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

Implica que el acceso al **poder de Estado** sea sustantivo:

La soberanía interior del Estado: esto es, que no haya en el territorio del Estado otra

organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado.

Esto implica el monopolio del uso efectivo de la fuerza; impartir justicia de modo **efectivo** y **definitivo**; normar las conductas de los individuos y organizaciones; procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines; ejecutar las políticas decididas.

Implica también la capacidad institucional y organizativa para aplicar sus decisiones.

Implica la vigencia del **Estado de Derecho**: Independencia de los poderes.

La existencia de un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos: 1. defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política, 2. defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población, 3. establece redes de responsabilidad *accountability* que impliquen que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.³

Sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

La libertad de la persona: de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales.

Implica una forma de **organizar el poder** en la sociedad:

Las relaciones de poder deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales. De manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.

Lo sustantivo de una democracia es que el poder —sea público o privado— esté organizado de tal forma que no sólo no vulnere los derechos sino que sea un instrumento central para su expansión.

¹ Munck, Gerardo, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", *Revista Ágora* N° 5, Buenos Aires, 1996.

² El grado o nivel de desarrollo de cada uno de estos atributos es pertinente al análisis del estado de la democracia.

³ O'Donnell, Guillermo "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, Buenos Aires, 1993.

El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser “objetivo”, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.

La capacidad de imperio del poder del Estado es resultado de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.

Implica una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos de manera que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio que no sean la consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

Implica un grado de gobernabilidad democrática y la sustentabilidad, que a su vez suponen:

Que la organización del poder en la sociedad es vista favorablemente por una mayoría para la expansión de sus derechos de ciudadanía.

Que tal organización genera legitimidad de las instituciones y los actores.

Que estos elementos son perdurables en el tiempo y las expectativas en que se fundan se retroalimentan.

Que la expansión de la gobernabilidad implica crecientemente al conjunto de la sociedad.

Que la presencia simultánea de los elementos precedentes genera sustentabilidad, regenera el poder del Estado y el gobierno y vuelve a incidir positivamente sobre la gobernabilidad.

La pertinencia de la agenda pública implica la capacidad del sistema para resolver sus dilemas mediante el debate público y una mayor claridad sobre los temas que merecen opciones reales a la hora de ejercer el voto u otro tipo de decisión ciudadana. **Supone:**

La capacidad de la sociedad para discutir libremente las cuestiones que hacen a los derechos de ciudadanía.

Que la agenda de gobierno se corresponde con los problemas que la mayoría de la sociedad objetiva.⁴

Que existe un mecanismo adecuado de articulación de demandas de parte de los partidos políticos.

Que este mecanismo es visto como razonablemente eficaz y transparente por la ciudadanía.

Que los medios de comunicación procuran captar y transmitir, de modo razonablemente transparente, las preocupaciones, demandas y posiciones de la mayoría de la sociedad frente a los problemas en juego.

Que el debate público de los puntos de la agenda, aporta, en algún plano, a la solución efectiva de los problemas en cuestión.

Tesis II:

Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad que organiza ese régimen político es profundamente diferente, de donde sus necesidades y riesgos son singulares.

En los últimos veinte años del siglo la democracia llegó a ser el régimen político de casi todos los países de la región. Nunca había tenido tal continuidad ni difusión geográfica. Pero ese súbito florecimiento y expansión tiene sus fragilidades, riesgos y desafíos que no son idénticos a los de las democracias centrales ni a los de los períodos de transición democrática en la región.

Hace 25 años, de los 17 países que forman parte de la América Latina continental solamente muy pocos podían ser clasificados como democráticos. Un cuarto de siglo después, todos esos países cumplen con los requerimientos, por lo menos básicos, del régimen político que implica una democracia.

A su vez, esta región sigue conformada por países en desarrollo, con grandes sectores sociales ubicados por debajo de la línea de pobreza, altos niveles de concentración del ingreso y el nivel de desigualdad más pronunciado del mundo.

Estos dos rasgos definen una realidad singular en el mundo: **por primera vez una**

⁴ *Contrario sensu*, importa que el gobierno no asume la agenda (o puntos de la misma) de sectores minoritarios con acceso privilegiado al poder.

región en desarrollo está, en su totalidad, organizada políticamente de forma democrática.

Los desafíos de esas democracias son propios y singulares. Democracia y riqueza y democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos distintos.

Sin embargo, es habitual que cuando se piensa en América Latina desde los grandes centros mundiales, se lo haga a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que los métodos y recetas para la expansión democrática tienen, para la América Latina, otro contenido y presentan dilemas distintos.

Es un error habitual pensar en el desarrollo democrático de una sociedad latinoamericana, con el supuesto implícito de que su situación económica es similar a la de un país altamente desarrollado. Por ejemplo, el apoyo que los ciudadanos están dispuestos a dar en un país rico a su sistema político es mucho más profundo y fuerte que el que darían los de un país cuyos habitantes gozan de libertades políticas pero comprueban que sus condiciones materiales de vida no han mejorado sustantivamente. La decisión y voluntad de defender la democracia, de tolerar sus fallas y las capacidades institucionales para superar las crisis son totalmente distintas en un caso y en otro.

No es menos común cometer el error de pensar en términos de reforma económica, como si no existiera democracia. Es decir, como si los difíciles y dolorosos procesos de ajuste estructural —necesarios técnicamente— fueran neutrales en las decisiones que toman las mayorías al momento de votar o de expresar su apoyo o rechazo a un gobierno, o como si se pudiera llevar adelante un plan económico sin apoyo de la población

o, aun peor, a pesar de su hostilidad manifiesta. Las reformas económicas que no generan legitimidad, tarde o temprano generan tensiones en un sistema democrático.

Las democracias pobres de América Latina obligan a pensar la economía y la democracia en términos propios, a riesgo de caer en la equivocación de creer que la democracia tiene más resistencia de la que en realidad cuenta o que las transformaciones económicas pueden hacerse independientemente de individuos que expresan libremente sus opiniones.

La opción constitucional por el presidencialismo, que mayoritariamente han adoptado los países latinoamericanos, ha sido señalada por diversos autores como una debilidad para la estabilidad de las democracias de la región. La duplicación de instancias políticas con legitimidad popular, la rigidez de los períodos de gobierno y la ausencia de incentivos fuertes para el establecimiento de alianzas políticas⁵ han sido mencionadas como factores que ilustran los inconvenientes que el presidencialismo plantea a las democracias. Sin embargo, otros autores⁶ argumentan que la combinación presidencialismo con sistemas electorales de representación proporcional y sistemas de partidos pluralistas es más precisamente lo que plantea un desafío a las democracias en términos de estabilidad. En cualquier caso, el particular arreglo constitucional presidencialista de los países de América Latina constituye una singularidad de la región⁷ con implicancias para el funcionamiento y la expansión de sus democracias.

Al sostener esta singularidad, estamos partiendo de ciertos supuestos:

Se supone que el recorrido histórico de las democracias latinoamericanas difiere del

⁵ Linz, Juan. "Democracia presidencialista o parlamentaria: ¿hay alguna diferencia?"; 1998; Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

⁶ Dahl, Robert. *On democracy*. Yale University Press, 1998; Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, vol. XXVI, No. 2, 1993; O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 1993; among others.

⁷ Como señala Robert Dahl, "llama la atención que ninguna de las democracias más antiguas han adoptado esta combinación, con excepción de Costa Rica, que sin embargo, logró mantener la estabilidad de su democracia" (traducción propia). Esto, por un lado, destaca la singularidad del arreglo constitucional típico de la región y, por otro, plantea interrogantes acerca de los alcances de las dificultades que tal arreglo implica para la estabilidad democrática. Dahl, Robert. *On Democracy*, Yale University Press, 1998, págs. 159-160.

de las democracias tradicionales. La similitud de régimen confunde acerca de las diferencias en la organización.

Se supone que en las democracias noroccidentales⁸ el acceso a los derechos políticos de la ciudadanía y la construcción del régimen democrático acaecieron con posterioridad a algún grado de desarrollo de los derechos civiles (y sociales). En las democracias noroccidentales la vigencia del Estado de Derecho, los derechos civiles en general e incluso algunos sociales, precedieron la consolidación de los derechos políticos y la instauración democrática. En América Latina, los derechos políticos precedieron en general a los derechos civiles y sociales. De esta secuencia distinta nacen fragilidades, riesgos y desafíos, propios y singulares.

Mucho de lo que sabemos viene de nuestro conocimiento de las democracias noroccidentales, pero desafortunadamente gran parte de ese conocimiento sólo se aplica a ellas. Limitarse a ver la democracia como un régimen puede llevarnos a suponer, contrariando toda evidencia, que los países de la América Latina son relativamente similares a las democracias desarrolladas, que las etapas de consolidación son similares, que las curas a sus enfermedades son parecidas o los riesgos de quiebre semejantes.

Se supone que en América Latina los derechos políticos germinaron previamente o con simultaneidad a los derechos civiles básicos. Se supone que esta particularidad en la secuencia de despliegue de los planos de ciudadanía en América latina otorga singularidad a las democracias de la región. Por lo tanto, las democracias de América Latina precisan ser entendidas en su originalidad. Sus posibilidades y sus riesgos son distintos a los de las democracias históricas. También sus curas, sus terapias, las áreas y las cuestiones que deben ser prioritariamente atendidas.

Se supone también que en América Latina existe una insuficiente difusión de la ciudadanía en todos sus planos, pero centralmente en los planos civil y social.

Se supone que la insuficiente difusión de la ciudadanía sobre la cual se estructura el régimen político democrático tiene consecuencias sobre el conjunto de las dimensiones de la democracia como organización social.

Se supone que las desigualdades socioeconómicas históricas en la región afectan el estado de la democracia en América Latina por dos vías: dificultades para expandir la democracia más allá de su dimensión de régimen y dificultades para expandir la ciudadanía en todos sus planos.

Tesis III:

El estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.

Analizar el estado de la democracia en América Latina supone auscultar el grado de desarrollo de sus sociedades y de los derechos de los individuos que las integran y el nivel de concreción de las esperanzas que éstos depositan en sus representantes. Es también indagar sobre su sustentabilidad, es decir, su capacidad para perdurar y perfeccionarse, a partir de la legitimidad que genera en los ciudadanos.

Establecer el estado de la democracia supone examinar el grado de desarrollo de cada uno de los siguientes planos:

La organización social democrática.

La ciudadanía en sus tres esferas (según Marshall);⁹ civil, política y social.

En primer lugar, tal como se expone en

⁸ En la definición de O'Donnell: Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. O'Donnell, Guillermo, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, Buenos Aires, 1993.

⁹ "A riesgo de parecer un sociólogo típico, comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes, pero el análisis no lo impone, en este caso, la lógica, sino la historia. Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos."

la Tesis I, la noción de organización social democrática alude a una visión global de la democracia que descansa en el régimen político, pero no se agota en él, aun cuando todos y cada uno de los atributos constitutivos del régimen pudieren alcanzar un grado relevante de expresión y eficacia en una sociedad dada. La existencia de un régimen político democrático que funcione con arreglo a sus condiciones esenciales no supone la existencia de una organización social democrática y, por consiguiente, sólo informa parcialmente acerca del estado de la democracia desde la perspectiva del proyecto.

La toma de partido acerca de una reflexión más comprensiva de la democracia que atañe a la forma de organizarse de las sociedades no debe interpretarse como una desconsideración del valor central que el régimen político tiene en una democracia moderna. El régimen constituye uno de los elementos de la democracia como organización social, pero la necesidad de su existencia le otorga una centralidad indiscutible, sin la cual, el conjunto de los demás elementos carecerían de la potencia explicativa para expresar en clave democrática los alcances y contenidos de su organización.

En consecuencia, indagar acerca del estado de *la democracia como organización social* supone, por un lado, auscultar las formas, grados y alcances de presencia y efectividad de cada elemento definido en la Tesis I.

La existencia del régimen político.

El acceso sustantivo al poder del Estado por parte de las autoridades electas,

Un Estado Democrático de Derecho (EDD), que a su vez supone:

La organización del poder en la sociedad, que a su vez supone:

Un tipo de interacción entre el Estado y otros Estados soberanos, que a su vez supone:

Un grado de gobernabilidad democrática y la sustentabilidad, que a su vez suponen:

Una agenda pública democrática.

Por otro lado, indagar sobre el estado de la democracia supone determinar los grados y modos de desarrollo de la ciudadanía en los países de la región en sus tres esferas (civil, social y político), agrupando derechos y obligaciones de acuerdo a su naturaleza y tratando de aproximarse al nivel de existencia real de los mismos. Corresponde además abordar las formas en que son ejercidos los derechos y obligaciones que constituyen los distintos planos de ciudadanía, las interacciones entre los sujetos que las encarnan, la forma en que estos haces de derechos y obligaciones coadyuvan a determinar pautas y conductas concretas y, finalmente, el tipo de impacto que ello conlleva sobre la expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

A partir de las ideas precedentes, se identificaron algunas líneas de reflexión que podrían servir de ejes centrales para una revisión crítica, a través de la solicitud de comentarios, documentos y Memoranda Sustantivos de una pluralidad de expertos.

Se supone que la calidad de la democracia se corresponde con el grado de expansión de su ciudadanía.

Se supone que la expansión de un esfera de la ciudadanía, en un sistema democrático no debe darse independientemente de las otras. V.g. la ciudadanía civil es necesaria para la expansión de la social; la política para garantizar la civil y la social, etc.

Se supone que la ciudadanía se fortalece con la expansión del alcance efectivo de la legalidad democrática (EDD).

dos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo 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. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.” T.H. Marshall. *Ciudadanía y clase social*, págs. 22 y 23.

Se supone que la eficacia del EDD se vincula con la calidad de las instituciones.

Se supone que una escasa expansión de la ciudadanía civil debilita la democracia.

Asimismo se supone que la inexistencia o fragilidad de mecanismos institucionales eficaces de control y rendición de cuentas debilitan la democracia.

El desarrollo insuficiente de las distintas dimensiones de la ciudadanía determina una limitación de la misma que horada la calidad de la democracia: se supone, entonces, que el grado de *ciudadanía de baja intensidad* de una democracia es inversamente proporcional a la calidad de la misma.

■ Algunos comentarios sobre la Tesis I

Concebir la democracia como un proceso significa, al menos, responder a 4 cuestionamientos: 1) ¿Cuáles son las condiciones mínimas de un orden democrático que nos permiten afirmar que un país ha traspasado un régimen dictatorial?, 2) ¿Cuándo podemos afirmar que la democracia, aunque más no sea en un sentido mínimo, se ha convertido en el único juego político en un país?, 3) ¿Cuándo podemos concluir que la consolidación democrática se ha convertido en un bien estable y de largo plazo, capaz de atravesar exitosamente los más diversos tipos de crisis y problemas severos?, y 4) ¿Se han establecido instituciones fuertes y eficientes que actúan en beneficio de una mejor calidad de democracia? Además de enfrentar estos desafíos, un estudio profundo de las democracias latinoamericanas debe incluir entre sus principios una toma de postura explícita acerca de cuál es el mejor sistema institucional. En este sentido, se afirma que el presidencialismo, en todo el mundo, incluidos los Estados Unidos, es un sistema pobre en términos de su aporte a la estabilidad democrática y las herramientas institucionales que aportan a la democratización.

Andrew Arato*

1. ¿Una tesis o una definición? Tal como está redactada, la Tesis I no es una tesis sino una definición. No se puede rebatir una definición, que no puede ser ni verdadera ni falsa. Hay quienes sostienen que la democracia es un conjunto de procedimientos limitados para la selección de los líderes; otros dicen que es la organización general del todo social que permite, en las sociedades conflictivas, la expansión de la ciudadanía. Ninguna de estas aseveraciones es correcta o errónea. **Ambas pueden ser útiles para algunos fines.** Y ambas pueden ser mal utilizadas: la primera para promulgar democracias sociales bastante autoritarias; la segunda para denunciar a las menos autoritarias como antidemocráticas.

2. **Un punto de vista normativo y otro empírico.** Obviamente, la Tesis I, tal como está redactada, sólo se proponía evitar el primero de estos usos erróneos y, en el contexto latinoamericano, ese objetivo podría estar justificado. Pero, para cumplir su

objetivo, debería convertirse en una tesis genuina, lo cual se puede lograr de dos maneras: desde el punto de vista normativo y desde la teoría empírica respectivamente.

Tesis Ia. (versión normativa): Para poder cumplir con las normas democráticas fundamentales de igualdad y autonomía política, **la democracia no debería concebirse simplemente como un régimen político, sino como una forma de organización del poder que afecta a la totalidad de la sociedad** [o mejor dicho: a varias dimensiones de la sociedad]..., etc.

Tesis Ib. (versión empírica): Para establecer, estabilizar y expandir la legitimidad de un régimen político basado en elecciones libres y un gobierno representativo, **las instituciones y las prácticas democráticas** [o mejor dicho: las instituciones y las prácticas complementarias] **deben estar difundidas en la totalidad de la sociedad** [o mejor dicho: en muchas otras dimensiones de la sociedad]..., etc.

3. **Problemas analíticos.** Ambas propuestas, Ia y Ib, están claramente implícitas en la Tesis I. Sin embargo, es importante

* Dorothy Hirshon Professor in Political and Social Theory. Graduate Faculty, New School University, New York.

saber cuál es la que se convierte en la idea principal del desarrollo de la democracia. Si ambas van a desempeñar ese rol, debería aclararse su relación. Es más, tal como indican los corchetes, cada tesis tiene una versión fuerte y una versión débil. En mi opinión, **los textos oscilan entre varios argumentos débiles y fuertes de este tipo por tres problemas fundamentales:** a) El primero es el significado de la frase “la totalidad de la sociedad”, que está relacionada con la decisión elemental entre una tesis normativa y una tesis empírica. b) El segundo es la taxonomía confusa que divide las dimensiones de la sociedad en categorías que continuamente se superponen, haciendo que algunas resulten redundantes. Este último problema es particularmente grave en lo que concierne a la versión empírica de la tesis, ya que el término clave régimen político se presenta de manera tan ambigua que, en principio, su relación con otras dimensiones sociales no se puede explorar. c) El tercero es la falta de claridad con respecto a si la democracia, tal como se la utiliza aquí, se referirá a una sociedad que cumplió con algunos criterios necesarios para ser definida como tal o a un objetivo máximo (tal vez en constante retroceso) de democratización. Analizaré estos tres problemas de a uno por vez.

3a. *La totalidad de la sociedad: ¿democrática o moderna (complementaria)?* Las frases “la democracia es una forma de organización de la sociedad” y, particularmente, “una forma de organización del poder que afecta a la totalidad de la sociedad” son muy ambiciosas y demasiado abarcadoras, mientras que la expresión que se refiere a una “organización que descansa en un régimen político, pero lo excede ampliamente” (una expresión que está más en línea con la elaboración real del argumento) no lo es, o no lo es necesariamente. Hay una gran diferencia entre decir que todas las dimensiones de la sociedad (instituciones, formas de interacción, discursos, prácticas, formales e informales) deberían democratizarse o que sólo algunas de ellas deberían hacerlo. Hay una segunda diferencia entre democratizar toda la sociedad y sus partes y que sean compa-

tibles con la democracia política.

La tesis más fuerte, la que está implícita en la versión normativa de la Tesis I, tendría que proponer *ceteris paribus* para la democratización de todas las dimensiones de la vida social: inclusive las instituciones y prácticas económicas, culturales, religiosas, familiares y educativas. Esa tesis marxista, socialista y utópica o democrática, radical y anarquista probablemente no sea la intención de este trabajo. La tesis más débil implicaría solamente que *algunas instituciones sociales* deberían estar estructuradas de manera tal que fueran complementarias de los objetivos de un régimen político democrático. Es casi una certeza que la tesis I va más allá de todo esto, aun en su versión empírica, ya que, después de Tocqueville, resulta muy difícil imaginar que existe una isla gubernamental democrática en un mar de antidemocracia. Sin embargo, dado que la mayoría de las categorías de la presentación se refieren a relaciones complementarias, la idea de una participación y una responsabilidad democrática en la sociedad civil y en la esfera pública y sus precondiciones juegan aquí un papel menor.

A mí me interesaría mucho expandir la discusión en lo que concierne al papel de las ONG, los movimientos sociales y su organización democrática interna si los autores coinciden en que son importantes para la consolidación de la democracia y su calidad normativa. Pero incluso la lista de objetivos cuya organización debería simplemente complementar la democracia no parece ser completa. **Entre las áreas que supuestamente no han de democratizarse, principalmente la empresa capitalista, las iglesias y el ejército, tal vez existan relaciones complementarias importantes que deberían estar más destacadas aquí:** por ejemplo, la exclusión de la gestión empresarial (no democrática) y de sus dueños de la política a través del financiamiento público de las elecciones, el control civil del ejército (no democrático), la separación de las iglesias (en su mayoría no democráticas) y el estado. En general, mientras que la administración de estos y otros ámbitos no puede ser plenamente demo-

crática, es importante garantizar una educación profesional de las autoridades que, entre otras cosas, inculque los límites que una determinada institución burocrática debe observar.

Para resumir esta crítica: **la tensión entre una expresión abiertamente normativa y utópica de la tesis y una elaboración básicamente empírica y cautelosa debería reducirse probablemente moderando y modulando la tesis y expandiendo y, de alguna manera, radicalizando la elaboración.**

3b. *Régimen o sociedad: lo designable y lo deseable.* El problema de una formulación abiertamente exigente de la Tesis y una elaboración mucho menos radical está exacerbado por algunas imprecisiones taxonómicas. Tal vez no sea demasiado exigente en el caso de la versión normativa de la tesis que las siete áreas enumeradas como los “principales elementos” de la “democracia como una organización social” se crucen y se superpongan de diferentes maneras que a mí me resulta imposible enumerar en este espacio (estado bajo dos rúbricas; libertades bajo dos encabezamientos; separación de los poderes en el imperio de la ley como si no fuera un componente fundamental del régimen, etc.). Estas superposiciones se vuelven problemáticas, sin embargo, en la versión empírica de la tesis, convirtiéndola, en parte, en una **tautología**. (Por ejemplo, para tener libertad de asociación y de expresión a nivel del régimen, debemos tener libertades políticas y derechos civiles.) Tal vez resulte relativamente fácil solucionar este tipo de problemas **haciendo virar la dimensión de no régimen hacia la cultura política** (en este caso: apoyando las libertades y los derechos) **o hacia una dimensión claramente de no régimen como las ONG o el sistema educativo** o lo que fuera, y esto debería hacerse en el momento de la reformulación. Pero me parece muy **importante llegar a una definición de régimen que sea suficiente pero no excesivamente amplia por razones que van más allá de una simple taxonomía.**

Tengo en mente la confusión implícita en el texto entre lo que yo llamaría “lo designable” y “lo deseable”. Los nueve elementos enumerados en la dimensión procesal

de los regímenes son designables por negociadores de mesas redondas, redactores de la constitución o legisladores, según sea el caso. Pero también lo son algunos elementos (si no todos) bajo los encabezamientos del imperio de la ley y el poder del estado. Sin embargo, hay aspectos altamente deseables en casi todos los encabezamientos de no régimen que no se pueden designar en el mismo sentido ya sea porque las decisiones afectan a actores externos (soberanía en el sentido internacional), porque desafían la planificación y la administración directa (legitimidad) o porque pueden ser el resultado de intentos de designación indirectos y multifacéticos a largo plazo (en el mejor de los casos, parcialmente; por ejemplo, el rol del debate público).

Me parece muy importante para la versión empírica de la tesis (y hasta para la normativa) hacer una diferenciación entre lo deseable y lo designable en la presentación, e incluso quizá distinguir analíticamente los elementos que son designables en diferentes sentidos.

3c. *Qué democracia: ¿poliarquía, utopía o proceso?* Lamentablemente, el elemento de la temporalidad no aparece en la presentación, que más o menos sigue el concepto de poliarquía de Dahl al definir la dimensión procesal de los regímenes, pero no adopta su modelo de poliarquía-democracia de dos etapas. Por lo tanto, la pregunta qué es la democracia en el sentido procesal, que sería crucial para evaluar las democracias nuevas o renovadas de América Latina, no sólo nunca se formula, sino que se pierde en una presentación que aparentemente pone las cuestiones relacionadas con diferentes temporalidades en el mismo nivel.

El resultado final es que los lectores que se concentran en diferentes secciones del argumento pueden pensar que se está trabajando con un concepto de democracia demasiado minimalista o demasiado totalizador. El hecho de que se esté haciendo ambas cosas al mismo tiempo no es malo en absoluto, pero sería importante determinar la relación entre mínimo procesal y utopía en el argumento. Esto se podría lograr volviendo a presentar el proceso, lo cual podría y debe-

ría hacerse de una manera más diferenciada de la que utilizó el propio Dahl.

4. **La democracia como proceso.** En realidad, existen tres o cuatro interrogantes cruciales que deben formularse en relación con la democracia como proceso. Primero: ¿cuáles son las condiciones mínimas de un orden democrático que nos permitan afirmar que se traspasó el umbral de las dictaduras o semidictaduras? (el interrogante sobre la **transición**). Segundo: ¿cuándo podemos afirmar que la democracia, aunque más no sea en un sentido mínimo, se convirtió en el único juego político en un país? (el interrogante sobre la **consolidación**). Tercero: ¿cuándo podemos decir que esa consolidación en sí misma se vuelve estable a largo plazo, no importa cómo esté definida, y que es capaz de atravesar exitosamente crisis políticas, económicas o culturales serias? (el interrogante sobre la **estabilización**). Y cuarto, y particularmente importante para la versión normativa de la tesis, ¿se establecieron instituciones que pueden favorecer el surgimiento de una democracia de mayor calidad? (el interrogante sobre la **calidad de final abierto**). Me da la impresión de que todos estos interrogantes están implícitos en uno u otro tramo de la presentación, pero sin claridad sistemática. Hasta el interrogante más obvio y esencial, en otras palabras, como por ejemplo cuáles son los requisitos mínimos de la democracia, no encuentra respuesta por no estar claramente formulado.

El concepto de la dimensión procesal, es decir, la poliarquía de Dahl tal como se reproduce aquí, no satisface plenamente una definición mínima porque excluye los derechos civiles y personales (más allá de los de asociación y expresión) sin los cuales las elecciones libres no son posibles. Afortunadamente, todo en la definición mínima sería designable, como lo son, en mi opinión, muchos de los elementos institucionales necesarios para la consolidación de la democracia que, por sobre todo, tienen que ver con las relaciones entre estado y régimen. Aquí, sin embargo, un elemento presenta una dificultad: el problema de los partidos y los sistemas partidarios que, en cierta medida, siempre es el resultado de

elecciones hechas por los líderes y los activistas partidarios. La designación puede ser de cierta ayuda si se eligen leyes electorales y sistemas de financiamiento electoral apropiados. Cuando se trata de la estabilidad a largo plazo, sería mejor admitir, al delinear estas condiciones, que muchas o algunas de ellas no se pueden designar al menos directamente o a nivel de los países individuales o incluso de regiones enteras de América Latina. Sin embargo, la evaluación de la democracia y el desarrollo democrático no puede estar atada a juicios relativos a la estabilidad a largo plazo. Finalmente, hay que tener cuidado con la desiderata normativa que debería afirmarse, pero cuya compatibilidad con las democracias aún no consolidadas o estabilizadas debe plantearse como un problema.

5. **Qué democracia: la cuestión de la elección institucional.** Aquí me entrometo en la Tesis II, que en su segunda etapa discute la opción constitucional ya tomada o renovada de un sistema presidencial, que se trata como una “singularidad” hoy propia de las democracias en América Latina. Creo que es un grave error admitir este hecho empírico muy real en un ejercicio teórico y analítico que intenta evaluar la democracia y la estabilidad democrática. Es cierto, obviamente, que la literatura académica sobre este tema está dividida (Linz, Sartori *et al.* enfrentados al presidencialismo; Mainwaring, Shugart *et al.*, en defensa de estos sistemas al menos si se los combina con acuerdos electorales adecuados).

No creo que sea una buena idea no tomar postura sobre este tema. **Yo personalmente diría que el presidencialismo en todas partes, incluidos los Estados Unidos, es un sistema pobre en términos de estabilidad democrática y de la posibilidad de una mayor democratización.** La tentación plebiscitaria no se puede eliminar del modelo y es incompatible con el concepto de democracia desarrollado en este proyecto. En momentos de crisis graves, la oscilación de los sistemas entre el estancamiento y las violaciones autoritarias de la legalidad es especialmente peligrosa. **La única razón por la que los defensores del presidencialismo pueden apuntar a un éxito a largo plazo más allá del caso un**

tanto dudoso de los Estados Unidos es porque implícita o explícitamente incluyen formas semipresidenciales.

En cambio, los críticos del presidencialismo, con excepción de Sartori, tienden a perder la batalla política porque consideran como alternativa básica el gobierno parlamentario y no el semipresidencialismo. Es cierto que ningún electorado alguna vez se negó voluntariamente a la elección directa del ejecutivo una vez establecido, especialmente en un referéndum, y no neutralizaría el significado de estas elecciones directas reduciendo voluntariamente el papel del presidente de una república al de una figura meramente simbólica. Sin embargo, cabe observar también que, en el período actual, ninguna democracia nueva en otras partes del mundo donde la opción no estaba cerrada por razones tradicionales o por imposición presidencial adoptó un sistema plenamente presidencial. Por supuesto, ni la tradición ni la imposición deberían ser nuestra guía aquí y ahora.

No creo, por supuesto, que un proyecto tenga que analizar nuevamente el pleno debate sobre el presidencialismo. Pero si los organizadores y los autores creen que este tipo de régimen sigue siendo un problema, con o sin una representación proporcional, deberían decirlo. Si no lo hacen, el estudio inevitablemente será utilizado por los defensores del sistema establecido. Incluso eso no sería un problema si la opción ya no existiera en ninguna parte. Pero, **tal como demuestran algunos acontecimientos en países como Perú y la Argentina, ya existen algunas medidas en la región tendientes a que los gobiernos sean responsables ante la legislatura.** En otras partes, como el caso de México, la versión del presidencialismo actualmente en vigencia puede conducir a serios problemas de gobernabilidad en el corto plazo. Aquí también debería replantearse el interrogante, si no la opción. Un proyecto importante debería, por lo menos, sumar un aporte a las discusiones donde éstas ya tienen lugar.

■ Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda

Uno de los mayores problemas de las democracias latinoamericanas es la presencia de instituciones inestables en el contexto de una estructura crecientemente consolidada de inequidades sociales. Tanto las contingencias económicas como un contexto internacional permisivo a los embates de los asuntos domésticos condujeron a una progresiva limitación de la democratización en los países latinoamericanos. ¿Cómo pueden fortalecerse las democracias de la región en este contexto económico e internacional hostil?

La naturaleza de la democracia como forma de organización de la sociedad ha sido afectada por una trayectoria particular de progresiva adaptación de las instituciones políticas a la lógica de una nueva definición de eficacia económica, que produjo importantes consecuencias en el tipo de relación entre estado y sociedad, en los aspectos del funcionamiento institucional de la gobernabilidad, y en las formas de organización del poder en la sociedad.

Renato Boschi*

Mientras dictaba una cátedra de Ciencias Sociales Brasileñas en Francia a principios de este año, me topé con una observación perpleja formulada por un colega francés en un debate sobre las perspectivas de la democracia en Brasil. Él se sentía intrigado por el hecho de que, en la última década, la expansión de los derechos políticos junto con la frecuencia de las elecciones y la relativa estabilidad de los procedimientos democráticos formales tal vez fueran los aspectos más salientes de la política brasileña, pero no entendía cómo esos procesos podrían convivir con los crecientes niveles de desigualdad social, otra característica del período. Él se basaba en esta aparente paradoja para pronosticar un panorama sombrío en el que se produciría una erosión de las instituciones políticas y un nuevo retroceso de la democracia, tal como había sucedido a lo largo de toda la historia republica-

na brasileña. A pesar de sentirme abrumado por el crudo realismo de mi interlocutor, no podía compartir su pesimismo y le respondí estableciendo un contraste entre su percepción como analista francés y, supuestamente, la visión de un observador norteamericano frente a la misma realidad. Los intelectuales franceses son muy sensibles a las paradojas y, por lo general, son proclives a encontrar una cada vez que pueden; los norteamericanos, en cambio, suelen ofrecer recetas institucionales que no se atreverían a aplicar en su país cada vez que identifican algo que, a su entender, no funciona bien en contextos sociales diferentes al suyo.

Para encontrarle una respuesta a esta distorsión particular —la gigantesca brecha entre la democracia formal y sustantiva en Brasil y en otras partes de América Latina—, no es necesario calificar esta relación (tensa) de paradójica ni señalar una cantidad de instituciones (posiblemente) defectuosas que necesitan una reforma (drásti-

Comentarios sobre la Tesis I: “La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización se basa en un régimen político, pero excede este concepto”.

* Ph. D. en ciencia política, University of Michigan. Professor at Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Brazil. Areas de interesse: Estado, Formacao do Estado e Políticas Públicas; Regimes Políticos e Democratizacao, em Perspectiva Comparada; Estado, Mercado e Intermediacao de Interesses; Associativismo, Participacao, Política Urbana.

ca). En verdad, en aquellos períodos en los que existían instituciones democráticas, su aporte era mínimo o prácticamente nulo a la hora de mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población. También es cierto, dependiendo de algunas características del contexto, que la matriz institucional que combina presidencialismo, representación proporcional y un sistema multipartidario condujo a la inestabilidad. Pero, ¿cómo ajustar los tiempos de la institucionalización de la democracia y su capacidad para lograr algunos resultados concretos esperados? Seguramente, **el problema de la democracia latinoamericana tiene que ver, en este sentido, con la presencia de instituciones democráticas muy inestables en el contexto de una estructura de desigualdades cada vez más estable y arraigada.**

Sin embargo, no es una paradoja destacar la coexistencia de la democracia formal y de las prolongadas desigualdades estructuradas, de la misma manera que no se van a alcanzar resultados sustantivos en el corto plazo identificando una determinada combinación institucional como la responsable de la ineficiencia y proponiendo experimentos de reforma. Más bien, **tal vez lo que finalmente permita frenar la estructura de inequidades aparentemente inflexible y consolidada con el tiempo sea un contexto de instituciones de democracia formal cada vez más estables, sujetas a cambios sólo marginales, junto con algunos progresos cruciales a nivel de las relaciones sociales.** Por otra parte, también existe una cantidad de condiciones —algunas de ellas vinculadas a una ingeniería institucional específica; otras, a un contexto social subyacente y a la naturaleza de las elecciones tomadas en cada contexto doméstico en particular, y otras, más allá del control de los gobiernos en diferentes países— que se combinan para determinar la calidad de la democracia en América Latina. Por cierto, una agenda para una evaluación exhaustiva y a la vez realista de la democracia en la región va más allá de lo que propone una perspectiva institucional acotada y minimalista, pero ciertamente no tanto como para incluir una cantidad excesiva de objetivos a nivel sustantivo, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones

económicas y la condición periférica de América Latina en el sistema internacional.

La naturaleza del debate anterior ha sido evocada porque captura simultáneamente tanto las virtudes como algunos de los problemas incluidos en la Tesis I tal como se explicó anteriormente en términos amplios, independientemente de las Tesis II y III. En primer lugar, la Tesis I constituye un conjunto de principios y desiderata, una especie de poliarquía típica e ideal para contrastar con las Tesis II y III, donde deberían tenerse en cuenta los elementos de determinadas trayectorias históricas y el nivel específico de desarrollo de cada sociedad latinoamericana, respectivamente.

Pero antes de zambullirnos en consideraciones más específicas, se impone una advertencia. La valoración de la Tesis I parece estar rodeada de interrogantes de índole metodológica. Ante todo, ¿la democracia es una variable dependiente o independiente en la arquitectura del argumento? Por ser de una naturaleza ideal que podría evitar una visión cuantitativa del desempeño de los diferentes países en varios atributos, ¿cómo se relacionaría la agenda propuesta con la dependencia de la trayectoria, por un lado, y con el contexto, por el otro? En otras palabras, si el legado histórico en América Latina no favorece la democracia, el contexto tampoco lo hace, tanto desde un punto de vista económico como desde la perspectiva de las características del sistema internacional, empezando por la coyuntura de la Guerra Fría hasta llegar al escenario actual de predominio de la violencia y del terrorismo internacional.

Tanto las contingencias económicas como un contexto internacional permisivo a los embates de los asuntos domésticos condujeron a limitaciones de la democracia en la periferia. Estos dos aspectos combinados crean, en realidad, una atmósfera internacional por lo general muy hostil con la democracia, el respeto por los derechos civiles, la soberanía y demás. De esta manera, sean cuales fueren los requerimientos en una definición típica e ideal, la democracia en el eje formal no produciría los mismos resultados que genera en los contextos “avanzados” de las democracias originales.

Una perspectiva combinada, en este sentido, permitiría una mejor consideración de la democracia tanto en su moción expansiva como regresiva, sin el riesgo de caer en una descalificación. Por lo tanto, resulta muy difícil analizar la Tesis I como una agenda típica e ideal, sin invadir las Tesis II y III, donde se desarrollan algunas de estas cuestiones. Quizá, cuando se las analiza en términos de sus elementos constitutivos, y a la luz de las Tesis II y III, podrían superarse algunas de las limitaciones metodológicas sugeridas anteriormente en lo que concierne al argumento central. Por lo tanto, y para hacer justicia con la formulación presentada para nuestra consideración, los comentarios que siguen pueden ser objeto de una reevaluación.

Teniendo en cuenta algunos de los males que afligen a las democracias latinoamericanas, la tesis intenta capturar la esencia de un estado de democracia considerado sin caer presa ni de una perspectiva institucionalista limitada que elogie la consolidación de las reglas del juego por sí misma ni de una visión reformista instrumental que defienda la gobernabilidad en el corto plazo, en línea con lo que se expuso anteriormente. De hecho, expandida como está como una forma de organización social, la definición de democracia presentada en la Tesis I aborda el nivel en el cual la democracia parece ser más difícil de alcanzar en América Latina y en el que tienden a producirse las prácticas menos democráticas, como el clientelismo, la corrupción, la promiscuidad de los ámbitos público y privado, los mecanismos informales de acceso al Estado, la violación de los derechos, entre otras cosas.

En segundo lugar, esta definición ampliada también tiene la ventaja de abordar el nivel crucial de la cultura política, en la medida en que resalta la dimensión del comportamiento y la manera en que los ciudadanos en general, más allá del nivel de las elites, logran internalizar una perspectiva cívica. Como se sabe, y tal como conviene destacar aquí, el énfasis en la institucionalización de los aspectos procesales sólo tiende a concentrarse en la democracia como una competencia entre elites y en su capacidad

para hacer frente a las incertidumbres de los resultados producidos por las elecciones, descartando otros aspectos y procesos de cambio cultural —sobre todo, la dimensión asociativa— como ingredientes igualmente importantes.

Por otra parte, al ser tan estricta en cuanto a una gran cantidad de elementos, prerequisites y condiciones, la tesis plantea un menú tan olímpico que prácticamente no permite que haya ganadores. **¿Cómo se pueden llegar a cumplir algunas de las condiciones si tienen tantas ataduras externas o si están sobredeterminadas por procesos que no pertenecen al ámbito democrático sino al marco de contingencias económicas presentes en la lógica del sistema internacional? ¿Cómo se pueden alcanzar algunos de los objetivos si directamente no existen ni siquiera en los países centrales?**

Asimismo, el marco propuesto desestima los tiempos, los ritmos y las secuencias en su formulación más amplia. ¿Cómo interactúan el corto y el largo plazo en las complejas relaciones entre el estado y la sociedad? La definición englobadora no aborda el problema de los diferentes grados de articulación entre estado y sociedad, si se piensa sincrónicamente en una cantidad de casos, y los diferentes ritmos de esta interpenetración, si se piensa diacrónicamente en cada caso en particular. Lo único que hace es expresar la presunción de que “una mínima expansión de la ciudadanía civil debilita la democracia”.

¿Existen umbrales para la “ciudadanía de baja intensidad” o éste es un atributo que hay que evaluar en relación con otras dimensiones de la vida social en cada país o entre sí? ¿Cuál es la dirección de cambio prevista en la relación entre estado y sociedad, en particular en términos de redefinir la relación entre lo público y lo privado, que se alteró por completo tras las reformas orientadas hacia el mercado? ¿A dónde conducen los nuevos desarrollos institucionales, tales como la descentralización de las políticas públicas, los mecanismos de gobernanza que involucran a la sociedad y al sector público, los consejos a nivel local, los presupuestos participativos, las cooperativas y otras novedades de esta índole? ¿Acaso

favorecen la emancipación o presuponen esfuerzos de acción colectiva adicionales de parte de los segmentos de menores recursos de la población? Estos son algunos de los interrogantes que me vienen a la mente.

Como se dijo anteriormente, el aspecto positivo de la Tesis I a la hora de evaluar la democracia latinoamericana tiene que ver con la naturaleza más abarcadora de la definición que incluye una cantidad de elementos ignorados, y normalmente asumidos como un hecho, en las definiciones minimalistas de democracia. La concepción de democracia como “una forma de organización de la sociedad viable gracias a un determinado régimen político y otros elementos que lo exceden”, que a su vez “podría abordar las inequidades que surgen de las desigualdades de poder”, intenta articular una cantidad de elementos institucionales exhaustivos con el contexto social de manera tal que ningún aspecto significativo se presuponga implícitamente o se descarte indebidamente. Es más, vincula específicamente los aspectos procesales formales con la expansión de la ciudadanía como una condición necesaria aunque tal vez insuficiente.

En otras palabras, se considera que el régimen político es instrumental para lograr resultados sustantivos con el tiempo, no importa cuál pudiera ser la definición de ese marco temporal, y mucho más si incluye un conjunto de atributos definidos explícitamente en la dimensión procesal de acceso a los puestos de poder. En un marco temporal relativamente indefinido, la concepción de la democracia como una forma de organización de la sociedad con resultados o consecuencias concretos en términos de la expansión de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social también combina un elemento relativamente estático del régimen político —la estabilidad de las instituciones— con un elemento dinámico: la idea de la democracia como un proceso y no como un punto de llegada o de partida.

Tal como se sugirió anteriormente, el problema, por otra parte, tiene que ver con la **identificación del proceso de cambio implícito en la definición de democracia como forma de organización**. En primer lugar, como forma de organización, el concepto su-

giere una amalgama en la que las desigualdades de poder son tanto la causa como la consecuencia de un determinado régimen político (un dilema que tal vez sea intrínseco a las instituciones como medios y objetos de cambio). En segundo lugar, esta amalgama también implica (o da a entender) una cierta sincronía y falta de diferenciación de los procesos y los elementos constitutivos relacionados con el acceso a las instituciones de poder. En particular, aquellos que tienen que ver con instrumentos formales vs. informales, y la disponibilidad de recursos para una acción colectiva destinada a expandir la ciudadanía civil, política y social. En otras palabras, la desiderata de un régimen político inclusivo, el acceso sustantivo al poder estatal, una aplicación exhaustiva del imperio de la ley y formas equitativas de organización del poder en la sociedad pueden ocurrir con diferentes tiempos y con cierta independencia entre sí.

Para volver a introducir una jerga pasada de moda en el análisis de la realidad social y política latinoamericana, distinta de una situación típica e ideal, los procesos reales en cada uno de los elementos anteriores pueden revelar asincronías, causalidades mutuas y, por lo tanto, combinaciones y resultados diferentes. Sin duda, en lo que concierne al régimen político, se reconocen diferentes grados de desarrollo en cada uno de los atributos como una posibilidad empírica que caracteriza el estado de la democracia en cada caso y en cada trayectoria, cuando se especifica la tesis.

La naturaleza bidimensional del régimen político, que consiste en la interrelación del estado y la nación, también da cuenta de este reconocimiento de los tiempos y los ritmos relativamente independientes de cada esfera o ámbito. Como bien se sabe, en muchos países latinoamericanos, una de las principales disparidades que causan un mal desempeño en el eje de la ciudadanía tiene que ver con la desigualdad del proceso de penetración del estado en la nación, tanto en términos de alcance como de magnitud. **El Estado no extendió su dominio en todas las partes del territorio, y lo hizo con diferentes grados de intensidad en diferentes zonas, generando así regionalis-**

mos y otras formas potenciales de faccionalismo que limitan la eficacia y ponen en riesgo la legitimidad de los acuerdos democráticos.

Sin embargo, existen otros tipos de asincronías vinculadas a cada uno de los siete elementos constitutivos de la democracia y entre sí. Tomemos, por ejemplo, la dimensión procesal del régimen político en términos de quién gana acceso a los cargos del gobierno, y las formas y canales para lograrlo. Esta dimensión, en realidad, registró un importante progreso en varios países, como lo reconocen diferentes abordajes, ya sea en la perspectiva que destaca el aspecto de la consolidación o en una más crítica que define a la delegación como una característica de los procesos electorales.

En Brasil, no sólo el eje de los derechos políticos ganó terreno después del retorno a la democracia civil, con una expansión significativa del universo político, sino también las elecciones se volvieron el centro de la dinámica social, con una alta exposición en los medios, campañas que movilizan a vastos segmentos de la población, un proceso de emisión y recuento de votos sumamente moderno, eficiente e informatizado, frecuentes encuestas de opinión que se supervisan a diario, etc. Esto, en realidad, constituye un espectáculo de gran magnitud en el ejercicio de la democracia, un espectáculo que involucró cada vez más a la ciudadanía en las prácticas democráticas, con posibles impactos positivos a largo plazo en la dimensión del comportamiento, en lo que tiene que ver con crear y difundir una cultura verdaderamente cívica. En un sentido, excepto tal vez por el control público del financiamiento de las campañas, es un proceso que tiene ventajas considerables frente a su contrapartida en una democracia “avanzada”, tal como quedó de manifiesto en la naturaleza altamente polémica de la última elección presidencial en Estados Unidos.

Los progresos que se obtuvieron diacrónicamente en esta dimensión pueden, sin embargo, verse neutralizados sincrónicamente por un desempeño pobre en otros elementos de la democracia como organización social o simplemente por la subordinación de la política a procesos económicos.

Esto es precisamente lo que sucede cuando verificamos la dimensión procesal frente al quinto elemento, el desiderátum de que las opciones internas no se vean alteradas por imposiciones externas. **No sólo las prioridades de los mercados financieros y la llamada lógica de la globalización limitaron el proceso electoral de una manera significativa, sino que, en algunos casos recientes, las opciones reales también fueron objeto de presiones internacionales y cuestionamientos por parte de poderes ajenos al territorio**, tal como queda ilustrado en el intento de golpe de estado contra Chávez en Venezuela y en una serie de acontecimientos recientes y no tanto. En este sentido, ¿cómo se puede considerar a esa condición una característica intrínseca de los procesos democráticos cuando es evidente que puede ser el resultado, precisamente, de una falta de orientación democrática en la política externa de una potencia hegemónica?

Otro elemento que podría considerarse como un componente “externo” de la democracia en un sentido acotado tiene que ver con la manera en que los factores económicos restringen los acuerdos democráticos internos. En consecuencia, la sumisión general de los procesos políticos al desempeño económico tuvo consecuencias dramáticas en términos de otro elemento entre los siete que conforman las características deseadas de la democracia como organización social. Tiene que ver con **el grado de gobernancia y sustentabilidad democrática que, a su vez, dependen supuestamente de la legitimidad de las instituciones y de los actores**. A diferencia de otros elementos, en este caso particular, el marco temporal (sustentabilidad) se evoca explícitamente para mejorar la gobernancia y para la continua regeneración del poder del estado. Da la casualidad que, **en toda América Latina, la secuela de las reformas económicas fue un estado más débil en cuanto a su capacidad para implementar una política social (y, por lo tanto, expandir la ciudadanía social), combinado con un ejecutivo cada vez más fuerte frente a las otras ramas del gobierno, y el ejercicio arbitrario de gobernancia liderado por una tecnocracia supuestamente iluminada guiada por principios de eficiencia económica**.

Por extensión, la última condición, vinculada a la capacidad del sistema para solucionar sus dilemas mediante el debate público, también se vio amenazada por un creciente aislamiento del proceso de toma de decisiones materializado en la necesidad de agencias de regulación económica supuestamente autónomas e independientes. El estado empezó a dar más respuestas a una cantidad de inversores invisibles provenientes del exterior que a cualquiera de los actores domésticos estratégicos previos, entre ellos los propios consumidores-ciudadanos. El escenario de posprivatización y apertura comercial, a decir verdad, cambió drásticamente las relaciones estratégicas entre los actores y el estado, y de este último con la nación, así como los patrones de intervención estatal en la economía. Una vez más, ¿se pueden considerar estas contingencias económicas como parte integral de la evaluación de la calidad de las democracias latinoamericanas cuando están ampliamente, aunque tal vez no únicamente, determinadas por factores externos? A decir verdad, la interacción entre estos dos niveles es tal que cada vez resulta más difícil hacer una distinción entre lo “interno” y lo “externo”.

En pocas palabras, la naturaleza general de la democracia como forma de organización de la sociedad se vio afectada por una trayectoria particular que exigió la adaptación de las instituciones políticas a la lógica de una nueva definición de eficiencia económica, con consecuencias en el tipo de relaciones entre el estado y la sociedad, en los diversos aspectos del funcionamiento de las instituciones de gobernanza y en la manera de organizar el poder en la sociedad. El resultado final, en este sentido, fue el de generar un compuesto que se asemeja a un mosaico en el que las partes que lo componen expresan, en algún momento, diferentes contenidos y calidades. En realidad, constituyen, para usar otra imagen, piezas de un gran rompecabezas en el que algunas encajan, y claramente forman parte del panorama más amplio de la democracia, pero otras no y, para ser incluidas, requieren una mayor elaboración o, simplemente, no pertenecen al conjunto. No es mi intención plantear aquí una especie de determinismo ex-

terno generalizado que impida cualquier elección y proceso decididos desde adentro, sino simplemente destacar que, **incluso como una condición para la democracia, cierta desiderata que extrapole el dominio de los procesos específicamente políticos e internos puede prestarse a una posible descalificación de las democracias existentes.**

A continuación, me concentraré en los tres elementos restantes de la democracia como organización social que aún no fueron mencionados: el poder del estado, el imperio de la ley y la organización del poder en la sociedad. La consideración de cada uno de ellos nos hace reparar en algunas asincronías y causalidades mutuas adicionales que vale la pena mencionar y que no surgen en una simple enumeración de condiciones.

El poder del estado es, con seguridad, un desiderátum crucial, habida cuenta de que el monopolio en el ejercicio de un uso efectivo de la fuerza es otro aspecto frente al cual el estado se ha debilitado, dado el surgimiento de la contestación y los poderes paralelos dentro del territorio. **El problema de la internacionalización de las organizaciones criminales y terroristas, o una mezcla de ambas, estableció nuevos parámetros para una evaluación de la democracia, en América Latina y en todas partes.** No sólo el poder del estado está claramente refrendado por el establecimiento de jurisdicciones paralelas e ilegítimas, sino que estas últimas terminan siendo más creíbles que el estado cuando amenazan con utilizar la fuerza física. La expansión generalizada de la violencia y, en consecuencia, la reducción de la calidad de la democracia lograda en la esfera de los derechos políticos formales corre el riesgo de generar una erosión, mucho más que cualquier otro factor. **El corolario de la violencia, por supuesto, es un estado más debilitado a la hora de implementar decisiones y hacer que prevalezca el imperio de la ley: la cuestión de la impunidad, que aparece como un ítem dentro del “imperio de la ley”, también va en detrimento de la calidad de la democracia.** Teniendo en cuenta la seriedad de una cuestión de esta índole, debería incluirse la necesidad de controlar y disuadir la difusión de la violencia como

una condición en sí misma para la democracia. Es más, como un elemento altamente prioritario en la agenda, si es que quisiéramos asignarles prioridades a los elementos enumerados en la Tesis I.

Con respecto al imperio de la ley —independencia y separación de los poderes— vale la pena mencionar otra dimensión que vincula las desideratas entre sí. Una vez más, el problema relativo a la manera en que se efectuaron las reformas, frecuentemente por decreto o de una manera excesivamente discrecional, sin tener en cuenta los derechos previos y los preceptos constitucionales, condujo a asimetrías en lo que concierne a las relaciones entre los poderes. La principal consecuencia en ese sentido fue que se fortaleció aun más un poder ejecutivo que tradicionalmente ya era fuerte en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, el grado de aislamiento del ejecutivo, codo a codo con la restitución de cierta relevancia del poder legislativo en los regímenes democráticos, y la violación simultánea de los derechos constitucionales por parte del estado en el proceso de reformas, condujeron a ciertas novedades interesantes en términos de la definición tradicional del papel de cada una de las ramas del gobierno.

Con respecto al poder judicial, un proceso al que se refirieron profusamente los analistas es la consiguiente judicialización de la política: los ciudadanos descubrieron y utilizaron el poder judicial como una nueva forma de acceso de la sociedad civil al estado. En el caso de Brasil, la imposibilidad de acceder al poder ejecutivo tuvo un impacto en el funcionamiento de la legislatura y en la adopción de un nuevo modelo regulatorio. Se suprimieron los consejos dentro de la burocracia del ejecutivo, así como otros modos de toma de decisiones basados en la representación de intereses, y esto ocasionó la sustitución del corporatismo como modelo regulatorio. Se crearon agencias regulatorias que generaron nuevos claustros de interés que tienden a ser inmunes al escrutinio público. Irónicamente, el modelo de agencias regulatorias autónomas se basó en la supuesta necesidad de organismos independientes y autónomos destinados a frenar

el clientelismo y la privatización de la esfera pública por parte de intereses organizados.

Por otro lado, todos estos cambios estimularon una migración de los intereses organizados al Congreso, motivada por la posibilidad de influir en el proceso legislativo a través del lobby y otras actividades complementarias. Un nuevo marco para la acción colectiva basado en la membrecía voluntaria y el profesionalismo, y no en la afiliación compulsiva y los principios burocráticos, cambió completamente el papel de los sindicatos y el patrón de comportamiento de las asociaciones comerciales. Si bien algunas de estas prácticas novedosas claramente implican déficit democráticos, otras ofrecen oportunidades interesantes para un tipo de responsabilidad y transparencia compartida de los procesos internos de la legislatura.

Todavía se están gestando nuevas prácticas que están redefiniendo por completo los patrones de las relaciones entre lo público y lo privado en direcciones cuya evaluación aún no es clara. Una vez más, el problema de cómo tener en cuenta los diferentes ritmos y cómo asignar valores en una escala de democracia a los tipos de procesos que se encuentran empíricamente se torna crucial. Algunos de los cambios claramente implican déficit democráticos; otros tal vez den lugar a una mayor democratización y progresos institucionales.

Por último, es necesario abordar la cuestión de los cambios a nivel de la sociedad como una dimensión que habitualmente no se tiene en cuenta en un enfoque estrictamente institucional de la democracia. Esta cuestión, en realidad, es ignorada tal como está especificada la tesis, aunque conciba a la democracia como una forma de organización social. En primer lugar, en ninguna parte se menciona la cuestión de las asimetrías en la capacidad de la sociedad para organizarse como un posible elemento de la democracia como forma de organización social. Las disparidades en la distribución de las capacidades organizativas plantean una cantidad de dilemas desde el punto de vista de una evaluación de la democracia.

La dimensión asociativa de la democracia nos hace detenernos en el hecho de que la calidad de la democracia está determina-

da tanto por quienes están involucrados en prácticas asociativas como por quienes están excluidos de ellas. Suele suceder en toda América Latina que un mundo hobbesiano de segmentos totalmente desorganizados de la población convive con un mundo mucho más pequeño inspirado en Tocqueville. En este sentido, se presentan dos problemas: uno que tiene que ver con la definición del espacio público mediante la silenciosa acción cotidiana de quienes manejan el acceso al aparato estatal. De ahí la necesidad de democratizar la cultura de elites y sus resultados vinculados con la apropiación del espacio público por parte de intereses especiales organizados. El segundo problema concierne a una evaluación de los patrones asociativos en sí mismos, tanto en términos de su difusión como de su contenido y calidad. Suponiendo que se produzcan consecuencias institucionales positivas del capital social, debe considerarse la dinámica de asociación como un ingrediente esencial de la democracia, siempre que los patrones asociativos puedan cambiar sin tener en cuenta la naturaleza del régimen político y los aspectos procesales de la democracia.

Como una manera de concluir esta evaluación muy breve de la agenda propuesta para la democracia latinoamericana, permítaseme señalar que el esfuerzo de reunir un marco teórico es, por cierto, un gran desafío y merece ser elogiado. En la Tesis I se presenta una definición muy inclusiva como para superar las limitaciones o las presunciones ocultas implícitas en las perspectivas minimalistas sobre la democracia. Estas últimas tienden a encajar mejor en el contexto de las democracias avanzadas u originales y, por ese motivo, es importante enumerar una cantidad de elementos, condiciones y desiderata que tengan como contexto la realidad específica de las democracias latinoamericanas. La tesis hace un ejercicio muy completo y exhaustivo en lo que concierne a esclarecer esos rasgos, lejos de la tentación de pensar que los procedimientos formales son incompatibles con los resultados sustantivos o de limitarse a uno de ellos como un criterio de evaluación. Los elementos procesales se ven

conjuntamente con la posibilidad de expandir los elementos sustantivos.

Sin embargo, a pesar de lo importante que pueda ser ese esfuerzo, no elimina los problemas de evaluación en lo que concierne a qué valor y qué peso hay que atribuirle al conjunto de elementos propuesto, más allá de la dependencia de la trayectoria o del estado específico de la democracia en cada caso. Esa evaluación resulta más difícil cuando se perciben las asincronías que prevalecen entre las instituciones que gobiernan la competencia política, el grado y la densidad de organización de la sociedad y la capacidad del estado para responder en términos de producción de bienes colectivos ¿Cómo asignar prioridades a cada uno de los elementos constitutivos de la democracia como organización social, aun teniendo en cuenta que todos son condiciones necesarias?

La evaluación también se torna difícil por el hecho de que los resultados que puede producir la democracia varían con el tiempo, dependiendo de las circunstancias. **Por ende, desde un punto de vista metodológico, tal vez sea más adecuado encuadrar la desiderata abordada en la Tesis I como un collage de elementos capaz de progresar en algunas dimensiones, retroceder y hasta mantenerse estable en otras.** La noción de collage es empíricamente más plausible que el modelo típico e ideal que se sugiere en la formulación de los criterios propuestos. En consecuencia, evita la trampa de apuntar a un estado de situación que posiblemente nunca pueda alcanzarse por razones que tienen que ver tanto con el legado como con el contexto. Por la misma razón, la perspectiva mosaica sobre la democracia no descarta o excluye la consideración de las condiciones sociales subyacentes, dejándole espacio a la dimensión temporal como una parte integral de la formulación. También evita el riesgo de descalificar los progresos positivos en la democracia latinoamericana —en algunos casos, incluso superiores desde el punto de vista de favorecer la democracia que los que ocurren en el contexto de las democracias centrales.

■ Sobre los atributos de la democracia como régimen político

Se sugieren comentarios y sugerencias específicas sobre el texto original, con la finalidad de elaborar las condiciones y requisitos institucionales para un concepto de democracia liberal constitucional sustantivo y comprensivo, los cuales deberían asegurar una verdadera competencia, con mecanismos diversos para proteger el ejercicio del control social y el respeto a la ley y al bien común.

Larry Diamond *

La Tesis I presenta un muy buen marco, y relativamente amplio, para el entendimiento de la democracia como una forma de organización política de la sociedad. Es correcto entender la democracia principalmente en términos de estructuras y procedimientos políticos, pero también lo es prestarle atención al amplio espectro de implicancias operativas de tales estructuras y procedimientos.

Yo tengo los siguientes comentarios y sugerencias muy específicos sobre el marco conceptual propuesto. Su objetivo es, simplemente, el de elaborar los requisitos institucionales para una democracia liberal más sustantiva, comprensiva y constitucional, que sea verdaderamente competitiva y tenga múltiples mecanismos superpuestos para asegurar la responsabilidad ante la ley y el bien común y proteger el imperio de la ley.

Yo revisaría los 9 atributos de la democracia como régimen político de la siguiente manera (mis cambios y añadidos están en *cursiva*):

Elección *regular, periódica y constitucional* de autoridades públicas.

Elecciones libres, justas, *competitivas*, transparentes y *administradas de manera imparcial*.

Insertar después del punto 4:

4a. Libertad de los partidos políticos para formarse y presentarse para ocupar cargos públicos.

Quienes ocupan los cargos más altos en el gobierno no deberían sufrir el término *inconstitucional* de sus mandatos antes del tiempo establecido legalmente. [Cabe observar que los presidentes pueden ser removidos de su cargo constitucionalmente mediante el juicio político y esto no viola técnicamente, y hasta incluso afirma y protege, el proceso democrático].

Las autoridades electas no deberían ser objeto de restricciones o vetos, ni tampoco deberían ser excluidas de ciertas esferas de toma de decisiones, por parte de actores *inconstitucionales* [borrar: no electos]. [Es esencial insertar aquí una coma para indicar que la prohibición se aplica solamente a los actores inconstitucionales y no a todos los actores. Estos cambios, la coma y la palabra “inconstitucional” son importantes porque resulta legítimo en una democracia que las autoridades electas estén restringidas y sean “vetadas”

Memorándum sustantivo sobre la Tesis I, preparado para el proyecto “Desarrollo democrático en América Latina”, patrocinado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Este objetivo es el de elaborar los requisitos institucionales para una democracia liberal más sustantiva, comprensiva y constitucional, que sea verdaderamente competitiva y tenga múltiples mecanismos superpuestos para asegurar la responsabilidad ante la ley y el bien común y proteger el imperio de la ley.

* Cientista político. Investigador principal en la Hoover Institution (Stanford). Codirector de la revista *Journal of Democracy* y codirector del International Forum for Democratic Studies. Autor de diversas obras, entre las que destacan: *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (1993) y *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (1994).

por otras autoridades electas (por ejemplo, la legislatura en un sistema presidencial) y por autoridades no electas, como la corte constitucional, que de todas maneras actúan bajo una autoridad constitucional explícita].

Entre otras cosas, lo antes mencionado requiere el control del aparato militar y de seguridad estatal por parte de las autoridades civiles electas.

Los ciudadanos tienen cierta capacidad para elegir a sus propios líderes y gestionar sus propios asuntos a nivel local y regional/provincial.

Donde dice: “esto implica que el acceso al poder estatal sea sustantivo”, insertar en el punto 2 “Esto implica que el estado tiene un monopolio sobre el uso efectivo de la fuerza”.¹

Agregar después de esta sección de implicancias una nueva en los siguientes términos:

** Esto implica medios institucionales para asegurar que las elecciones sean justas, neutrales, eficientes y competitivas:*

Administración electoral independiente y no partidaria (o multipartidaria y equilibrada).

Estipulaciones para asegurar que todos los partidos y candidatos puedan hacer campaña libremente.

El derecho de todos los partidos y organizaciones civiles para supervisar la emisión y el recuento de las boletas electorales el día de la elección.

Reglas que controlen el financiamiento de los partidos y los candidatos y el acceso a los medios para asegurar un nivel mínimo de justicia y competitividad en la campaña electoral.

En la próxima implicancia, **Imperio de la ley**, insertar después del punto 1 un nuevo punto 2:

2. Todos los individuos son iguales ante la ley —y la justicia se administra de una manera imparcial y no discriminatoria—. Ningún individuo o institución está por encima de la ley y la constitución.

En el punto 2 existente bajo Imperio de la ley, en el subpunto 3, insertar lo siguiente: “...red interrelacionada de responsabilidad horizontal ...”

Insertar después de este párrafo 2 existente dos nuevos párrafos que luego se convertirían en los párrafos 4, 5:

4. Un sistema de responsabilidad horizontal de estas características implica mecanismos institucionales específicos para monitorear y controlar la corrupción.

5. Un sistema de esta naturaleza implica que los ciudadanos cuenten con esferas institucionales más allá de las cortes para protestar por el abuso de sus derechos y el mal desempeño de los funcionarios públicos y obtener una compensación. Estas instituciones pueden incluir una comisión de derechos humanos y la oficina de la defensoría del pueblo.

En la última sección de “implicancias” en la Tesis 1, cuando se refiere a “la capacidad del sistema para solucionar sus dilemas a través del debate público”, reformular e insertar lo siguiente:

“Que existan mecanismos [plural] para articular varios intereses, preferencias, reclamos y demandas sociales a través de los partidos políticos y las asociaciones civiles”.

“Esos cuerpos representativos en todos los niveles deliberan de una manera abierta y transparente y les ofrecen a los ciudadanos medios específicos para participar en el proceso legislativo”.

“Que los medios de comunicación intenten entender y transmitir ...”

■ COMENTARIO AL DOCUMENTO

“Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el Desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agentes”

La democracia es un tipo de régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, a partir de ciertos principios y mecanismos que regulan la relación entre Estado y sociedad orientada a resolver institucionalmente las cuestiones de gobierno, la vinculación de los individuos con el Estado y la resolución de los conflictos y las demandas sociales. Para que exista un régimen político, es necesario que haya un Estado y una sociedad o población en un determinado territorio, es decir, una polis. La democracia no resuelve por sí sola cualquier problema de la sociedad, sino sólo los que tienen que ver con la organización del poder político, aun cuando sus principios filosóficos sean también los que rigen otros ámbitos del comportamiento humano. Asimismo, las democracias existentes hoy en América Latina acusan una doble problemática. La primera es la herencia, no resuelta en muchos casos, de cuestiones institucionales y fácticas del pasado, especialmente con respecto a las dictaduras y transiciones incompletas. La segunda es la doble reducción de la base en que se asienta un régimen democrático, la sociedad-Estado o polis. Por un lado, un sector importante de la sociedad, variable según los países, queda fuera del mínimo ciudadano. Por otro lado, un conjunto de decisiones relevantes, especialmente en la esfera de la economía, quedan fuera del ámbito de acción de ciudadanos y del Estado.

Manuel Antonio Garretón *

Nota del autor: el presente Comentario abordará el conjunto del documento “Discusión sobre Tres Tesis” (DTT). A partir de una fundamentación teórica general, el procedimiento será, para cada tesis hacer, primero, una observación general, luego algunas observaciones críticas al texto tal como está y, finalmente, sugerir algunos elementos que permitan una eventual reformulación. He combinado aquí mi rol de comentarista con el de consultor del Proyecto.

I. Fundamentación teórica

1. *El concepto de régimen político*

La primera cuestión es definir teóricamente, independientemente del tipo que se trate, lo que significa un régimen político, por cuanto la ausencia de una definición explícita de este concepto acarrea una serie de problemas posteriores, especialmente, cuando se identifica régimen político con sistema, forma o régimen de gobierno, como ocurre en general con los documentos de base del Proyecto. Es esta confusión lo que lleva a afirmar que la democracia descansa en un régimen político, pero es algo más que un régimen político; o lo que lleva a enumerar co-

* Sociólogo. Doctor en Sociología en la Escuela de Altos Estudios, Francia. Desde 1994 es profesor titular del Depto. de Sociología de la Universidad de Chile.

mo atributos del régimen político lo que es propio del sistema o régimen de gobierno.

Tampoco se resuelve el problema aludiendo al aspecto más general de la democracia como forma de organización del poder o como forma de organización social, porque también lo son la economía industrial, el Estado nacional o el sistema familiar. Es decir, **el régimen político es una dimensión particular de la sociedad encargada de resolver ciertos problemas de ella y no otros**, ni siquiera todos los problemas del poder sino sólo los que tienen que ver con lo que podríamos llamar la marcha o conducción general de la sociedad, es decir, el poder político.

En este sentido, creo fundamental el aporte que se hizo a la ciencia política latinoamericana, a propósito de la discusión de las tesis de O'Donnell sobre el autoritarismo y que ya había sido planteado con mucha anterioridad en la ciencia política y traído a colación posteriormente principalmente por Linz y otros, al distinguir entre Estado y régimen político. De modo que **el régimen político consiste en la organización del poder político en una determinada sociedad y, por lo tanto, es una relación entre Estado y sociedad**. Pero no cualquier relación sino una específica que podríamos caracterizar por dos rasgos.

Primero, se trata de relaciones institucionales destinadas a resolver tres problemas básicos y determinados. Por un lado, el gobierno o sistema o forma de gobierno, es decir, cómo y quién gobierna aunque algunos regímenes políticos definen también el contenido, es decir, el qué, lo que no es propio del régimen democrático. Por otro lado, la definición de las relaciones entre los individuos y el Estado y las esferas propias de cada uno. Finalmente, el procesamiento de conflictos y demandas sociales.

Digamos que se trata de tres problemas con dinámicas y resoluciones propias, pero que todo régimen político, para ser tal, comporta una definición de cada uno de ellos y, por lo tanto, hay cierta coherencia en todo régimen político en el modo como trata cada uno de estos problemas. No cabe aquí la fundamentación teórica de la vinculación entre estos tres problemas, que no es

una enumeración arbitraria, sino que proviene del hecho de que se trata de organizar la relación entre Estado y sociedad —los dos requisitos obligatorios para que exista algún régimen político— en torno al poder político, lo que supone formular cómo éste se constituye, cómo se relaciona la población con él y cómo se relacionan la sociedad o los individuos entre sí.

Segundo, el régimen político trata de las relaciones institucionales entre Estado y sociedad, es decir, dotadas de normas y mecanismos. Pero estas normas y mecanismos están “desbordadas”, por así decirlo, “por arriba” en cuanto obedecen a principios o valores que los fundan pero con los cuales están en constante tensión, especialmente cuando se trata de regímenes que se fundan en teorías, doctrinas, filosofías o cosmovisiones “duras” o sistemáticas. Y están también desbordadas “por abajo”, por el modo como funcionan efectivamente, lo que genera una segunda tensión permanente entre las instituciones definidas oficialmente y los procesos que se desarrollan en la sociedad y que se supone que ellos norman. Es decir las relaciones institucionales están valorativa y fácticamente determinadas.

De modo que entendemos por régimen político aquella forma de organización social destinada a resolver la cuestión específica del poder político (en su doble dimensión de relación a otro y de capacidad de acción), es decir, referido a la marcha general de la sociedad. **El régimen político es, así, la relación institucional entre Estado y sociedad orientada a resolver institucionalmente las cuestiones de gobierno, la vinculación de los individuos con el Estado y la resolución de conflictos y demandas sociales.**

Los regímenes políticos se distinguen unos de otros por el modo como resuelven doctrinaria y fácticamente estos tres problemas. Pero no hay sólo regímenes puros por esta misma razón. De ahí que regímenes que combinan principios propios y de otros para resolver algunos de estos tres problemas corresponden a lo que puede denominarse regímenes híbridos.

No hay que confundir el régimen político, de cualquier tipo que sea, con sus supuestos o requerimiento de existencia. **Para**

que exista un régimen político, es necesario que haya un Estado y una sociedad o población en un determinado territorio, es decir, lo que puede llamarse una polis. Es mejor hablar de la sociedad como la base necesaria de un régimen en vez de Nación, pues puede haber más de una nación en un mismo Estado, lo que permite hablar de Estado pluri o multinacional. Es frecuente achacar ciertos problemas al régimen, especialmente el democrático, cuando se trata de problemas constitutivos de la polis.

2.El concepto de democracia

A la primera dimensión de todo régimen político, el sistema o régimen de gobierno o el cómo y quién gobierna, la democracia la resuelve con el **principio de soberanía popular y de representación**, de los que fluyen una serie de mecanismos que, con las salvedades que se indicarán más adelante, están bien resumidos en el DTT al enumerar una serie de atributos del régimen político.

A la segunda dimensión, las relaciones entre Estado e individuos, la democracia la resuelve con el **principio de ciudadanía**, a lo que se hace referencia en diversas partes del DTT.

Pero, aquí cabe una doble observación. Por un lado, hoy día la relación entre individuos y Estado o poder y autoridad políticas desborda la cuestión ciudadana, es decir, de los derechos y libertades iguales para todos. Dicho de otra manera, la manera como en democracia la gente se relacionaba clásicamente con el Estado era en cuanto sujeto de derechos universales iguales para todos, es decir, la ciudadanía era la proyección al campo de la polis de los derechos humanos. Hoy cabe reconocer que la dimensión ciudadana de derechos no agota la realidad de un sujeto que reclama identidad y subjetividad y que hace de sus demandas en este campo un derecho tanpreciado como los clásicos reconocidos por Marshall. Si el sujeto democrático hoy no se identifica con el sujeto ciudadano, ello plantea un desafío a la teoría democrática, en la medida en que temas que eran propios del campo privado hoy se transforman en cuestiones fundamentales de la agenda pública.

Por otro lado, la idea de expansión de la

ciudadanía a la que se hace alusión varias veces en el conjunto del DTT como criterio de evaluación de la democracia, debe implicar dos cosas que hacen a la doble dimensión de la ciudadanía. Por un lado la efectiva realización de derechos ciudadanos y la proyección a nuevos campos no reconocidos hasta ahora, pero, por otro, la consolidación de la ciudadanía, como *citizenry*, es decir, como cuerpo ciudadano sujeto colectivo de la democracia.

La tercera dimensión, la institucionalización de conflictos y demandas sociales, es decir, la dimensión social del poder político, la democracia la resuelve con el **principio de Estado de Derecho**, que aparece también desarrollado en el DTT.

La democracia es un régimen político y no otra cosa, lo que no significa que sea sólo un sistema o régimen de gobierno, lo que, como hemos visto, es sólo una dimensión del régimen político. La asociación espontánea que hace cualquier persona con la democracia en los estudios de opinión, con variaciones de énfasis en su importancia, es con “elecciones libres de autoridades”, “libertades e igualdad ante la ley”, “negociación y solución pacífica de conflictos”. Es decir, la democracia aparece identificada con las tres dimensiones de la relación institucional entre Estado y sociedad que organizan el poder político.

Pero la democracia, como todo régimen político, se basa en valores y principios o etnos a los que se apela como fundamento de los mecanismos e instituciones. En este caso, se trata de lo que puede llamarse doctrina, filosofía o teoría democrática, la que contiene una visión subyacente de la condición humana y su desarrollo. Ello le da una enorme fuerza y densidad que lleva a proyectar estos principios al conjunto de la actividad social, la familia, la economía, la escuela, etc. En este plano, podría decirse que la democracia es algo más que un régimen político, pero ello tiene sólo sentido metafórico, en la medida en que proyecta valores a ámbitos en que las instituciones o mecanismos democráticos no son aplicables. La democracia es sólo un régimen político, y eso ya es mucho, es equivalente a decir para la economía un modo de producción. Luego,

no resuelve cualquier problema de la sociedad, sino sólo los que tienen que ver con la organización del poder político, aun cuando sus principios filosóficos sean también los que rigen otros ámbitos del comportamiento humano. De aquí el riesgo de expandir el concepto de tal manera que pierda todo significado.

Es probable que esta indefinición de la democracia como abarcando cualquier ámbito de la vida social tenga que ver con una concepción relativamente individualista o liberal, si se quiere, de ella. La democracia sería sólo el reinado y expansión ilimitada de las libertades personales, por lo tanto, son la libertad y el desarrollo personal el fundamento único de los arreglos institucionales llamados democráticos y es democrático todo lo que contribuye a ello. Es evidente que este aspecto de libertades y preferencias personales son una dimensión insustituible de la democracia.

Pero también es cierto que hay la otra dimensión: la existencia de una comunidad política en que se participa para resolver los problemas comunes. Y esta dimensión es tan insustituible y esencial como la suma de libertades que permiten la autonomía personal. En otras palabras, la democracia no sólo aborda el problema de los derechos de los individuos en una sociedad, sino que también es un espacio institucional donde se decide sobre cuestiones relevantes que tienen que ver con el destino de la polis como tal. Y esta dimensión societalista, finalmente propiamente política, no siempre está presente en algunas de las afirmaciones de las tesis del DTT.

II. Discusión de la Tesis I. “La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.”

1. Comentarios generales

Ya hemos indicado que la afirmación “es una forma de organización de la sociedad” no dice nada respecto de la democracia ni de ningún régimen político, como tampoco lo dice afirmar que es una organización del

poder tout court, puesto que también lo son la familia o el modo de producción. Lo específico de un régimen político es que es la organización del poder político vinculando institucionalmente Estado y sociedad para definir el gobierno, las relaciones entre individuos y sociedad y las fórmulas de canalización de demandas y conflictos sociales.

En este sentido, la democracia es un tipo de régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, a partir de ciertos principios y mecanismos definidos. En la tesis se concibe vagamente la democracia como algo más que régimen político, afirmando que “descansa (*sic*) en un régimen político”, pero “lo excede”. El concepto de régimen político se confunde, así, con la forma de gobierno. Con ello, los siete aspectos fundamentales que la democracia supone aparecen como una lista relativamente arbitraria, a veces de atributos, otras de implicancias, otras de condiciones o requisitos, con lo que la tesis pierde consistencia teórica, en sí misma, pero también como fundamento de las otras.

Del mismo modo, y por las razones teóricas indicadas más arriba, no puede reducirse el fin u objetivo de la democracia (“sistema que actúa...”) a la expansión de la ciudadanía entendida sólo como derechos, sino como cuerpo ciudadano que ejerce el poder a través de la representación.

2. Observaciones particulares

Página 2 de las Tesis. En el párrafo “Tanto el supuesto...”, la frase “Por lo demás” no parece tener sentido.

Los atributos 8, 9 y 10 de la página 2 de las tesis, son confusos. En efecto, el 8 impide la renuncia, el 9 consideraría no democrático al Banco Central y a ciertas decisiones del Poder Judicial, el 11 es innecesario porque lo definitorio de una institución es que genera expectativas, lo otro es exigir determinadas orientaciones culturales extrainstitucionales como las expectativas. Creo que conviene rephrasing estos atributos.

El párrafo de acceso al poder de Estado (página 3 de las tesis), que se refiere a un requisito de todo régimen político y de la democracia y no a un atributo de ella, requiere de un punto 4, que se refiera a la existen-

cia de un campo de decisiones relevantes por parte del Estado.

Párrafo “Estado de derecho” (página 3 de las tesis): confieso que me molesta poner el derecho a la propiedad, sin calificación de qué propiedad se trata al mismo nivel que los otros derechos civiles.

Párrafo “Forma de organizar el poder del Estado” (página 4 en las tesis): también lo sustantivo de la democracia es que el poder esté organizado de modo que asegure la dirección efectiva de la sociedad y no sólo que no vulnere los derechos.

Párrafo “implica una cierta manera...” (página 4): la interrelación no es sólo con otros Estados soberanos, sino con poderes transnacionales que pueden no ser Estados.

- Párrafos “implica un grado de gobernabilidad...” (página 4 en las tesis): el concepto de sustentabilidad es extremadamente confuso y debería ser definido y es tautológico con el tercer supuesto. El concepto gobernabilidad no está definido. Los supuestos 1 y 3 son inútiles o redundantes.

3. *Sugerencias de reformulación*

Propongo “apretar” un poco más la formulación de la tesis en términos de definir la democracia como un régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, definiendo cómo se constituye el gobierno de la sociedad, cómo relacionan Estado e individuos y cómo se organizan la convivencia y los conflictos y demandas sociales. En un segundo párrafo se podría decir cuál es la especificidad de la democracia en estas tres dimensiones.

Creo que hay algunos de los aspectos que se señalan en esta tesis que definen bien los mecanismos o atributos referidos a cada uno de los problemas que debe resolver la democracia como régimen político. Pero habría que distinguir lo que son aspectos definitorios de la democracia de lo que son requisitos de la existencia de cualquier régimen, es decir, rasgos característicos de la polis (del Estado o de la sociedad) en la que se instala un régimen o una democracia. Sólo a modo de ejemplo, lo que se dice del régimen político y sus atributos vale principalmente para el régimen o sistema de gobierno democrático. Lo que se afirma del

Estado de Derecho o de la pertinencia de la agenda pública vale, sobre todo, para la cuestión de resolución de demandas y conflictos sociales. Lo que se dice sobre la forma de organizar el poder vale, parcialmente, para las relaciones entre individuos y Estado, aunque ello se encuentra sobre todo en la tercera Tesis, etc. Por lo tanto, pienso que todos estos aspectos, factores o elementos deberían ser reordenados en función de una clasificación teórica más sólida.

III. **Discusión de la Tesis II. “Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad que organiza ese régimen político es profundamente diferente de donde sus necesidades y riesgos son singulares.”**

1. *Comentarios generales.*

Estando de acuerdo en general con esta tesis, y más allá de que su enunciado debería contener alguna afirmación de contenido respecto de la singularidad de la democracia en AL tomado de los argumentos, vale la pena indicar algunos rasgos de esta singularidad que no están debidamente enfatizados, a mi juicio, en el texto.

En efecto, el texto reconoce tres singularidades: la coexistencia actual de pobreza o subdesarrollo y sus efectos de desigualdades socioeconómicas con democracia en toda la región; la trayectoria de la democracia en que, a diferencia de otros contextos, los derechos políticos y sociales se dieron antes que los civiles, dejando un déficit de ciudadanía; y el “particular arreglo institucional presidencialista de todos los países”. Respecto de la primera se explaya en términos de la relación entre desarrollo y democracia.

Creo que, en primer lugar, debe destacarse una singularidad histórica original: estas sociedades fueron constituidas desde el Estado y lo que las caracteriza históricamente es la debilidad del régimen político, cualesquiera sea la naturaleza de éste. Es decir, priman las relaciones no institucionales entre Estado y sociedad, lo que le da a cualquier régimen una enorme precariedad

e inestabilidad. Desde el punto de vista de la democracia, entonces, priman los ethos igualitarios y comunitarios por encima de los liberal-republicanos y es esta razón estructural-cultural la que origina la prioridad de la ciudadanía político-social sobre la civil. Lo que se refuerza con el hecho de que desde los treinta las cuestiones sustantivas de integración social y desarrollo en sus diversas versiones, más modernizantes o más revolucionarias, se impusieron por sobre la cuestión del régimen, que fue siempre un elemento de valoración instrumental.

Es sólo con los nuevos autoritarismos, dictaduras o regímenes militares de los sesenta y setenta que aparece una valoración del régimen político en sí mismo y de la democracia como el régimen deseado y no subordinable a otras dimensiones. Pero como el énfasis fue dado al término de los autoritarismos y su reemplazo por “la” democracia, es decir a las transiciones o a las democratizaciones, no hubo refundación de este tipo de régimen, es decir, creación de una institucionalidad que asegurando el ethos liberal-republicano, ahora vigente, recogiera los otros principios o ethos democráticos. A ello hay que agregar que las transformaciones económicas a nivel mundial con sus efectos en América Latina, erosionaron la base de todo régimen político, cual es la polis.

De modo que las democracias existentes hoy en América Latina, fenómeno nuevo justamente reconocido y celebrado en esta tesis, acusan una doble problemática. La primera es la herencia, no resuelta en muchos casos, de cuestiones institucionales y fácticas del pasado, especialmente con respecto a las dictaduras y transiciones incompletas, lo que puede llamarse enclaves autoritarios o de la transición (institucionales, éticos ligados a la justicia respecto de violaciones de derechos humanos, actorales o poderes fácticos, culturales). La segunda es la **doble reducción de la base en que se asienta un régimen democrático, la sociedad-Estado o polis. Por un lado, un sector importante de la sociedad, variable según los países, queda fuera del mínimo ciudadano. Por otro lado, un conjunto de decisiones relevantes, especialmente en la esfera de la economía, quedan fuera del ámbito**

de acción de ciudadanos y del Estado. Y la teoría democrática no fue pensada para esta situación, sino que se fundó en la existencia de un cuerpo ciudadano y un Estado (la polis) que actuaba como supuesto básico de posibilidad democrática.

A mi juicio, la tesis reconoce debidamente la primera reducción de la base de la democracia (pobreza y desigualdad), pero no enfatiza debidamente el segundo aspecto (reducción de la capacidad de decisión ciudadana y del ámbito de acción del Estado). Y ello tiene que ver mucho con el problema de la relevancia de la democracia, a la que nos referiremos más adelante.

2. Observaciones particulares

Página 8 en las tesis: Hay que compatibilizar el fraseo, sin repetir la frase, sobre la precedencia o simultaneidad de los derechos políticos y sociales de los párrafos “Se supone que las democracias noroccidentales...” y párrafo “Se supone que en América Latina...”, pues dicen lo mismo con una leve contradicción. Por lo demás estos dos párrafos aluden a lo mismo por lo que no se ve por qué son dos y no uno.

Página 8, Párrafo 2: Este párrafo es especialmente confuso en el “más allá de su dimensión de régimen”, por cuanto la segunda vía, “expandir la ciudadanía en todos los planos”, es lo mismo en la conceptualización del documento. Luego no se afecta el estado de la democracia por dos vías, como se dice en el texto, sino que ambas vías son lo mismo.

Ultimo párrafo: Hay que explicar cuáles son las implicancias. Porque si son las mismas indicadas en los dos párrafos anteriores, este párrafo es redundante. Y si son nuevas, hay que decir cuáles.

3. Sugerencias de reformulación

El enunciado de la tesis debería contener una descripción sintética de la triple singularidad de origen, trayectoria y actual (pobreza y democracia) y no simplemente decir que son singulares.

Creo que la tesis II puede reformularse en términos de la fundamentación de estas singularidades, así como de la discusión entre economía y democracia. Pero creo que los su-

puestos de la página 7 del documento de las tesis (“Al sostener esta singularidad...”) son repetitivos, algunos como el primero muy vagos y no añaden nada a la formulación de la tesis, incluso en su forma actual. Propongo eliminarlos como sección o listado aparte e integrar algunos al cuerpo de fundamentación de la tesis II que está en la página anterior.

IV. Discusión de la Tesis III. “El estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización social para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.”

1. Comentarios generales

Esta tesis es vital para los pasos posteriores del proyecto, pues fija las grandes variables que determinan el estado de la democracia y sus indicadores. Ella se basa enteramente en la Tesis I, por lo que no repetiremos las observaciones hechas en la primera y segunda parte de este comentario. Sólo cabe agregar que aquí quedan en claro las mayores debilidades de la no definición de la democracia como régimen político y su vaga definición como organización social que “descansa pero excede al régimen político”, de la identificación del régimen político con el régimen de gobierno y de una consideración relativamente sobrepasada de la ciudadanía.

De las definiciones alternativas dadas en este comentario, entonces, se desprende que cualquier evaluación del desarrollo de una democracia concreta tiene que abarcar los componentes institucionales y fácticos en cada una de sus dimensiones de organización del poder político (gobierno, a través de sistema de elección libre de autoridades; relación individuos-Estado a través del principio de ciudadanía y solución de conflictos y canalización de demandas a través del Estado de Derecho) y que el estado de ella implica evaluar:

vigencia, es decir, existencia y reproducción efectiva de la democracia. Aquí entran en juego los conceptos de democratización como transición o estable-

cimiento de un régimen democrático ahí donde no existe, consolidación, estabilidad;

extensión hacia nuevos ámbitos que se juega el poder político;

calidad, es decir, el modo como funcionan las instituciones para resolver los problemas fundamentales del régimen. Respecto de b) y c) puede hablarse de otra dimensión del concepto de democratización, ya no como transición o paso de un régimen a otro, cual es la de profundización;

relevancia, es decir, nivel de enraizamiento en la sociedad y de capacidad de resolver los tres problemas propios de todo régimen.

Es probable que la legitimidad de una democracia en una determinada sociedad sea una resultante de todos estos criterios, pudiendo ser valórica o instrumental. Pero también puede tratarse de una legitimidad circunstancial, motivada por la ausencia de propuestas alternativas de régimen o también de legitimidades parciales que abarcan sólo algunas de las dimensiones. Por lo tanto, **puede ser útil también para medir el nivel de desarrollo de una democracia la subjetividad de la colectividad, es decir, el grado de adhesión y el de satisfacción, que son dos cosas distintas, y las orientaciones culturales hacia la política.**

2. Observaciones particulares

El párrafo siguiente a la formulación de la tesis III introduce de nuevo el concepto de sustentabilidad y a lo largo de esta tesis se vuelve a repetir la confusión de régimen político con régimen de gobierno.

En el párrafo “Establecer el estado de la democracia...” se habla de dos planos: “La organización social democrática” y “La ciudadanía en sus tres esferas”. Respecto del primero, se reduce nuevamente el régimen político al sistema de gobierno con lo que el listado de la página 9 al comienzo de la tesis III arriba aparece nuevamente como arbitrario o confuso. Respecto del segundo, se retoma la clasificación de Marshall que es enteramente insuficiente, no sólo por la cuestión de la secuencia que el DTT trata bien en la Tesis II, si-

no porque no da cuenta de: a) nuevos derechos que no caben en los anteriores (culturales, medioambientales), b) de otros que son atributos sólo de una categoría social (género, edad, etc.), es decir, que pertenecen a los llamados derechos identitarios que reformulan toda la teoría de la ciudadanía y también de la democracia, y c) de aquellos derechos cuyos titulares son colectividades y no individuos (derechos de los pueblos). A mi juicio, no puede retomarse sin más la teoría marshalliana de la ciudadanía. Como se dirá más adelante, propongo reformular estos dos planos en términos de las tres dimensiones de todo régimen político.

Al final del documento, se introducen una serie de reflexiones ("Se supone ...") que me parecen innecesarias en el cuerpo de la

Tesis y que podrían ir en anexos con la solicitud a los expertos. Por lo demás, no se sabe si son ideas derivadas de todo el DTT o sólo de la Tesis III.

3. Sugerencias de reformulación

Propongo reformular el enunciado de la definición del grado de la democracia en términos de su vigencia, calidad y relevancia.

Propongo reemplazar los dos planos de los que habla el texto de fundamentación por las tres dimensiones, especificando en cada una sus elementos y componentes, como lo que en el texto se hace con régimen político y ciudadanía, aunque cambiando obviamente su contenido. Creo conveniente reformular la clasificación de ciudadanía marshalliana en los términos indicados más arriba.

■ SOBRE TESIS III

Sobre la democracia como organización social

La democracia es una forma de resolución pacífica de los conflictos derivados no sólo de las inequidades económicas, sino también de la diversidad de intereses contrapuestos inherentes a toda sociedad. En las últimas décadas, las democracias latinoamericanas han experimentado graves debilidades de los gobiernos para gestionar los servicios públicos y mejorar la calidad de vida y la seguridad de los ciudadanos. Éstas han sido consecuencia de la menguada capacidad del estado de proteger y promover la ciudadanía, en sus tres dimensiones, la política, la social y la civil. Porque la capacidad del estado de resolver problemas colectivos es un requisito indispensable para el funcionamiento pleno de la democracia.

Al mismo tiempo, un análisis enfocado en la obligación del estado de expandir la ciudadanía, no debe dejar de lado la importante dimensión de las obligaciones de los ciudadanos para con el estado y la sociedad. En este sentido, una cultura política paternalista, que le otorgue al estado el rol de protector y dador todopoderoso, puede producir altos niveles de dependencia del estado y un débil sentido de los compromisos y las responsabilidades ciudadanas.

Jennifer McCoy*

Examinar el estado de la democracia en América Latina utilizando construcciones teóricas que permitan el análisis de senderos específicos del desarrollo democrático latinoamericano nos permite entender mejor sus puntos fuertes y sus debilidades singulares, respetando, al mismo tiempo, el rigor teórico y la comparabilidad. Los objetivos de la medición empírica y de una nueva agenda y debate a nivel intelectual y político también le dan relevancia a la política del proyecto.

La democracia como organización social

La ampliación del concepto de democracia, de un régimen político a una organización social, es importante y digna de mencionar. Sin embargo, deberíamos conservar

la claridad conceptual que permite identificar diferentes tipos de regímenes políticos, en los que el régimen que se describe en el documento se distingue de los regímenes autoritarios, totalitarios o sultanistas. El régimen político que se describe aquí es una poliarquía, o democracia procedural, o democracia electoral. Es un elemento necesario, aunque insuficiente, de democracia tal como se describe en el proyecto.

La identificación conceptual de democracia *como una organización social*, más amplia que el régimen político, en un sentido tiene que ver, simplemente, con reconocer la distinción que se describe en la Tesis I entre la dimensión procedural y la dimensión actitudinal de un régimen. La dimensión procedural, por cierto, es el conjunto de reglas que rigen el ejercicio del poder, pero la dimensión actitudinal —el grado de aceptación y la internalización de esas reglas (legitimidad procedural)— es la que afecta la naturaleza esencial de la de-

Tesis III. El estado de la democracia está definido por su grado de desarrollo como organización social y por la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto específico de las democracias latinoamericanas. Éste es un análisis de la tesis, desde la afirmación general hasta los componentes específicos de la ciudadanía que se proponen. Concluiré con los argumentos que, a mi entender, faltan en la tesis.

* Director of the Americas Program, The Carter Center and Political Science Professor at Georgia State University.

mocracia, que aquí se describe como una organización social. La naturaleza de esas reglas da forma a la agenda pública y plasma la capacidad del sistema para resolver el conflicto de manera pacífica y encarar las necesidades de los ciudadanos. La aceptación y la legitimidad de esas reglas determina si el imperio de la ley existe a nivel universal. Por lo tanto, es el aspecto actitudinal del régimen, y principalmente su legitimidad (aceptación e internalización por parte de todos los actores relevantes) el que se vuelve crucial para la sustentabilidad y el desempeño de la democracia.

Operacionalizar el estatus de la democracia como organización social

Para examinar y poder medir este estatus, el proyecto propone una cantidad de elementos conceptuales en la Tesis I, resumidos en la Tesis III. Yo analizaré brevemente algunos de estos elementos.

Los componentes del régimen político tal como se describen en el proyecto incluyen algunos elementos importantes, muchas veces ignorados —el sufragio universal y las fuentes alternativas de información.

Tal como se describe, el imperio de la ley incluye el derecho a la propiedad; pero, ¿el derecho a la propiedad es una condición necesaria de la democracia? Esto plantea el debate de larga data sobre si los mercados son una condición necesaria para la democracia y viceversa. Si bien los datos demuestran que las democracias más antiguas y más fuertes efectivamente tienen economías de mercado de diversas características, la condicionalidad necesaria sigue siendo motivo de debate. Asimismo, este prerrequisito opaca el papel de la propiedad comunal, frecuente en las culturas aborígenes latinoamericanas, que desempeñó un papel importante y a veces disgregador en la historia democrática latinoamericana. México es un ejemplo reciente.

Por otra parte, el análisis sobre el derecho a la justicia es importante y yo resaltaría aun más que lo crucial es la igualdad de acceso a una justicia imparcial. Uno de los principales problemas de la justicia en América Latina ha sido la existencia de costos diferenciales,

la falta de defensores públicos y la corrupción en el sistema judicial, a tal punto que la gente más pobre no puede afrontar las costas legales para acceder a los tribunales, ni sobornar a abogados y jueces y, por ende, no tiene igual acceso a la justicia.

“Organización del poder dentro de la sociedad” destaca que el poder debe estar organizado de manera tal que no se violen los derechos sino que también se los expanda, y que una mayoría de los miembros de la sociedad definan esos derechos. Esto es acertado; sin embargo, no hace suficiente hincapié en el hecho de que una democracia debería proteger los derechos y también proteger los derechos de la minoría para que no sean pisoteados por una mayoría. Si bien en la historia de América Latina los derechos de la minoría dominaban a la mayoría, los casos históricos de mayorías que abusan de los derechos de las minorías existen a nivel global y debe reconocerse explícitamente que este respeto por los derechos de la minoría también constituye un cimiento de la democracia.

“Soberanía del estado”: el proyecto destaca de manera excelente que las opciones de una sociedad no deben ser impuestas desde afuera, sino que se puede delegar la soberanía a organizaciones multilaterales. Esto último es particularmente importante en el mundo actual de integración y de enfoques multilaterales para solucionar los problemas colectivos.

“Gobernabilidad y sustentabilidad democrática” argumenta que la democracia se sostiene a través de la legitimidad de las instituciones y depende de que haya gobernabilidad en todos los sectores de la sociedad. Este es un punto crucial que aborda la cuestión del alcance del estado, que se discute más adelante.

“Agenda democrática pública” se describe como la capacidad del sistema para resolver sus dilemas. Yo haría una modificación para destacar que la agenda pública debería abordar las necesidades y las preocupaciones de los ciudadanos según están determinadas por los mecanismos de debate público, la votación y la articulación de las demandas a través de los partidos políticos y los medios de comunicación.

Con respecto al papel que ejercen los medios, el proyecto hace mucho hincapié en que los medios pueden ayudar a identificar y comunicar la agenda pública si es transparente. Si bien América Latina experimentó grandes avances en materia de libertad de expresión, periodismo de investigación y despolitización de los medios, sigue teniendo deficiencias de profesionalismo, investigación a fondo y contribución a la agenda pública debido a su estructura propietaria, que vincula a los medios con las grandes empresas y/o instituciones financieras, prácticas que inhiben el periodismo de investigación a más largo plazo, una continua politización en algunos países y el permanente acoso de los periodistas y los dueños en otros.

Con respecto al papel de los partidos políticos —el colapso del sistema partidario venezolano, la fragmentación del sistema argentino y ecuatoriano y el descrédito generalizado de los partidos y los líderes políticos—, todos subrayan la necesidad de sistemas políticos partidarios viables que sirvan para plasmar la agenda pública. El vacío que dejó el colapso del sistema partidario en Venezuela en los años 90 llevó a otras instituciones a ocupar su lugar como mediadores en la relación entre el estado y la sociedad. Los medios de comunicación, la iglesia, las ONG y las organizaciones sindicales y empresariales se convirtieron en actores políticos bajo la Quinta República de Chávez y encabezaron la oposición a su régimen. La falta de una institución mediadora entre el estado y la sociedad en Venezuela condujo a una confrontación peligrosa y directa entre el estado y la sociedad en 2002. Esto refuerza la necesidad de la noción de Philip Oxhorn de una “esfera pública” que permita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la mediación en las relaciones entre el estado y los ciudadanos.

Definir la democracia como la capacidad para expandir la ciudadanía

Coincido con el precepto general de que un nivel y una diseminación insuficientes de la ciudadanía perjudican la calidad de la

democracia, según queda implícito en la discusión de la Tesis II. La Tesis III, sin embargo, determina que el estado de la democracia está definido, en parte, por la capacidad de la organización social para expandir la ciudadanía. Yo lo plantearía de otra manera: que el estado de la democracia está definido por el nivel de desarrollo de la ciudadanía, la igualdad relativa de las tres esferas de la ciudadanía y el “alcance” relativo de la ciudadanía. En otras palabras, qué proporción de los ciudadanos goza de los derechos implícitos en las tres esferas de la ciudadanía, qué fuerza tienen esos derechos y en qué proporción de territorialidad y de población el estado tiene la capacidad de proteger y promover esos derechos.

El argumento de que la consideración de las esferas social y civil de la ciudadanía, además de la esfera política, es elemental para el estado de la democracia también justifica el argumento de que la democracia es más amplia que el régimen político. Considerar la democracia como una organización social implica que los ciudadanos deben estar protegidos de los abusos por parte del estado y, al mismo tiempo, que el estado debería brindar protección contra los abusos producidos por la inequidad social y los desequilibrios de poder. Esto, primordialmente, conlleva la protección de los derechos sociales y civiles, más allá de los derechos políticos.

La Tesis II sostiene que la secuencia de las tres esferas de la ciudadanía diferencia a América Latina de las democracias noroccidentales en que los derechos políticos anteceden a los derechos sociales y civiles en América Latina. Si bien la secuencia puede servir para explicar las causas de las debilidades de la democracia, yo diría que los relativos desequilibrios en las tres esferas de la democracia pueden ser más importantes al examinar la calidad de la democracia en cualquier momento de la historia. Por lo tanto, si las libertades civiles son más débiles en general en América Latina, mientras que los derechos sociales pueden ser relativamente más débiles en los Estados Unidos, la evaluación de la calidad de la democracia va a variar.

Holston y Caldeira utilizan el concepto de “democracia disyuntiva” para describir la

relativa desigualdad de las tres esferas de la ciudadanía. Este desequilibrio se puede aplicar a cualquier democracia, ya sea establecida o emergente, y tiene implicancias en la calidad de la democracia que disfrutaron los ciudadanos en un determinado país. El desequilibrio puede cambiar con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, si bien los derechos civiles y sociales pueden haber sido instituidos en los Estados Unidos antes de que los derechos políticos se extendieran a las mujeres y las minorías, para los negros norteamericanos, la implementación del derecho político a votar, cuando les fue otorgado, se vio impedido en principio por una debilidad de los derechos sociales (muchas veces los requisitos de alfabetización para votar no se podían cumplir) y de los derechos civiles (el acceso a la justicia para exigir el cumplimiento del derecho político).

La naturaleza del desequilibrio y la interrelación entre las tres esferas nos ayuda a diagnosticar la causa de las democracias deficientes y, por ende, a plantear soluciones. En América Latina, la desigualdad de ingresos genera y es generada por derechos civiles y sociales débiles, que a su vez obstaculizan los derechos políticos. Los bajos niveles de educación, la pobreza y la falta de acceso al sistema judicial afectan la capacidad de los ciudadanos de participar en la toma de decisiones políticas, más allá de votar, ya sea organizando y haciendo lobby o presentándose para un cargo político. A su vez, el acceso desigual a la participación política refuerza las desigualdades sociales y los desequilibrios de poder.

Medir la capacidad del estado para expandir la ciudadanía

Las democracias latinoamericanas tienen una baja capacidad para expandir la ciudadanía en general. La discusión del proyecto claramente señala los sistemas judiciales débiles en América Latina y su impacto en los derechos civiles. **La capacidad de ampliar los derechos civiles reside en la habilidad para fortalecer las instituciones judiciales.** Esta es la piedra angular para mejorar la calidad de la democracia en América Latina.

Los derechos políticos, por otra parte, están relativamente bien establecidos en América Latina. No obstante, incluso la norma básica de elecciones aceptables aún no está lo suficientemente institucionalizada en todos los países latinoamericanos y sufrió reveses en muchos de ellos. El proyecto podría **medir la fortaleza de las elecciones simplemente documentando el grado de control electoral, internacional y nacional, solicitado por los países.** Estos pedidos surgen de una falta de confianza pública en las instituciones electorales. Lo inquietante es que las democracias transitorias, como en Nicaragua, República Dominicana o Haití en 1990, donde había un amplio control internacional, solicitaron veedores electorales, incluso tres ciclos electorales después, debido a la imposibilidad de institucionalizar sistemas electorales que le resultaran confiables a la población.

De la misma manera, las democracias aparentemente establecidas como Jamaica y Venezuela sufrieron reveses a fines de los años 90 que generaron desconfianza en los procesos electorales y una invitación a veedores internacionales para ayudar a zanjar esa desconfianza. Cuando la población no confía en los procesos electorales, los gobiernos resultantes muchas veces no cuentan con la aceptación y la legitimidad necesarias para gobernar de manera eficiente.

Para concluir, **la capacidad de las democracias latinoamericanas para expandir los derechos civiles es particularmente débil.** Aquí el proyecto debería ampliar su alcance y examinar la capacidad distributiva de los estados. Las burocracias ineficientes, la baja capacidad extractiva (sistemas tributarios deficientes), la falta de llegada del estado y la ausencia de servicios públicos en zonas distantes o con poblaciones marginadas (las zonas marrones de O'Donnell de ciudadanía de baja intensidad) reflejan una capacidad deficiente para expandir los derechos sociales, así como los derechos civiles y políticos. Por otra parte, la tendencia de las constituciones, como sucede en México o Venezuela, a ir más allá en su compromiso con los derechos sociales, alimenta el cinismo sobre la política y el imperio de la ley en América

Latina donde se los ignora y expande severamente la capacidad estatal donde se los pone en práctica.

Propuestas finales en la Tesis III

Para resumir la discusión de más arriba, analizaré cada una de las propuestas finales en la Tesis III:

Propuesta: La calidad de la democracia va de la mano del grado de expansión de la ciudadanía. No necesariamente es el grado de expansión sino la dimensión de cada esfera de la ciudadanía lo que resulta crucial para medir la calidad de la democracia. Donde los derechos no están del todo desarrollados, la capacidad para expandirlos se torna importante a la hora de medir hasta dónde puede mejorar la calidad de la democracia.

(I)Propuesta: La expansión de una esfera de la ciudadanía no debería desarrollarse independientemente de las otras. En términos ideales, es válido, pero en la práctica, por supuesto, esto no sucede. El desequilibrio de las tres esferas, en cambio, es importante para explicar de qué manera la calidad de la democracia es fuerte o débil en un determinado país y para prescribir estrategias que sirvan para mejorarla. Las tres esferas están interrelacionadas y la debilidad de una de ellas afectará la protección, expansión y profundización de las otras.

(II)Propuesta: La ciudadanía se refuerza a través de la expansión del imperio democrático de la ley. Esto es inequívocamente cierto.

(III)Propuesta: La eficacia del imperio democrático de la ley está relacionada con la calidad de las instituciones. Esto es válido y representa un gran dilema para América Latina. Se vuelve un problema circular. ¿Cómo se hace para mejorar la calidad de las instituciones si hay impunidad (falta de eficacia del imperio de la ley) para ciertos grupos e individuos cuyo objetivo es debilitar y socavar a las mismas instituciones que deben aplicar el imperio de la ley?

(IV)Propuesta: Una expansión mínima de la ciudadanía civil debilita la democracia. Esta propuesta no es muy clara, pero parece sostener que la ciudadanía civil es la base de la democracia y que es particularmente dé-

bil en América Latina. Por lo tanto, se la debe expandir de manera significativa y no mínimamente. Yo coincidiría con el supuesto de que la ciudadanía civil es particularmente débil en América Latina y que esto debilita la democracia en general, en base a las discusiones anteriores.

(V)Propuesta: La falta o la fragilidad de los mecanismos institucionales de control y supervisión debilita la democracia. Esto es válido en dos niveles. Primero, la ausencia de controles efectivos, la falta de responsabilidad y la fragilidad de los sistemas de control (de la corrupción) debilitan la democracia tal como se la describe en el proyecto —una organización social con la capacidad de expandir (o profundizar o proteger) la ciudadanía—. Los mecanismos de control y supervisión son necesarios para que los gobernantes se hagan responsables frente a los ciudadanos ya que ofrecen transparencia de acción y la capacidad para castigar o remover a quienes ejerzan abuso de poder. Segundo, estos mecanismos institucionales no tienen por qué ser necesariamente instituciones públicas, sino que también pueden ser grupos de ciudadanos. Los medios, por supuesto, pueden desempeñar un papel importante al hacer que los gobernantes asuman sus responsabilidades publicando información e investigando su accionar. Cada vez se están formando más grupos de control en América Latina que intentan compensar los débiles mecanismos institucionales públicos de supervisión, especialmente en las áreas de los derechos humanos, las elecciones y la corrupción. Esta es un área que debería incluirse en toda evaluación.

Conceptos o argumentos que, a mi entender, faltan o no están explicados detalladamente en la tesis

La democracia es una manera de resolver el conflicto pacíficamente que surge no sólo de las desigualdades de poder, como se sostiene, sino también de los intereses encontrados.

La idea de que la legitimidad del desempeño es débil y lo es cada vez más, lo

cual amenaza con socavar la sustentabilidad de la democracia en la región. El desempeño deficiente de las democracias latinoamericanas en cuanto a ofrecer servicios públicos y mejorar la calidad de vida y la seguridad humana es consecuencia de la capacidad estatal deficiente para proteger y promover la ciudadanía en sus esferas social, civil y política.

La capacidad del estado para resolver problemas colectivos: cualquier estado necesita hacerlo, pero para que la democracia tenga sentido, es un requisito. Esto queda implícito en la inclusión de componentes sociales y civiles de la ciudadanía y en la noción de la agenda pública. Pero tal vez merezca una discusión más explícita sobre si la democracia es un medio o un fin.

El foco sobre la expansión de la ciudadanía presupone que es insuficiente en todas las áreas, mientras que algunas sociedades tal vez tengan un componente relativamen-

te fuerte de ciudadanía que simplemente deba ser protegido.

Obligaciones de los ciudadanos. La Tesis III se centra en las obligaciones del estado para expandir la ciudadanía. Sin embargo, parece ignorar las obligaciones de los ciudadanos para con el estado y la sociedad. Una cultura política que le asigna un alto valor a un estado paternalista y que tiende a un poder centralizado también puede producir una dependencia del estado y una sensación deficiente de las obligaciones de los ciudadanos. Los altos índices de evasión impositiva, y las minorías e instituciones que se consideran por encima de la ley, son prueba de la debilidad de la obligación de los ciudadanos. A su vez, estas debilidades afectan la capacidad del estado para expandir la ciudadanía ya que la capacidad distributiva del estado se ve erosionada por la evasión impositiva y el imperio democrático de la ley, minado por quienes no lo respetan.

■ Referencias

James Holston y Teresa Caldeira, "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship", en Felipe Aguero y Jeffrey Stark, editores, *Faulting of Democracy in Post-Transition Latin America* (North-South Center Press, 1998).

Philip Oxhorn, "When Democracy Is Not All that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America," documento presentado en la conferencia *Desafíos para la democracia*, The Carter Center, Atlanta, octubre de 2000 (www.cartercenter.org/peaceprograms/lacp/challenges).

■ Los caminos sinuosos de la democracia

Democracia es un concepto esencialmente disputado por actores que sustentan proyectos diversos de construcción social. Por ello, es tan difícil definirla y estudiarla, tanto como practicarla y promoverla. Resulta ilustrativo pensar la democracia bajo la metáfora de un barco anclado, es decir, reflexionar acerca de la democracia significa acudir a una imagen de algo fijo y al mismo tiempo, en flotación.

La democracia se enfrenta en la actualidad a nuevos desafíos que demandan un pensamiento complejo acerca de conceptos políticos tradicionales, como por ejemplo el de “soberanía”. Nuevos procesos como la constitución de la Unión Europea muestran que la seguridad jurídica o la legalidad deben ser pensados mas allá de los límites territoriales de un estado. Al mismo tiempo, podremos observar en el futuro nuevas formas de democracia que, quizá, trasciendan la maquinaria de la representación política tradicional. Respecto de América Latina, resulta necesario encarar tanto las singularidades que presentan las democracias de la región, como las variaciones específicas de cada país. Además, es preciso atender a los procesos de legitimación social de las prácticas democráticas, ponerlos en el terreno de la discusión pública para precisar las condiciones sociales específicas que en América Latina alteran o modifican los contenidos institucionales de un régimen democrático duradero.

Alain Touraine*

I.1. Es necesario en primer lugar evitar definir la democratización por ella misma, dejando de lado toda referencia al funcionamiento general de la sociedad. Si, en una economía con gran pobreza, las desigualdades pueden parecer débiles porque la mayoría de la población se reduce a un estado de subsistencia, ¿podemos hablar de tendencias democráticas hacia la igualdad? Si, en otro tipo de economía, los excedentes se reservan a los agentes no económicos, políticos, militares, religiosos u otros, la igualdad entre la gente ordinaria que no tiene acceso a los privilegios reservados a esas elites no puede ser considerada como democrática.

I.2. Es más inteligente partir de una no-

ción más global, la del desarrollo, es decir de gestión de cambios globales que afectan a una sociedad. Vemos aquí que la democratización concebida como un aumento del nivel general de participación —en la producción, en las decisiones o en el consumo— es una de sus dimensiones, pero inseparable de las otras dos.

La primera es la acumulación, ya que no existe crecimiento y desarrollo si no existe antes una capacidad de invertir y este es el empleo diferido de una parte de los recursos disponibles en vista de la construcción de un destino. La educación, el cuidado de la salud, la protección y la seguridad bajo todas sus formas son inversiones, con el mismo rango que los medios de defensa o que las inversiones económicas aseguradas al menos en parte por un endeudamiento consagrado a la

*Sociólogo. Realizó estudios en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard y fue investigador del Consejo Nacional de Investigación Francés hasta 1958. En 1956 fundó el Centro de Estudios para la Sociología del Trabajo de la Universidad de Chile. En 1960 se convirtió en investigador “senior” de la “Ecole Pratique des Hautes Etudes” (Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París), donde fundó el Centro de Análisis y de Intervención Sociológicos (CADIS). En los últimos años, publicó los siguientes libros: *Crítica a la modernidad* (1994), *Qué es la democracia* (1994), y *¿Podremos vivir juntos?: iguales y desiguales* (1997).

adquisición de los capitales necesarios para el desarrollo de la producción.

La segunda dimensión del desarrollo es su **regulación**, es decir la existencia de reglas de funcionamiento de conjuntos concretos, territoriales, administrativos o políticos. Algunos piensan que la confianza es el elemento principal de funcionamiento de una sociedad en desarrollo; otros piensan que es necesario enfrentar la corrupción y los actos ilegales. En todos los casos, existen **reglas de juego a enunciar y respetar**.

I.3. Si existe una sola de estas dimensiones, podrían producirse cambios importantes, pero estarán desequilibrados y resultaría imposible hablar de desarrollo.

Si los lazos entre los tres componentes permanecen débiles, si un capitalismo conquistador se enfrenta a reivindicaciones extremas sin intervención posible de un Estado administrador, el desarrollo no es imposible, pero su costo humano y social es muy elevado. Los ejemplos históricos de desarrollo más espectaculares han sido de este tipo, ya sea de la industrialización británica de mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XIX, de la industrialización rusa, luego soviética, durante la primera mitad del siglo XX, o de la entrada actual de una gran parte de la población china en la economía de mercado internacionalizada, los ejemplos son más que suficientes para recordarnos que el desarrollo y la democratización no son siempre complementarios.

I.4. Inversamente, frente a modalidades de desarrollo “duras”, vemos otras que pueden calificarse de “blandas”. Ellas se definen por una sutil separación de las tres dimensiones de desarrollo, que puede llevar hasta la confusión. Esta situación ha sido tan frecuentemente la de América Latina que debe ser descrita más precisamente. **Si las intervenciones del Estado tienen como objetivo principal fortalecer las categorías medias a expensas de la capacidad de inversión, por un lado, de la lucha contra la pobreza, por el otro, podemos habitualmente hablar de democratización limitada**, puesto que el nivel de participación aumenta pero aquellos que se benefician del modelo de desarrollo,

organizado de esta forma, se preocupan más por aumentar su nivel de consumo y de protección que de disminuir la desigualdad de oportunidades.

II.1. La evocación de los diversos fracasos de las políticas de desarrollo, a veces muy duras, otras muy blandas, obliga a examinar más de cerca el modo en que la combinación de las tres dimensiones del desarrollo puede operarse de manera satisfactoria. Entramos aquí en problemas centrales de la economía y de la sociología del desarrollo. Si admitimos que la confusión de los componentes es una forma de envejecimiento, de pérdida de energía, de camino a la entropía, es necesario aceptar la idea de que cada componente debe apoyarse sobre un principio ajeno a la reproducción del orden social para que se pueda asegurar el dinamismo. Cada componente debe aportar un dinamismo que venga tanto del exterior como del interior. Esto es más claro en el caso de la **eficacia del desarrollo**, que debe apoyarse sobre fuerzas exteriores dentro de las cuales las más importantes son el **mercado, las innovaciones tecnológicas y la racionalización del aparato de producción público y privado**.

En lo que concierne a la **regulación, ligada sobre todo a las intervenciones del Estado**, su dinamismo proveniente del exterior es más difícil de percibir. ¿Pero conocemos nosotros muchos ejemplos de desarrollo económico que no hayan provenido de **una fuerte conciencia nacional** o al menos nacionalista, como en el caso de los países de Austria-Hungría de antes de 1918 o como aquel de los países post coloniales que se formaron luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y el gran movimiento de descolonización?

II.2. Es necesario volver a analizar los factores de formación o de refuerzo del tercer componente del principio de desarrollo, el que mantiene nuestra atención aquí y que es el de **democratización**. Podríamos estar tentados de seguir un razonamiento análogo a aquel que se acaba de proponer para las otras dimensiones y de hablar acá de la presión ejercida por las migraciones internas y

una urbanización acelerada que han creado sobre el territorio las metrópolis más pobladas del mundo, São Paulo y México D. F.

Pero tal camino es evidentemente una impasse para el análisis, ya que nada puede justificar la confusión de la democratización y de un *populismo civil o militar* que ha sido, de hecho, el adversario más constante de la democracia, al menos antes de la fase reciente de las dictaduras militares más brutales.

Si definiésemos las situaciones latinoamericanas en su conjunto como la combinación de un desarrollo capitalista dependiente y limitado, de un nacionalismo favorable a la formación de regímenes autoritarios, desde aquel de los caciques hasta aquellos de los generales-presidentes, y de las revoluciones urbanas masivas, llegaríamos rápidamente a la conclusión, de hecho frecuentemente adoptada, sobre todo por los extranjeros, de que la democratización no puede producirse en América Latina, continente que sigue estando dominado por la oposición entre una lógica *hacia afuera* y otra *hacia adentro*, para hablar como los economistas de la CEPAL, que, uno y otro condujeron no a la construcción económica y política esperada precisamente por los animadores de la CEPAL, pero que contrariamente llevaron a sociedades repletas de lógicas contradictorias e incapaces de integrarlas en políticas nacionales de desarrollo.

II.3. Esta concepción de la democratización debe ser rechazada. Si admitimos que las dos otras dimensiones del desarrollo tienen raíces sobre todo externas, es necesario que la democratización sea de forma inversa apoyada por una voluntad, no sólo de aumentar el consumo de las clases populares sino, lo que es mucho más complejo, de dar a la sociedad considerada la capacidad de administrar, de modo autodeterminado, los cambios globales, es decir las relaciones entre las tres dimensiones por métodos establecidos institucionalmente y respetados.

Los factores reales de democratización no son ni objetivos ni provenientes del mundo exterior; son al contrario subjetivos y sus raíces se insertan en la experiencia vivida. Este razonamiento general puede apli-

carse naturalmente a otros países, pero esto sólo refuerza la capacidad de explicar la formación del espíritu democrático, que no podemos considerar como resultado de un refuerzo de la situación económica, política y social. La democratización sólo puede seguir un camino opuesto al de la formación de las “grandes potencias” cuyo rol mundial no estuvo ligado a la democratización, a pesar de que ellas han sido la cuna de este espíritu democrático. Este es el transformador, la reversión, podríamos decir, de un espacio orientado por objetivos a un espacio organizado en torno al reconocimiento de derechos. El factor de democratización más importante ha sido el reconocimiento de la educación en sus funciones no utilitarias, orientada a lo que los alemanes han llamado *Bildung*, los franceses la cultura general y los pueblos latinos las humanidades. En particular la Argentina que, por muchos aspectos, se orientaba a un desarrollo poco integrado y por lo tanto se sometía a fuertes presiones antidemocráticas, retoma la ventaja sobre todos los otros países del continente, como antes de ella Gran Bretaña y Francia la habían acaparado durante un largo periodo de formación de democracias modernas, desde las primeras conquistas holandesas y británicas hasta las grandes afirmaciones americanas y francesas de fin de siglo XVIII.

El mismo razonamiento debe aplicarse a los otros componentes del desarrollo. Recién cuando el esfuerzo de modernización lleva a la lucha contra las formas arcaicas de dominación social, es cuando la nueva burguesía establece una alianza con las clases populares contra una oligarquía apoyada sobre un modo antiguo de producción, se desarrolla el espíritu democrático. Este proceso tiene orígenes antiguos, pero ha tomado una fuerza particular en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, de la Revolución Mexicana y de la Revolución Soviética, cuando el movimiento de Córdoba de 1918, la “Generación del Veinte” y de los movimientos llegaron a numerosos países y provocaron el desarrollo de fuerzas de izquierda que culminaron en los frentes populares españoles, franceses y chilenos de los años 30 del siglo pasado.

En fin, sólo cuando las **luchas sociales** no se orientan ante todo contra una dominación extranjera sino que, al contrario, por conflictos análogos a aquellos que hemos observado en los países “centrales”, la reversión de una vida política y social orientada hacia el exterior **se produce hacia procesos sociales y políticos orientados hacia el interior, se desarrolla la democratización.** La mayoría de los países latinoamericanos conocen simultáneamente o sucesivamente estas dos lógicas.

III.1. Este análisis directo de las condiciones que favorecen —o desfavorecen— la democratización nos permite abordar las situaciones contemporáneas en América Latina. Esta, como muchas partes del mundo, ha estado dominada no por los factores de democratización, sino por el contrario, por una mezcla dura o blanda de dimensiones de desarrollo. Las intervenciones del Estado han sido tan diversas y tan elaboradas que ha sido casi imposible separar el orden del Estado del de la vida social. Desde hace un siglo, una gran parte del mundo ha estado dominada por la noción del gran partido, es decir de un partido que es a la vez el representante político de demandas sociales, un aparato del Estado y un administrador económico. Los partidos comunistas —o aquellos que se han construido según ese modelo— han asumido las tres funciones a la vez, sin siquiera separarlas completamente. Desde nuestra época, es imposible no juzgar negativamente esta concepción que ha conducido generalmente a un régimen totalitario, y que siempre ha creado una gran confusión entre la vida económica, la organización social y la actividad política. De ahí, la tendencia de los movimientos de oposición a esos regímenes a oponerse ante todo al Partido, piedra angular del edificio, antes de rechazar un tipo particular de administración.

Aun si se trata más de una opinión general que de una demostración, sería mejor reconocer la necesidad, **para el éxito de un plan de desarrollo y por consiguiente también por su carácter democrático y su eficacia, distinguir los intereses del Estado del funcionamiento propio de la sociedad.** Si la

regulación política es asegurada por el Estado propiamente dicho, éste no puede formarse de elecciones y de partidos políticos y, por consiguiente, de procesos de democratización. Por otro lado, si la política económica no se rige por los resultados y las tendencias de la economía internacional, el voluntarismo del Estado, en particular del sector privado, se torna difícil la formulación de objetivos económicos racionales.

Nada nos obliga a llevar al extremo este razonamiento y hemos visto muy frecuentemente hombres de Estado imponer su marca a toda la vida de sus países, como ha sido el caso para Atatürk, Cárdenas, De Gaulle, Nehru y algunos otros. Pero es necesario, en la América Latina actual, separar la “sociedad civil”, que funciona según la organización de la economía y de las relaciones sociales, y, por otro lado la gestión administrativa del país. Aceptemos, en el periodo actual, considerar como necesaria la autonomía de cada una de las tres dimensiones de la vida pública con respecto a las intervenciones del Estado. **No hay democratización sin actores políticos, y en particular sin partidos políticos, pero también sin sindicatos y asociaciones independientes del Estado; no hay eficacia sin administración económica claramente consciente de los efectos de la situación internacional sobre la vida económica de cada país; no hay regulación de la sociedad sobre todo si la distribución de las funciones y de las ventajas depende en mayor medida de la influencia política de los individuos o de las categorías.**

No hay ni mucho ni poco Estado en América Latina. De lo que sufre es de la confusión constante entre el Estado y la economía, del Estado y la representación de los intereses sociales, del Estado y de los mecanismos de integración social; si agregamos, en este último caso que la distancia sea forzosamente menos grande entre el rol del Estado y los problemas de integración nacional. Puesto que la democratización se encuentra en el centro de esta reflexión, podemos decir que su suerte ha dependido a la vez de sus relaciones de independencia con respecto al Estado y de su conciencia de estar fuertemente ligada al éxito de las otras dimensiones del desarrollo: la regulación y

la eficacia, estas dos orientaciones siendo complementarias, ya que recién cuando los objetivos sociales, económicos y administrativos son diferentes los unos de los otros, el Estado tiene la capacidad de dar cierta unidad a la vida nacional. La peor situación es aquella donde el Estado omnipresente se sustituye a las diversas lógicas específicas de acción, aquella de la democratización, la de la eficacia económica o la de la integración nacional. El mal general que sufre el continente es la confusión de diversos tipos de actores con el Estado, quien se centra poco a su vez, en sus propios objetivos.

No hay una política de desarrollo voluntarista que no haya culminado en un debilitamiento de los actores sociales y de los mismos Estados, siendo absorbidos en una sopa político-económico-social cuya única ventaja es estar muy mezclada y ser “tenue” como para ser un instrumento peligroso en manos de un partido todopoderoso.

Esta conclusión es alentadora: no se trata de defender la democratización contra otras tendencias de desarrollo opuestas. Se trata de distinguir, unas de otras, estas dimensiones que son administrativas por instituciones diferentes, y de precisar claramente las relaciones entre esos dominios y el del Estado.

III.2. Esta conclusión del orden del Estado y del de la sociedad trae aparejado un debilitamiento de uno y otro. Es ese déficit general de la capacidad de acción que ha definido mejor, hasta el momento, al continente. Se habla frecuentemente de situaciones revolucionarias en América Latina y es fácil evocar, tanto en el campo como en las grandes ciudades, situaciones que se volvieron explosivas por la acumulación de miseria y a veces por la impotencia de las fuerzas administrativas. Pero dejando de lado la gran revolución mexicana, no podemos citar revoluciones en América Latina: sólo Bolivia en 1952 y, en particular el movimiento campesino que representó su núcleo y también la primera etapa del movimiento sandinista en Nicaragua, en el cual casi toda la nación se enfrentó a la apropiación de todo el país por parte del dictador y su familia.

Sería seguramente falso hablar de “revo-

lución cubana”, puesto que el mismo Castro defendió una concepción completamente opuesta a la lucha de la liberación, centrada en el debilitamiento del enemigo exterior y de sus apoyos interiores más que sobre la movilización de las masas. Las guerrillas, creadas imitando al movimiento cubano victorioso, fueron la creación política más original del continente. Las guerrillas, aun cuando dan una gran escala a sus acciones, constituyen ante todo una respuesta a la dependencia exterior tan grande que no deja más lugar a la movilización dirigida por los sindicatos o los partidos. Y las guerrillas, a pesar que su acción está al servicio de las comunidades campesinas, como fue el caso en el país quiché, en Guatemala, se basó en un malentendido grave entre esa población india campesina y la juventud urbana escolarizada y radicalizada.

Muchos piensan que el continente necesita sobre todo empresarios en las políticas públicas que se abran al mundo. Otros piensan, al contrario, que la política debe desbordar a la clase media, radicalizada o no, y que las “masas” deben hacer nacer en ellas nuevos movimientos sociales independientes de las fuerzas políticas. Las dos concepciones se oponen una a la otra, pero tienen en común la voluntad de querer reducir la autonomía del campo político y de reforzar la intervención de los actores sociales directamente involucrados en su confrontación con los dirigentes económicos y cerca de las categorías sub-privilegiadas.

Disminuir la confusión del campo político y del campo social, del Estado y los movimientos sociales, podría considerarse como un gran paso hacia la democratización.

IV.1. Hay que preguntarse bajo qué condiciones puede realizarse una democratización que no sea por un manto protector del Estado y de la sociedad, y que, contrariamente, dé una autonomía creciente a todas las dimensiones del desarrollo favoreciendo el retorno hacia el interior.

La primera respuesta que se impone es que todos los países de América Latina viven una crisis, que su falta de actores es cada vez más visible, ya sea de los dirigentes económicos, de los sindicatos o de los admi-

nistradores políticos. La presión cada vez más fuerte ejercida por los Estados Unidos para hacer entrar a todo el continente latinoamericano en una inmensa zona de libre comercio y aun de integración económica podría tener efectos favorables al obligar a los países correspondientes a buscar reformas capaces de detener esta presión externa.

Paralelamente, se siente por todos lados la necesidad de un aumento de las intervenciones del Estado, en particular allí donde la presión fiscal real sigue siendo acotada y ahí donde la vida universitaria se fragmenta entre las instituciones privadas, más preocupadas por responder a un mercado profesional que por desarrollar una capacidad de conocimiento. En términos generales, la **primera condición para que se refuerce la democratización es que aumente la capacidad de intervención del Estado, pero a condición de aumentar la distancia que separa esas intervenciones de la acción autónoma de la sociedad.**

IV.2. El análisis llevado a cabo en la primera parte de este artículo parece verificado por el examen más concreto de las situaciones latinoamericanas. Casi siempre y casi en todos lados, el continente siguió políticas *blandas*, es decir que asignó una importancia central a la mezcla de intervenciones estatales y de negociaciones sociales, completado por la sumisión a las restricciones exteriores. Por largo tiempo la extensión de la zona central, la que he llamado “la de la palabra”, pareció aportar respuestas a la presión de las categorías marginalizadas, reproduciendo sólo un nivel tolerable de corrupción. Pero este triunfo de las soluciones “políticas” fue pagado por una debilidad del desarrollo económico y en particular por las de investigación e innovación. ¿Cómo aceptar que este continente sólo posea una universidad que alcance la excelencia del nivel internacional, la universidad de

São Paulo, que depende de un Estado rico en recursos? Aun si tenemos en cuenta la excelente calidad de la universidad de Campinas y de algunas universidades federales en Brasil o del Instituto Tecnológico de Monterrey en México, **el retraso del continente en el ámbito de investigación y de innovación es considerable.**

Hay que volver a decirlo: no se trata de sacar al Estado de su rol propiamente político, sino al contrario, de hacer de las grandes elecciones verdaderos momentos de **elecciones fundamentales**, como es muchas veces el caso en los países más desarrollados. Lo que supone la formación de iniciativas económicas y de conflictos sociales cada vez más independientes de las intervenciones del Estado. El “todo político” del último siglo debe desaparecer. En su lugar, es necesario a la vez un crecimiento más fuerte, conflictos sociales bastante vigorosos como para reducir la desigualdad y la exclusión y una regulación más eficaz de la vida política y social.

IV.3 La democratización no puede ser solamente una débil compensación a una desigualdad creciente; aun menos puede reducirse a una extensión de la clase media. La democratización sólo puede ser un lugar de **voluntad colectiva**, cerrada tanto en la cima como en la base o en el medio de la sociedad y que tiene por objetivo reemplazar un análisis y una política llevadas a cabo en términos de situaciones inevitables, de declaración de impotencia y por lo tanto de aceptación de las rupturas de todos los órdenes, por una voluntad de acción responsable, **voluntad de combinar las tres dimensiones de desarrollo: regulación pública, inversiones productivas y orientada hacia una participación cada vez más extendida en un proyecto de desarrollo que alargue por su propia existencia el espacio de los “posibles”.**

■ Comentario sobre las tres tesis

Es preciso pensar la democratización en el marco del funcionamiento general de la sociedad. Por ello, resulta más apropiado partir de una noción más global como la de desarrollo, esto es la capacidad de gestión de los cambios globales que afectan a una sociedad en su conjunto, para encontrar en la democratización tan solo una de las dimensiones del desarrollo, la específicamente relacionada con el aumento del nivel general de participación social, sea en la producción, en las decisiones o en el consumo. La primera condición para el fortalecimiento de los procesos de democratización es el aumento de la capacidad de intervención del Estado, pero a condición de que se produzca, al mismo tiempo, un crecimiento de la distancia que separa esas intervenciones estatales de la acción autónoma de la sociedad. Disminuir la confusión entre campo político y del campo social, del Estado y los movimientos sociales, podría considerarse como un gran paso hacia la democratización en la América Latina actual.

Laurence Whitehead *

La primera tesis retoma, de manera cuidadosa, algunos temas bastante familiares. Yo lo analizo, en gran medida, en mi primer capítulo de *Democratization: Theory and Experience* (Oxford University Press, 2002), especialmente en las páginas 11-19. Allí sostengo que cualquier definición fija (estipulativa) de democracia requerirá, simultáneamente, demasiado y muy poco. Esto es así porque democracia es un concepto “esencialmente disputado”, o el objeto permanente de competencia entre proyectos enfrentados de construcción social. Es un premio tan valioso que quienes están principalmente interesados en la economía de mercado intentarán apropiarse de él para su causa, mientras que quienes están emparentados con la equidad social harán un esfuerzo mayor por conseguirlo, como las religiones enfrentadas, los grandes poderes alternativos y demás. A lo largo de 25 siglos de historia, estuvo asociada, de un modo u otro, con causas que van desde la preservación de la esclavitud hasta el establecimiento de un hogar nacional para el pueblo judío, entre otras muchas iteraciones (democracia y gobierno mundial; democracia antiterrorista; etc.). Intento demostrar que, aun así, el significado del término tiene un núcleo que no se puede eliminar, pero que es un error intentar encontrarle una frontera exterior definitiva e inequívoca. Propongo la metáfora de democracia como algo “fijo pero en flotación”, como un bote anclado.

Con referencia a la manera en que se desarrolla aquí esta tesis, mis principales comentarios son I) las estipulaciones se vuelven cada vez más minuciosas a medida que se despliega el argumento y II) no se tiene suficientemente en cuenta el ritmo del cambio social y cómo, por lo tanto, la democracia puede adoptar diferentes formas en diferentes momentos (incluso, evolucionar en el futuro en modos que pueden escapar a muchas de estas estipulaciones). Por ejemplo, la tesis invoca una concepción muy tradicional y bastante estática del “imperio de la ley”, al que asocia con un estado territorial

* Politólogo. Es Official Fellow in Politics at Nuffield College en la Universidad de Oxford y Senior Fellow of the College. Sus más recientes publicaciones son: Laurence Whitehead (ed.), *Democratization: Theory and Experience* (OUP 2002), y Laurence Whitehead (ed.), *Emerging Market Democracies: East Asia/Latin America* (Johns Hopkins University Press, 2002).

que ejerce una soberanía monopolizadora. Pero la Unión Europea nos está demostrando hasta dónde puede desarrollarse el imperio de la ley fuera de los límites de la soberanía del estado. Las Naciones Unidas también intentaron promover foros de democratización en el contexto de una soberanía suspendida (democracia tutelar o protegida). Puerto Rico ilustra el alcance del imperio de la ley y la expansión de los derechos democráticos en ausencia de una soberanía tradicional. **En el futuro, tal vez veamos nuevas formas de democracia** (consultas directas a la ciudadanía a través de Internet, por ejemplo) **que podrían obviar la maquinaria tradicional de la representación política.** La idea de que la democracia presupone partidos políticos tal vez merezca un mayor debate, teniendo en cuenta el descrédito cada vez más vinculado a ellos. También me perturba hacer del “derecho individual a la propiedad” un prerrequisito estático y universal. (Esto podría significar, por ejemplo, que cuando los chilenos eligieron a Allende votaron en contra de la democracia. Podría implicar, también, que los iraníes no podrían elegir democráticamente vivir bajo un sistema legal islámico que restringe sus derechos a la propiedad según la estricta ley islámica.) Considerando todo esto, me preocupan estas aseveraciones de derechos atemporales y universales, cuando la experiencia histórica sugiere que son construcciones sociales sometidas a una continua innovación. Sin embargo, a pesar de estas reservas sobre el desarrollo minucioso de la tesis, veo un gran mérito en el índice en bastardilla.

La segunda tesis aborda las “singularidades” de la política latinoamericana. Me parece pertinente el intento por especificar estas singularidades y confío en que la investigación apunta en la dirección correcta cuando destaca los problemas característicos de las democracias “en desarrollo” y la implementación específica de los derechos sociales, políticos y civiles en esta región. Sin embargo, suavizaría el lenguaje de “unicidad” y le prestaría mayor atención a la **volatilidad de los derechos en la región**, más que a su secuencia característica (ver mis notas para la reunión de Costa Rica, espe-

cialmente las páginas 3/7). Después de todo, hay muchas otras democracias en desarrollo fuera de América Latina, de modo que algunas de las aseveraciones formuladas en esta sección también podrían aplicarse, por ejemplo, a Sudáfrica o Turquía. Asimismo, pienso que las diferencias importantes dentro de América Latina (por ejemplo, entre Chile y la Argentina) se desdibujan en este énfasis puesto en las “singularidades”. Precisamente en este momento, mi trabajo sobre México está planteando el interrogante sobre si los impedimentos a la expansión de la democracia y la ciudadanía son realmente del mismo orden en ese país que en (digamos) Bolivia o (un ejemplo dramático) la Argentina. Mi conclusión tentativa es que existe la posibilidad de una fuerte causalidad acumulativa —tanto positiva (círculos virtuosos) como negativa (círculos viciosos)—. Esto, sumado a la incertidumbre sobre qué derechos realmente se pueden sustentar para tal o cual sector de una sociedad muy desigual, puede ser otra “singularidad” aplicable a todo el subcontinente. Pero, si fuera así, significa que **puede haber grandes variaciones en la “calidad” de la democracia en toda la región.**

La tercera tesis traza la delgada línea entre sustentar la centralidad de una concepción meramente política de la democracia y prestarle suficiente atención a la inclusión social necesaria para la sustentabilidad democrática. En *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (Palgrave, 2001), editado por John Crabtree y Laurence Whitehead, defendí el uso del término “viabilidad” en este contexto, que prefiero por sobre “consolidación” (que sólo tiene que ver con la coherencia institucional) y “perduración”, una palabra curiosa por cierto, que se utiliza en este texto. No obstante, dejando de lado la semántica, el punto principal es correcto. **Debemos atender a la legitimación social de las prácticas democráticas y no podemos dar esas prácticas por sentadas, independientemente de las características específicas de ciudadanía y desarrollo que distinguen a América Latina.** Lo que me gustaría que se incorporara a la tercera tesis es **una discusión más amplia sobre hasta dónde los requerimien-**

tos sociales específicos de América Latina alteran o modifican el contenido institucional de lo que podemos describir como un régimen democrático duradero. Por ejemplo, frente a lo que decimos sobre la expansión de la ciudadanía y el legado del desarrollo incompleto, ¿qué tipos de representación política podemos avizorar? ¿Los partidos políticos convencionales agotan el repertorio? De la misma manera, frente a lo que decimos sobre la volatilidad de los derechos políticos y sociales, ¿qué variantes de la expansión de la legalidad democrática es

necesario contemplar? ¿Puede ampliarse el sistema legal existente para que proporcione un acceso mínimo a una compensación legal para todos los ciudadanos? Y si no fuera así, ¿acaso otras variantes (informales) de provisión legal son parte de la democratización en esta región? La tesis también se refiere a los respaldos regionales e internacionales de la legalidad doméstica y yo lo apoyo, aunque plantea interrogantes de soberanía que tal vez merezcan una mayor discusión (de acuerdo con mis comentarios sobre la primera tesis).