

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 judiciales 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 latinoamerica-

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 esquiva 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 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 Peruzzotti. "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.