

■ Sociedad civil y calidad de la democracia

En el marco de las falencias de la democracia en América Latina en los albores del siglo XXI, este ensayo quiere destacar la especial situación de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Surge de la convicción de que esas entidades son actores imprescindibles —aunque ciertamente no únicos— en cualquier empresa de superación de esas falencias; su existencia y eficacia es un índice fundamental del grado en que la democracia está generando una “sociedad abierta”.

Juan E. Méndez *

I. El punto de partida es una premisa: los sistemas políticos democráticos de América Latina, y en especial sus líderes, tienen en general una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si éstas defienden intereses colectivos o “causas”, como los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la promoción de políticas sociales.¹

Aunque esa hostilidad y desconfianza reconozca grados y excepciones, este ensayo asume, asimismo, que ella es una causa posible (entre otras) de la baja calidad de la democracia, o más precisamente, de la “ciudadanía de baja intensidad”, en las palabras de Guillermo O’Donnell, que a su vez es síntoma de aquella calidad degradada de la democracia real que vivimos. Desde luego, esta premisa requiere una precisión del término “sociedad civil”, ya que éste puede incluir, por ejemplo, al sector empresarial o de negocios, frente al cual no se constata la hostilidad apuntada. De la misma manera, los sindicatos son organizaciones independientes de la sociedad civil, pero respecto de ellos la actitud del poder político y de los líderes políticos reconoce una mayor gama de matices, desde la hostilidad

hasta alianzas bastante estrechas. Aquí usamos el término “organizaciones independientes de la sociedad civil” en un sentido restringido: nos referimos a las entidades creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos para defender intereses colectivos no necesariamente propios (o más propiamente dicho: en principio no los propios sino los de otros). Las entidades típicas de esta definición son los organismos de derechos humanos, dirigidos a la protección de las libertades fundamentales de víctimas de la represión o de comunidades excluidas. También incluimos en esta definición entidades dedicadas a la promoción de políticas sociales que favorezcan a esas colectividades, a las de tipo asistencial que procuran la promoción del desarrollo humano sostenible, y aun a las que se definen como entidades de solidaridad.

En las páginas que siguen no nos proponemos solamente describir ese estado de ánimo de los dirigentes políticos hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, sino también sugerir algunas responsabilidades que los integrantes de éstas tienen, en el camino de un ejercicio más eficaz de su papel en la construcción de la democracia. Lo hacemos desde la perspectiva centralizada en el concepto de la persona humana como “agente” y de su corolario, la

* Profesor de Derecho y director, Center for Civil and Human Rights, Universidad de Notre Dame (EUA). Es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El autor agradece los comentarios de Javier Mariezcurrena.

¹ Una constatación empírica más rigurosa sobre esta hostilidad puede ser un campo fértil de investigación del proyecto auspiciado por el PNUD.

“ciudadanía política”. Nos proponemos explorar la necesidad de concebir la ciudadanía política como un derecho (y tal vez una obligación moral, pero ciertamente no jurídica) de participar en la vida política en maneras que excedan el voto y la participación en elecciones. **A través de las organizaciones independientes de la sociedad civil los ciudadanos participan más cotidianamente de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y del control de los actos de gobierno. Al hacerlo en defensa de intereses que no les son propios, alcanzan una ciudadanía más plena.**²

II. Desde el poder político, nuestros presidentes, ministros y gobernadores exhiben un desprecio muy marcado por las organizaciones no gubernamentales (ONG), y eso en las raras ocasiones en que se ven obligados a referirse a ellas. Por lo general, las ignoran muy deliberadamente al referirse a temas en los que ellas pueden tener algo importante que decir. Por ejemplo, los gobernantes se pronuncian con frecuencia sobre seguridad ciudadana, pero rara vez mencionan estudios o análisis de entidades especializadas que vinculan la denuncia de prácticas represivas a la formulación de políticas de seguridad realmente eficaces contra el crimen. Si se ven obligados a referirse a los estudios de ONG, tienden a minimizar sus aportes, no por su contenido sino por una alegada “falta de representatividad”. En rigor, lo que se quiere decir es que esas entidades no tienen peso político y por eso pueden ser ignoradas. Obviamente, esa actitud responde también a la decisión táctica de *negarles* peso político para no tener que considerar seriamente sus aportes a la formulación de políticas.

Es importante constatar que **esta hostilidad no tiene necesariamente signo ideológico, aunque en todos los casos es, desde luego, señal de autoritarismo.** Diversas expresiones de la política caen en la tentación de absolutizar y centralizar la política sectaria por sobre otras consideraciones. Aun-

que las nuevas generaciones de latinoamericanos parecen ir superando los esquemas ideologistas sobre la política, nuestros dirigentes continúan actuando como si lo único que importara en política es proponerse la toma del poder. Afortunadamente, ahora los dirigentes se plantean la toma del poder a través de elecciones y en general no por la fuerza. Sin embargo, siguen subordinando “las políticas” a “la política”, y el cambio social y político al poder mismo. **Este olvido de que el poder es para transformar la realidad y no un objetivo en sí mismo es lo que yace detrás de la hostilidad a las instituciones sociales que no se proponen el poder sino el cambio.**

En los casos extremos en que las ONG muestran alguna eficacia, y obligan a los dirigentes a responder, la hostilidad también se acrecienta. Del intento de ignorar las ONG se pasa a atacar la integridad moral y hasta física de sus miembros; se usan teorías conspirativas para denunciar supuestas “agendas ocultas” de las ONG; y se alude ofensivamente a sus fuentes de financiación. En algunos países de América Latina, recurrentemente se inician “investigaciones” sobre esas fuentes de financiación, o se intenta legislar la prohibición de que reciban fondos del exterior. Paradójicamente, se usan estas cazas de brujas precisamente contra las entidades que reclaman transparencia en la función pública. El hecho de que, en general, las ONG puedan demostrar que no tienen nada que ocultar en cuanto al origen de sus fondos no le quita una siniestra eficacia a la campaña, ya que por lo menos pone a las ONG a la defensiva.

Ningún gobernante que denuncia a las ONG se hace cargo de una interesante contradicción: en las políticas de ajuste que ellos mismos implementan, **el Estado abandona funciones esenciales.** Los gobernantes afirman (a menudo sin comprobación empírica) que tales funciones son *ipso facto* absorbidas por la sociedad, de modo que no hay tal abandono. De modo que se **transfieren funciones a entidades cuyos**

En este sentido, este ensayo responde a algunas de las muy fértiles exploraciones de la monografía de Guillermo O'Donnell con que se lanzó el proyecto del PNUD. Específicamente, procuramos continuar el desarrollo de las “sugerencias empíricas” propuestas por O'Donnell bajo los ítems I.1.1.6, I.3.3.2, II.4.4. y IV.2, 3 y 4 de ese trabajo.

aportes se minimizan, y ello sin consultarlas y sin escucharlas. Al mismo tiempo, los gobiernos pretenden controlarlas y privarlas de su independencia y autonomía.

En casos extremos, se culpa a las ONG por la pobreza de la prestación de servicios que el Estado nunca debió abandonar. En otros, se crean desde el poder entes supuestamente independientes pero controlables, los cuales se contraponen como ejemplos superadores de las ONG verdaderamente independientes. Otra consecuencia de la apertura a los mercados internacionales es que los gobernantes están mucho más dispuestos a escuchar a las ONG extranjeras que a las nacionales, aunque ambas digan lo mismo y las nacionales lo hagan con mayor documentación y conocimiento de causa. Esto es consecuencia de un crudo análisis del peso político respectivo de cada organización y de sus capacidades de movilización de otros factores de poder. Sin negar que estos aspectos sean importantes, sería preferible que se atendiera más al contenido del mensaje que a la identidad del mensajero.

Es probable que esta hostilidad a las organizaciones independientes se origine en la pretensión de ser Estado-para-la-nación (O'Donnell), en el sentido de que la disidencia parcial es vista como un ataque al todo. Aun así, la preocupación es falsa, ya que las ONG no tienen intención de disputarle al Estado ni al gobierno su papel de representante de los intereses de todos. Insisten, eso sí, en que el todo no es superior a las partes, y que las partes pueden y deben contribuir a la definición del interés general sin perder su condición de intereses particulares legítimos. El resultado es que en América Latina las políticas públicas se diseñan e implementan con escasa o nula participación de la sociedad, y que se desdeña el aporte de los que saben dentro de ellas si no están afiliados a los partidos o contratados por el gobierno. Sin embargo, es más grave aún la situación en cuanto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, ya que las ONG son los entes mejor equipados para hacer funcionar las instituciones de control. El esfuerzo de ignorar a la sociedad civil, o controlarla, o limitarla en su presencia pública, resulta en el funcionamiento

inadecuado del Parlamento, de las Defensorías del Pueblo, de las Contralorías y hasta del mismo Poder Judicial.

III. En América Latina hay un crecimiento impresionante de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la transición a la democracia resultó en la renovación generacional de organismos nacidos para luchar contra la represión ilegal de las dictaduras, y también en la aparición de nuevas entidades dedicadas a los derechos de la mujer, de los niños, de los pueblos indígenas, de los afrodescendientes y de diversos sectores excluidos. Además, se ha producido una gran diversificación en los métodos de trabajo y hay cada vez mayor coordinación de actividades. En respuesta a diversas crisis (ambientales, de empleo, educativas), aparecen constantemente nuevas organizaciones espontáneas que reproducen los valores, la organización interna y los métodos de los organismos clásicos de derechos humanos. Esto significa que la sociedad entiende la política en un sentido más amplio y más rico que el de la competencia electoral, mientras que la clase política conserva y acrecienta día a día una importante distancia con estas tendencias sociales. Las experiencias sociales espontáneas de América Latina nos deben llevar a revalorizar el papel de las organizaciones independientes de la sociedad civil.

Desde luego, la existencia y la eficacia de entidades sociales deben ser índices del grado en que la democracia está generando una "sociedad abierta". Para nuestros fines, sin embargo, no es suficiente con que el Estado tolere y permita la existencia de asociaciones civiles, aspecto en el que las democracias latinoamericanas no parecen estar en falta (excepción hecha de algunos atentados muy puntuales a la libertad de asociación). Lo que a nuestro juicio no se hace suficientemente es valorar el aporte de las entidades no gubernamentales a la creación de una cultura democrática y al funcionamiento pleno de las instituciones. Tampoco se presta suficiente atención a la forma en que tales entes se vinculan al Estado y a los partidos políticos, y cómo in-

fluyen en el diseño, adopción, implementación y evaluación crítica de las medidas de gobierno.

El crecimiento de las asociaciones que defienden “causas” (en número y en actividad, aunque no en incidencia en la política) es tal vez inversamente proporcional a la disminución en la participación política a través de los cauces clásicos, como las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos. Probablemente exista una relación entre ambos fenómenos. Desde luego, **no se trata de celebrar el crecimiento de las ONG a expensas de la participación política clásica.** Al contrario, lo deseable es que se revierta la tendencia a la disminución en la participación política sin que se achique la labor de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, será necesario estudiar mejor las formas creativas de relacionamiento entre ONG y partidos.

En situaciones críticas, la baja en la participación clásica se viene sustituyendo con la movilización y el “ganar la calle”, formas éstas absolutamente legítimas de la protesta en tanto se mantengan dentro de cauces pacíficos. No está claro el grado de influencia que las ONG puedan tener respecto de estas nuevas formas de participación política. Ni siquiera está suficientemente estudiado cuál debería ser el papel de las ONG en el acompañamiento de estos fenómenos. Pero es preciso entender que **ni la participación clásica (si aumentara) ni la movilización pueden garantizar la eficacia de las políticas públicas, ni su credibilidad, ni su aceptación por la mayoría de la población.** La movilización por fuera de los partidos políticos necesitará siempre de propuestas concretas y específicas, y estas propuestas sólo pueden surgir de un trabajo sostenido y profundo, especializado y sistemático, que las mejores ONG pueden aportar.

La movilización aportará a la calidad de la democracia si consigue concitar atención sobre problemas urgentes y galvanizar a la opinión de manera de producir cambios en las aspiraciones de las mayorías. La participación a través de partidos políticos que gocen de credibilidad y legitimidad ayudará a canalizar esas aspiraciones hacia los lugares institucionales donde se toman las de-

cisiones. Pero ambas deben articularse con las ideas y experiencias que surgen del trabajo cotidiano y riguroso en áreas específicas del quehacer social, que es lo que puede aportar la sociedad civil organizada a través de “causas”. Estas organizaciones tienen el límite obvio de su carácter sectorial; pero esto puede convertirse en una virtud si se lo entiende como especialización y experticia. Estas organizaciones tampoco pueden ser medidas por su “representatividad”: no aspiran a representar a ningún número de ciudadanos ni a sector alguno, por lo que esta categoría no puede aplicárseles. Su mérito, en todo caso, está en la calidad de la información con que cuentan a partir de su experiencia en sus temas, en su capacidad para divulgar esa información, en el rigor con que la analizan y en la validez empírica de las propuestas que formulan. Todo ello puede resumirse en una categoría que sí les es aplicable a las ONG: la “credibilidad”, que es también un criterio objetivo para determinar a qué ONG debemos escuchar y a cuáles no.

IV. Si las organizaciones independientes de la sociedad civil van a tener un papel en la construcción de sociedades y Estados más democráticos, deberá ser posible medir objetivamente la contribución que hagan. Esto conduce a pensar en algunos parámetros de calidad del trabajo de las ONG. Deliberadamente no nos referimos a “obligaciones” de estas entidades, porque nos parece inconveniente que el Estado imponga deberes como condición del ejercicio de derechos fundamentales. La libertad de asociación debe garantizarse con el mínimo indispensable de reglas, en forma muy similar a la libertad de expresión. La tentativa de imponer obligaciones a las asociaciones civiles denota una intención autoritaria de controlarlas y de limitar su eficacia. Así como no se puede reglar la “veracidad” o la “credibilidad” de la información de los medios de expresión, tampoco es lícito que el Estado pretenda calificar a las ONG entre buenas y malas. Del mismo modo en que hay prensa buena, mala y regular, y cada consumidor elige, también habrá ONG con mayor capacidad de influir que otras, pero

no a partir de una calificación dirigida desde el poder.

Por ello, los criterios que a continuación esbozamos no son reglas jurídicas ni “obligaciones” en sentido lato, sino **condiciones de eficacia para el mejor desempeño de cada entidad en la defensa de la causa que elige defender**. Estas condiciones nos permiten, a la vez, usar criterios objetivos para distinguir entre organizaciones creíbles y las que no lo son, en el entendimiento de que la credibilidad se gana y se pierde en forma cotidiana, por lo que no es conveniente poner rótulos a entidades que se desenvuelven en realidades muy dinámicas.

Por lo pronto, las organizaciones destinadas a la promoción de una causa deben poder presentarse como expertas en todos los aspectos de la misma. Esto significa poder hablar con autoridad sobre temas que interesan a la sociedad en su conjunto, pero que el ciudadano común no está en condiciones de conocer en todas sus dimensiones. Esa autoridad no es institucional ni normativa, sino que se parece mucho a la **autoridad intelectual** que surge del conocimiento profundo de un tema y de la dedicación de esfuerzos sostenidos para dominarlo. Está claro que no basta con invocar tal autoridad; será necesario poder demostrarla con profusión de información y su organización razonable y comprensible para el público. También es preciso que la metodología de obtención de la información pueda ser conocida y sometida a la crítica, y que los resultados de la investigación de campo se presenten con honestidad intelectual. Cuanto menos, esto requiere separar razonablemente lo sistemático de lo anecdótico, lo que representa un patrón de conducta de lo que es una aberración fácilmente corregible.

La **presentación del análisis que hace la ONG de la información obtenida también debe ser transparente**. Sin que sea posible exigir una presentación académica de la información, sí debe reclamarse que el análisis demuestre rigor científico y deducciones razonables. El producto público que ofrece la ONG en forma de informes o propuestas debe bastarse a sí mismo en cuanto a su lógica interna y a la posibilidad real

de verificar sus premisas. **Las ONG deben poder demostrar capacidad de investigar con rigor científico el ámbito de la realidad social al que dedican sus esfuerzos**. Esto no quiere decir que las ONG deban ser calificadas con los criterios con que evaluamos a las instituciones de investigación científica. Las organizaciones de la sociedad civil obtienen y analizan información, y la diseminan, no para servir al conocimiento sino para impulsar y promover políticas de transformación de un aspecto de la realidad. Pero para poder ser eficaces en este objetivo, deben poder ser convincentes en el análisis de la realidad que quieren cambiar. Y por ello, un umbral mínimo de rigor científico y de honestidad intelectual en el análisis es necesario.

La misión de las ONG no se completa sin la presentación de propuestas para modificar la realidad. Lo primero que debe exigirse es una correlación razonable entre la realidad descrita y esas propuestas, correlación que sólo puede surgir de una lógica persuasiva y sensata. Desde luego, la propuesta no debe ser fríamente racional, ya que debe también poder convencer y capturar la imaginación de grandes círculos de ciudadanos y ciudadanas que la hagan suya y la impulsen. En este sentido, **las ONG deben ser capaces de traducir sus propuestas a un lenguaje llano y accesible, sin desmedro de su rigor y riqueza conceptual**.

La persuasión en la propuesta dependerá de poder exhibir una gran transparencia en la metodología de investigación y de análisis, pero esa transparencia también deberá aplicarse a la organización interna de la entidad. En este último caso, **las ONG no deben temer el escrutinio sobre cómo arriban a sus decisiones, cómo reciben a nuevos miembros, cómo eligen a sus autoridades y cómo reclutan a su personal profesional**. Asimismo, deben ser transparentes en cuanto al origen y al uso de los fondos de que se valen para hacer su trabajo. Por su vocación de insertarse en el debate sobre políticas públicas, las ONG deben también comprender que ese papel las hace (a ellas y a sus directivos) blanco legítimo de la crítica y de la investigación periódica. En ese sentido, por participar del

debate democrático se convierten en “personas públicas” y deben someterse al examen de todo lo que interese a la causa que defienden, incluyendo los procesos mediante los cuales arriban a sus propuestas.

Ello no quiere decir que los miembros de las ONG no tengan vida privada, pero sí que sus dirigentes deben aceptar una mayor exposición a la crítica sobre aspectos relevantes a la causa y que reflejen un legítimo interés público. En relación con la organización interna, la entidad deberá estar abierta al conocimiento público de su mecanismo de toma de decisiones, a sus modalidades de recepción de miembros y de designación de sus directivos y de contratación de su personal profesional. Sin embargo, la organización interna de una entidad es de interés público sólo si dice algo en relación con el mensaje que el organismo transmite a la sociedad. Más allá de eso, no es necesario que la entidad se someta a presiones acerca de su “democracia interna” en la toma de decisiones, ni a cazas de brujas sobre cómo se adoptan sus informes o posiciones públicas.

En la medida en que la eficacia de la ONG depende de la transmisión de un mensaje al conjunto de la sociedad, será necesario que la práctica de la misma incluya una política de prensa deliberada y profesional. La línea divisoria entre una política de prensa que maximice el acceso a la opinión pública y la abierta manipulación de esta última a través de los medios no es tan difusa ni incierta como se la hace aparecer. Una política de prensa requiere dedicación de esfuerzos concretos a la disseminación del mensaje de la entidad, esfuerzos que deben ser transparentes. Se trata solamente de aceptar y respetar las reglas de juego de la ética periodística y establecer contacto con los medios sin dejar de reconocer el papel diferenciado que deben jugar las organizaciones de causa y tales medios. Es necesario que los representantes de las ONG se ajusten a las normas sobre atribución de declaraciones, sobre la emisión de comunicados y la celebración de conferencias de prensa cuando se tiene algo que decir. Deberán también reconocer que deben estar en condiciones de respon-

der a preguntas legítimas y a pagar un precio por no tener respuestas para ellas.

En la capacidad de generar propuestas, las ONG serán juzgadas principalmente por la contribución que de esa manera hacen al debate democrático. En ese cometido, es lícito generar controversia y aceptar el reto de entrar en controversia. **La promoción de la causa que la entidad defiende es, en el fondo, una modalidad del diálogo entre la sociedad y el poder, y ese diálogo tiene que ser abierto y puede ser áspero; pero es imperioso que sea un diálogo con reglas originadas en la buena fe y que abarque el mayor número de interlocutores posible.** En todos los casos, sin embargo, deberá evitarse la espectacularidad, el sensacionalismo y el protagonismo fácil. En definitiva, la organización de causa debe proyectarse a la sociedad como portadora de la mayor experticia en la causa elegida y ocupar la posición de un referente profesional, social y ético de esa causa para todos los que se interesen en la misma.

V. En las condiciones anteriormente descritas, **las organizaciones independientes de la sociedad civil tienen funciones en la profundización de la calidad de la democracia que merecen ser estudiadas más profundamente.** Esas funciones se dirigen tanto a la cultura democrática en la sociedad como a los niveles del Estado y del régimen. Un análisis diferenciado de cómo inciden estas organizaciones en cada uno de esos niveles escapa al objeto de este ensayo. Sin embargo, lo dejamos planteado como una sugerencia de investigación y discusión a profundizar en el curso del proyecto.

Entre tanto, destacamos por ahora algunos aspectos en que la participación de las organizaciones independientes podrían contribuir a mejorar la calidad de nuestras democracias, sin perjuicio de insistir en que a esa **mayor participación de las ONG deberá corresponder un mayor reconocimiento de su papel y de su independencia por parte de las autoridades que detentan el poder.**

En primer lugar, las organizaciones de causa contribuyen a la rendición de cuen-

tas vertical en todos sus aspectos. Pueden ser un apoyo indispensable a la prensa en el ejercicio de la investigación periodística sobre medidas de gobierno o sobre la ausencia del Estado en problemas sociales urgentes, al ofrecer información y análisis generados a lo largo de un trabajo permanente en temas que requieren cierta especialización. En forma directa o en diálogo con formadores de opinión, también se convierten en voceros autorizados sobre el impacto de las políticas públicas —o de su ausencia— sobre esos problemas. **Sin perder su independencia, pueden entrar en diálogo con los partidos y con los legisladores para alimentar propuestas a usar en las campañas, en el diseño de legislación y en la función de control de los comités parlamentarios.** Asimismo, esa interlocución debe extenderse también a la burocracia estatal, especialmente a los titulares y funcionarios de agencias administrativas encargadas de la implementación de políticas. En definitiva, ejercen un monitoreo constante sobre la ejecución de políticas públicas y sobre el cumplimiento de promesas electorales, y lo hacen con mayor eficacia cuando se trata de medidas sociales o económicas tan desagregadas y complejas que su eficacia, error o insuficiencia resultan insusceptibles de verificación inmediata.

Tal vez con mayor eficiencia, las organizaciones independientes cumplen tareas esenciales en la rendición de cuentas horizontal. Su acceso a instituciones públicas establecidas para el control de los actos de los demás poderes públicos es más fluido y natural que el diálogo que pueden tener con el Ejecutivo o con el parlamento. Algunas de estas organizaciones se especializan en el uso de los mecanismos judiciales para defender los derechos de los excluidos y para generar cambios en las políticas a través de la revisión judicial de los actos del poder. De esa manera amplían las posibilidades de acceso a la justicia por parte de sectores populares, especialmente minoritarios o marginalizados, para los cuales la igualdad electoral, por efectiva que sea, no alcanza para superar su exclusión.³ Ya sea

que se especialicen en litigar en defensa de los intereses difusos o que privilegien estrategias legislativas o de difusión pública, las organizaciones de causa sirven de apoyos estratégicos a la acción de instituciones de control como las defensorías del pueblo u *ombudsman*, las comisiones parlamentarias de investigación o de control, las fiscalías administrativas o procuradurías e inspectorías. Con su experiencia, también pueden generar propuestas para la formalización de la supervisión ciudadana de cuerpos policiales. En la lucha contra la inseguridad ciudadana, sirven de canal de comunicación entre las fuerzas policiales y las comunidades afectadas, generando así condiciones de confianza para aportar a la investigación y a la prevención de delitos. En todo caso, pueden también ser los más autorizados para evaluar el comportamiento y la independencia de las mismas instituciones de control, que a menudo son presa de la vocación de ejercicio sultanista del poder.

De esta manera, las organizaciones de causa contribuyen a la creación de una cultura democrática. Hablar de ciertas problemáticas desde la perspectiva de la especialización y sin vestiduras ideológicas o políticas contribuye a la tolerancia y a la superación de la desconfianza que impide el diálogo constructivo. La profundización de una cultura democrática puede servir para que los líderes que elegimos aprendan a autorrestringirse en el ejercicio del poder y a reconocer sus propios límites. Pero más directamente, puede servir para que los ciudadanos reclamen respuestas del poder con mejores posibilidades de éxito. Las personas que se organizan a través de entidades independientes de la sociedad civil superan la dicotomía entre autonomía pública y privada. Ejercen la ciudadanía civil, pero no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de otros menos afortunados. Ejercen también la ciudadanía política, pero no sólo al votar y decidir en función de sus intereses personales, sino también cuando amplían las po-

³ Ver nota de pie de página Nro. 160 en el artículo de O'Donnell, cit.

sibilidades de acceso y participación de los relegados por el sistema político. Por ello, encarnan en sí mismas toda la potenciali-

dad del ser humano como agente, porque abarcan tanto la dimensión personal como la social de la ciudadanía.

■ Esperanza entrampada: Las perspectivas para la democracia en América Latina

El propósito de estos comentarios sobre el trabajo de Guillermo O'Donnell "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" es contribuir al debate propuesto por el proyecto del PNUD Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, proporcionando algunos comentarios críticos a los argumentos presentados por el autor. Se realizan comentarios sobre (a) un análisis del marco teórico propuesto por O'Donnell y el estado presente vis-à-vis su trabajo previo sobre el mismo tema, (b) sus implicancias para la comprensión del estado de las democracias contemporáneas en América Latina y (c) algunos comentarios sobre las sugerencias empíricas realizadas en el trabajo.

Adalberto Moreira Cardoso y José Eisenberg *

Análisis preliminares

Como bien se destaca al inicio de "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina", O'Donnell quiere construir una "teoría democrática con una intención comparativa y empírica". El autor analiza "las dimensiones y las bases de la democracia y (discute) algunas dimensiones empíricas". El objetivo es ofrecer un amplio espectro de propuestas coherentes desde un punto de vista lógico y, al mismo tiempo, empíricamente comprobables sobre las bases de la democracia, capaces de orientar la investigación comparativa y empírica y de servir como medidores de la calidad de los regímenes democráticos existentes en América Latina. La tarea que se propone es bastante ambiciosa. Antes de pasar a los comentarios específicos sobre el trabajo en sí, es importante ubicar el propósito de O'Donnell en el conjunto de los

problemas que abordó en su producción intelectual más reciente.

A comienzos de los años 90, después de revisar con ojos críticos su propia trayectoria como uno de los principales investigadores de los procesos de transición del régimen autoritario en América Latina —a los que muchos llamaron "transición democrática", como si la democracia fuera anunciada como una necesidad ante el deceso de las dictaduras—, O'Donnell se concentró en las nuevas democracias emergentes en la región.¹ Su principal objetivo entonces fue el de caracterizar a los nuevos regímenes desde la perspectiva de una teoría de la democracia que no encajaba con la nueva realidad que él y otros académicos estaban observando en ese momento.² Como se decía en el trabajo de O'Donnell (1994), algunas de estas nuevas democracias en América Latina eran un "animal nuevo", diferente en muchos sentidos de las democracias representativas tradicionales que describía la teoría democrática actual y convencional.³

Por sobre todo, la teoría democrática, cuando se la utiliza de manera ideal como

* Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y Universidade Candido Mendes (UCAM), Brasil.

¹ Véase O'Donnell (1996a y 1996b) para una reevaluación del debate sobre la transición y la crítica del enfoque teórico de la mayoría de los argumentos

² Por ejemplo, Linz y Stepan (1996) y Garretton (1997).

³ Véase también Nun (1987).

una herramienta heurística para construir hipótesis plausibles sobre estos nuevos regímenes, generaría, necesariamente, un análisis negativo: las nuevas democracias estarían caracterizadas, principalmente, por lo que no tenían (elecciones justas o derechos civiles, instituciones consolidadas y demás) y no por su especificidad (el tipo de instituciones que permitían, el alcance de los derechos que se podían otorgar, a qué tipo de grupos, etc.). El concepto de “democracia delegativa” de O’Donnell apuntaba a ofrecer una herramienta que permitiera construir una teoría que capturara las especificidades de los regímenes políticos latinoamericanos en un tono positivo desde un punto de vista teórico.

En este sentido, y en oposición a la teoría democrática convencional, que se centraba principalmente (pero no excluyentemente, por supuesto) en la naturaleza y el funcionamiento del régimen político, O’Donnell introdujo la democratización del estado como una dimensión central de cualquier caracterización de la democracia. Nos explayaremos sobre este tema en breve, pero los orígenes de su preocupación por este tema se remontan a sus estudios sobre el autoritarismo burocrático en la Argentina y ya estaba latente en los estudios sobre las transiciones a partir de los regímenes autoritarios: la crisis del estado, en esos estudios, era interpretada como una de las advertencias de las democracias emergentes. Sin la participación del estado como un garante de los derechos y los procedimientos democráticos, así como un marco institucional eficaz, O’Donnell sostenía que sería imposible entender correctamente los límites y constricciones que le imponía a las democracias incipientes la profunda crisis económica heredada de los regímenes militares prácticamente en todas partes.

Estas dos observaciones, **la necesidad de una teoría que permitiera una visión positiva de las nuevas democracias, y que también considerara al estado como una parte crucial del entorno democrático, siguen estando en el horizonte del recorrido teórico de O’Donnell.** Sin embargo, el camino aún no está libre de obstáculos, como veremos más adelante.

Limpieza parcial de la escena

Para poder organizar mejor estos comentarios críticos, primero necesitamos limpiar el terreno de dos elementos que pueden llevar a malos entendidos. El primero tiene que ver con la naturaleza del compromiso de O’Donnell con la democracia. El segundo resulta de su programa de investigación y el lugar que en él ocupa el estudio actual.

1. En un nivel normativo, O’Donnell está profundamente comprometido con la democracia en sus muchas dimensiones. Este compromiso quedó claramente de manifiesto en la década de los años 80, en la conclusión de la colección clásica de ensayos dedicados a la transición del régimen autoritario. Junto con Schmitter, O’Donnell destacó que la democracia era el *terminus ad quo* preferido del proceso de transición (O’Donnell y Schmitter, 1986: 30). Pero, ¿qué tipo de democracia? ¿Democracia dónde? Hoy, O’Donnell reconoce que, entonces, no tenía un abordaje sistemático para la teoría democrática como para responder correctamente estos interrogantes (O’Donnell, 1999: 578). En este sentido, el trabajo que vamos a analizar aquí está en conformidad con una extensa genealogía de problemas que, en realidad, se remontan a los estudios sobre el autoritarismo burocrático en la Argentina.

Esto significa que el compromiso del autor con la democracia no es simplemente una asociación ingenua con un ideal abstracto basado en un razonamiento exclusivamente normativo sobre el mundo como debería ser. El razonamiento normativo *está* presente, tanto en el hecho de que la democracia se prefiere por sobre cualquier otra forma de organización social y política, como en la discusión que hace O’Donnell de las bases de la democracia como tal. Pero lo que está implícito en este parámetro normativo es el resultado típico ideal de una historia de consolidación democrática en lo que él llama “los países generadores”, los países ricos del noroccidente del planeta.

Por otra parte, este compromiso nor-

mativo con la democracia no es simplemente un compromiso con las reglas de un régimen democrático y sus instituciones representativas. En realidad abarca tres esferas: el estado, el régimen y la sociedad. Para utilizar conceptos que O'Donnell evita, por razones que discutiremos más adelante, la evaluación de la calidad de las democracias debe tener en cuenta las “condiciones sociales” para la democracia política, tanto formales como sustantivas. La “democraticidad” debe ser un atributo de cada una de estas esferas para que un país pueda considerarse una democracia.

La evaluación de la calidad de las democracias debe tener en cuenta las “condiciones sociales” para la democracia política, tanto formales como sustantivas. La “democraticidad” debe ser un atributo de cada una de estas esferas para que un país pueda considerarse una democracia.

Finalmente, su compromiso es con la democracia *más allá de cualquier cosa*, lo cual se traduce en que vale la pena luchar por la democracia en esas tres esferas sin tener en cuenta, por ejemplo, las limitaciones económicas. Esta es una cuestión que rara vez se menciona en el estudio que aquí se analiza, pero sus implicancias son muy claras. Otorgar derechos sociales, políticos y civiles a la mayor cantidad de agentes en la menor cantidad de tiempo es algo bueno en sí mismo. O'Donnell, por supuesto, es consciente del hecho de que las condiciones económicas imponen serias limitaciones al accionar político, y tampoco cree que personas o grupos desinteresados vayan a otorgarle voluntariamente a los agentes derechos que resulten en un mayor bienestar social. La gente y los grupos tienen intereses, y también mucho que perder en las luchas políticas. El reconocimiento de los derechos es casi siempre el resultado de luchas concretas por porciones de la riqueza social por parte de grupos de intereses diferentes, más o menos poderosos. Los derechos son medidas redistributivas y, por lo tanto, también una cuestión de asignación social de los bienes. En todo caso, el compromiso de O'Donnell con la democracia es un compromiso con la mayor cantidad

de derechos democráticos otorgados a la mayor cantidad de gente.

El reconocimiento de los derechos es casi siempre el resultado de luchas concretas por porciones de la riqueza social por parte de grupos de intereses diferentes, más o menos poderosos. Los derechos son medidas redistributivas y, por lo tanto, también una cuestión de asignación social de los bienes.

2. O'Donnell también tiene un profundo compromiso con la teoría democrática como una herramienta heurística útil tanto para entender como para reformar a las democracias en América Latina, en el sentido de que está profundamente preocupado por los alcances y los defectos del razonamiento democrático actual frente a la experiencia de los países en esa región. En el corazón de su programa de investigación que, si bien O'Donnell redactó desde Estados Unidos, fue con la mirada entrenada en los enigmas y problemas de nuestros países, se puede identificar claramente una crítica directa de la teoría democrática entendida como la teoría de un régimen político. El eje casi exclusivo en el régimen de gran parte de la teoría democrática contemporánea (ya sea en su versión “minimalista” como en otras más abarcadoras) conduce a la peligrosa interpretación errónea de algunas dimensiones cruciales de la sociabilidad democrática. Si la “democraticidad” debe ser un atributo de las tres esferas mencionadas más arriba, *entonces* la teoría democrática *debe* incorporar de manera coherente a todas ellas en su cuerpo conceptual y su razonamiento lógico.

O'Donnell, sin duda, es consciente de que una razón importante para que la teoría democrática convencional dé por sentadas algunas cuestiones sustanciales es el hecho de que es producida principalmente en universidades en países que ya superaron la mayoría de los problemas asociados con las necesidades de sus ciudadanos en términos de estándares sociales mínimos para una vida decente. Es inútil señalar las dificultades para establecer teóricamente cuáles son las fronteras mínimas de, digamos, las libertades, las posesiones o los derechos sociales;

pero el argumento de O'Donnell es a favor de la incorporación teórica de estas dimensiones en el concepto mismo de democracia, no simplemente como precondiciones para su existencia como un régimen. Las "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" pueden ser vistas como otro paso importante para ampliar las bases teóricas de una teoría democrática más abarcadora y más generosa a las especificidades que diferencian la experiencia democrática de los países latinoamericanos de la de los países del llamado noroccidente. En los comentarios críticos que siguen, intentaremos evaluar en qué medida O'Donnell lo logró y cómo intentará basarse en algunas de sus herramientas conceptuales centrales para mejorar aún más el carácter persuasivo de su argumento normativo, que nosotros claramente compartimos.

Minimalismo

En un artículo publicado en *Dados, Revista de Ciências Sociais* en 1999, O'Donnell bien dice que la mayoría de las definiciones minimalistas y schumpeterianas de democracia⁴ sólo pueden ser minimalistas a costa de ocultar las precondiciones para el funcionamiento democrático del sistema político. Según sus propias palabras, "algunas de estas definiciones dicen ser minimalistas al estilo Schumpeter, pero en la medida en que deben presuponer, al menos implícitamente, algunas libertades existentes, este argumento parece no tener garantías" (p. 586). Por cierto, la definición de Schumpeter no era verdaderamente minimalista, ya que él también suponía algunas libertades básicas para que una elección fuera considerada libre y justa.⁵ La verdadera cuestión no es si hay o no precondiciones sociales para el ejercicio de las libertades otorgadas por un régimen político democrático, sino si estas precondiciones son (o

no), en sí mismas, parte de alguna definición sólida y útil de democracia.

El trabajo de O'Donnell es un argumento contra el minimalismo, en la medida que explicitará e incorporará en su teoría democrática la mayoría de las dimensiones que las definiciones minimalistas presuponen pero no traen a la luz. Es importante destacar que el argumento contra el minimalismo se hace desde el interior de la teoría democrática liberal convencional, de la que O'Donnell se aleja y a la que siempre regresa en un tono crítico. Esta es una postura decisiva aunque riesgosa, ya que la mayoría de los minimalistas adoptan una postura similar frente a la indeterminación teórica de cuestiones sustanciales. El desafío de O'Donnell es incorporar estas cuestiones y, al mismo tiempo, mantener el rigor sistemático que se impone en el razonamiento teórico. Si no para otras cuestiones importantes, algunas de las cuales se discuten aquí, el esfuerzo de O'Donnell sería relevante sólo para esta razón y hay un linaje de otros teóricos de su generación que se embarcaron en emprendimientos similares.⁶ La teoría democrática siempre padece el problema de abordar sistemáticamente las libertades básicas, los derechos sociales mínimos, las virtudes cívicas, la ciudadanía y demás. La democracia social y la democracia política constituyen dos cuerpos relativamente silenciosos de investigación teórica y empírica. O'Donnell los une y propone que miremos más allá de los regímenes políticos cuando interpretamos los desafíos para la democracia en América Latina; debemos buscar la democraticidad del estado en su totalidad. El interrogante válido, por lo tanto, es: ¿Hasta qué punto logra expandir este horizonte?

Agencia

La clave de la solución propuesta por O'Donnell para mejorar la "democratici-

⁴ Por ejemplo, Przeworski (1991), Huntington (1991) y Przeworski *et al.* (1996).

⁵ Véase también Held (1987).

⁶ Véanse, por ejemplo, Barber (1984) y Fishkin (1991), aunque, en ambos casos, el argumento a favor de una interpretación más abarcadora de la democracia se limita esencialmente al régimen político y la necesidad de reformas en su interior.

dad” del estado es el concepto de agencia, que incorpora las llamadas “libertades circundantes” en el acuerdo democrático en su totalidad. Un agente es una persona que utiliza “sus capacidades cognitivas y motivacionales para hacer elecciones que son razonables en términos de su situación y de sus objetivos y, frente a las cuales, salvo una prueba concluyente que demuestre lo contrario, es considerada el mejor juez” (ver sección VI en O’Donnell). O’Donnell resalta que un régimen democrático conlleva la *presunción de agencia*, y que esta presunción está institucionalizada, es decir, “legalmente implementada y respaldada [por el estado y sus instituciones], y ampliamente aceptada” Esto “constituye a cada individuo en una persona legal, un portador de derechos sustanciales”.

O’Donnell asocia el concepto de agencia con la noción de los derechos sustanciales, es decir, los derechos que poseen los individuos y frente a los cuales su relación se puede describir en términos de *dominio*. La genealogía que hace el autor de este concepto y sus raíces en la tradición del derecho natural desde Grotius hasta Pufendorf (en oposición a las teorías contractuales modernas) es precisa, pero como observaron Richard Tuck (1979) y otros historiadores del pensamiento político, este concepto se describe mejor como una interpretación subjetiva de lo que significa tener derechos, en oposición a un concepto de derechos subjetivos. Los derechos (*ius*) siempre se refieren a reclamos que los individuos o las colectividades pueden hacerse mutuamente. Lo que diferencia la interpretación subjetiva de este concepto de la interpretación objetiva que O’Donnell correctamente asocia con la tradición aristotélica-thomista, es que trata a los derechos como atributos que los individuos poseen como *propiedad*, mientras que la interpretación objetiva los considera condiciones sociales que los ciudadanos no pueden elegir tener o traspasar.

Las consecuencias de esta crítica aparentemente nominalista del uso que hace O’Donnell del concepto de derechos subje-

tivos son relevantes para varias de las cuestiones que desarrollará más tarde con respecto al lugar que ocupan estos derechos en la constelación de requisitos para un estado democrático. Primero y principal, la posesión de derechos implica un “metaderecho” para traspasarlos. No creemos que O’Donnell entienda los derechos de esta manera y, por lo tanto, parece más prudente definir los derechos como las condiciones legales y prepolíticas para la constitución de una ciudadanía democrática, como él lo hace, sin adjudicarles ningún significado vinculado con la noción menos abarcadora y más contenciosa de que la gente posee esos derechos. La agencia presupone derechos y nuestra autonomía para hacer elecciones y juicios de valor no depende de que posea estos derechos, sino de su capacidad para ejercerlos en situaciones concretas.

Segundo, la cuestión más compleja relacionada con el concepto de derechos que estructura el concepto de agencia de O’Donnell no es una fuerte defensa de su incorporación en el cuerpo de la teoría democrática, un argumento presente incluso en muchas teorías minimalistas de la democracia, sino **cómo enfrentar situaciones donde dos tipos diferentes de derechos constitutivos de la capacidad de los agentes para actuar chocan en una situación concreta**. Son pocos los que cuestionarían la importancia del libre discurso, pero a un discurso centrado en el concepto de derechos, precisamente por esta razón, siempre le costará producir soluciones razonables para cuestiones como el discurso de odio y de qué manera una sociedad democrática debería abordarlo. Aunque el discurso de los derechos que heredamos de la teoría del derecho natural moderno nos lleve a creer que estos derechos están ordenados y constituyen una estructura lógica identificable, son, en su mayoría, un “puñado de derechos del usuario”, para utilizar la expresión de Bruce Ackerman.⁷ La agencia, en este marco conceptual mínimamente diferente, se convierte en un concepto que merece una mayor especificación, ya que una per-

⁷ Véase Ackerman (1991).

sona que es portadora de derechos como persona legal no es más que un agente cuya capacidad para hacer reclamos legítimos, legalmente respaldados por las instituciones estatales, contra otras personas está más determinada por su posición social en el sinnúmero de inequidades que definen a las sociedades contemporáneas que por su condición como persona legal.

Sin embargo, se debe reconocer el hecho de que el concepto de agencia de O'Donnell implica una dimensión importante de legalidad democrática y, en muchos sentidos, va más allá de las versiones simplificadas de la interpretación subjetiva del concepto de derechos: la persona respaldada por la legalidad democrática es una persona que el sistema político y legal presupone autónoma, razonable y responsable. La noción no es del todo aparente a simple vista, pero el foco real del problema de la agencia en su relación con la teoría democrática no es el individuo, sino el estado, el sistema de normas e instituciones que respaldan los derechos de una agencia individual. En este sentido, O'Donnell rompe con la tradición liberal que postula a los portadores individuales y racionales de derechos formales y/o sustantivos como el verdadero *objetivo* de los procesos económicos y políticos bajo el capitalismo.

Esto se torna evidente cuando insiste en el carácter adscriptivo de la mayoría de estos derechos (todavía en evolución) y en la negación de cualquier idea de pacto o acuerdo social como base para la existencia de la política. Su razonamiento en este sentido una vez más se aleja de la tradición estrictamente liberal y de todo tipo de justificaciones de contrato social para los derechos individuales. Los derechos políticos, civiles y sociales que acreditan a los agentes en una democracia consolidada existen desde que el individuo nace y, por ende, dan forma al régimen, las instituciones del estado, las fronteras y demás.

Por la misma razón, la democracia es vista como una “apuesta institucionalizada” en la que el supuesto agente autónomo, responsable y razonable hace sus elecciones (políticas) bajo condiciones que no eligió. Sin embargo, como es una apuesta *de-*

mocrática, estas condiciones son tales que no deberían impedir las libertades necesarias para una elección de acuerdo con el mejor interés del agente, siempre y cuando este interés no vaya en contra de la apuesta democrática en sí. Las condiciones sociales para la democracia, entonces, ingresan en el núcleo de la teoría democrática en la forma de los derechos mínimos necesarios para que un individuo haga sus elecciones como agente. En otras palabras, si el agente está presupuesto por las teorías democráticas tradicionales, entonces las condiciones necesarias para la agencia también deben ser una parte necesaria del *corpus* de la teoría.

Si el agente está presupuesto por las teorías democráticas tradicionales, entonces las condiciones necesarias para la agencia también deben ser una parte necesaria del *corpus* de la teoría.

Con esta noción, O'Donnell supuestamente resuelve el problema de acercar las cuestiones sustantivas sobre la democracia al razonamiento teórico formal que define las teorías del régimen democrático. Según sus palabras enfáticas: “Los individuos tienen derecho a tener por lo menos un conjunto de derechos y capacidades (sociales, civiles, políticas) para poder lograr funcionamientos que sean coherentes con su agencia y, consecuentemente, que permitan su existencia (...) El agregado social de estos *derechos* individuales, cuando se los implementa de manera amplia y efectiva, se convierte en el bien público de las *libertades* de las que normalmente se goza y que rodean y hacen posible un régimen democrático” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell).

La noción es riesgosa, ya que implica fuertes compromisos normativos: con una sociedad abierta, con un contexto social diverso y rico, con el derecho a la diferencia, con las fuentes plurales de formación de valores y con una densa red de organizaciones sociales autónomas. Esto es lo que O'Donnell llama “democraticidad de la sociedad”, en su opinión, una parte integral de la democracia. Pero como la intención de todo el trabajo es producir un parámetro para la evaluación de la calidad de la democracia en América Latina, la vincula-

ción normativa a la necesidad de hacer posible la existencia de instituciones y de una sociabilidad plural está destinada a derivar en algo que el mismo O'Donnell intentó evitar en los años 90: el tono negativo que conduce a la calificación de nuestras democracias por lo que no tienen. Al combatir el minimalismo, O'Donnell corre el riesgo de hacer demasiado énfasis en las condiciones necesarias para la democracia, confundiendo sus propios compromisos normativos con el interés racional del agente democrático. Analicemos algunos ejemplos.

Condiciones necesarias y utopía

Al discutir la democraticidad de la sociedad, O'Donnell concluye que “si mi vida está enriquecida por un contexto social diverso, entonces es mi interés que todos los individuos, o la mayor cantidad posible, tengan las capacidades necesarias para elegir libremente sus propios funcionamientos” (ver sección X). ¿Cuál es el significado de “la mayor cantidad posible”? ¿Posible en qué condiciones? Para que esta afirmación resulte operativa en evaluaciones efectivas de los contextos empíricos, la respuesta debe formularse claramente. Alguien siempre puede decir que la única proporción posible de la población que puede tener las capacidades necesarias es 10% o 30%, según tal o cual límite objetivo (económico, geográfico, fisiológico, etcétera). ¿Y cuál es el significado de “es mi interés”? ¿Acaso significa interés racional, como lo sospechamos? Si es así, el agente racional del que se habla aquí es un ciudadano universal y genérico que decididamente no se corresponde con las personas egoístas que toman decisiones reales en “el mundo tal cual es”. Tomemos el caso de un capitalista: a él no le interesa reconocer ampliamente derechos a los trabajadores que pongan en riesgo las ganancias. Un trabajador no tiene el

derecho de decidir qué hacer, o cómo, o por cuánto tiempo, etc. Pero capitalista y trabajador son agentes. Y esto significa que sería necesario trazar algunas fronteras, identificar claramente en qué esferas de la vida social me interesa reconocer el derecho de los demás en términos de capacidades y funcionamientos.

Al mismo tiempo, postular un contexto social diverso como una medida de la calidad de la democracia es llevar el razonamiento normativo demasiado lejos. ¿Cuál es el significado de una “vida rica”? La gente religiosa, aunque profundamente democrática, tal vez crea que un “contexto social diverso”, si es demasiado diverso, impide el establecimiento de ideas e identidades religiosas. También puede suceder que, de contextos sociales tan diversos, surjan personalidades e identidades fragmentadas por el hecho de que el individuo no tiene los anclajes necesarios para adoptar preferencias estables.⁸ ¿Cuál es la cantidad mínima de diversidad necesaria para que una agencia resulte apropiada? O'Donnell no puede (y no debe) ser quien decida, por supuesto, pero si esto no se puede determinar en un terreno teórico, será difícil utilizarlo para evaluar contextos empíricos.

Por la misma razón, tomemos la conclusión subsiguiente de O'Donnell de que “también es mi interés que estos derechos estén inscritos en el sistema legal, esclareciéndolos y protegiéndolos contra las opiniones hostiles o indiferentes” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell). El interés al que hace referencia denota el mismo ciudadano kantiano universal y ésta es una afirmación puramente normativa. Los derechos, como ya se mencionó, son redistributivos. Reconocer que los negros deberían tener los mismos derechos que los blancos en el mercado laboral, algo que a Estados Unidos le llevó décadas reconocer, representa una transferencia inmediata de la riqueza social de un grupo a otro. ¿En qué sentido esto representaba el interés de los blancos? Esto definitivamente

⁸ La literatura sobre personalidades posmodernas aborda exactamente este problema. Véanse, por ejemplo, Giddens (1990) y su concepto de “inseguridad ontológica”; Sennet (1998) para una discusión sobre la corrosión del carácter en el mundo contemporáneo de la flexibilización laboral; o Beck (1992) y su teoría de la “sociedad de riesgo”. Taylor (1989), en este sentido, es ineludible.

te fortaleció la democracia norteamericana y, por cierto, es el interés de muchos políticos y de los negros. Pero muchos grupos particulares de blancos pueden haber sentido que sus intereses no eran tenidos en cuenta en estas medidas y aún hoy las rechazan. Lo mismo es válido para los derechos de las mujeres a divorciarse, los derechos maritales de los homosexuales y otros derechos igualadores de la misma índole que siempre privan a algunos grupos de los privilegios que gozaban anteriormente.

El principal problema de estas cuestiones sustantivas como parámetros para evaluar las democracias reales es que resulta muy fácil saltar del razonamiento normativo a la utopía. O'Donnell destaca:

“La agencia y la libertad para elegir funcionamientos está en la raíz de la diversidad social. Que muchos otros hayan tenido y tengan vidas diferentes de la mía me beneficia enormemente (...). El resultado adicional es un contexto social que adjudica a la diversidad un valor tan positivo que inscribe los derechos respectivos en su sistema legal. Es más, un contexto social de estas características, poblado por agentes plurales que cuentan con un respaldo legal, ofrece el bien público que los gobernantes autoritarios más luchan por eliminar: la posibilidad de una esfera pública de libre discusión y deliberación públicas sobre cuestiones de interés general” (ver sección X en el trabajo de O'Donnell).

Claramente, ésta es una visión de democracia tal como a O'Donnell le gustaría que fuera.⁹ No la vamos a encontrar en ninguna parte. Esa más, la intolerancia y el prejuicio prosperan por doquier. Si se aplicaran estos criterios para evaluar las sociedades del noroccidente, como Francia o Estados Unidos, donde las minorías, los inmigrantes, los miembros de las antiguas colonias en África y otros grupos enfrentan dificultades a la hora

de afirmar su diferencia, tendríamos que otorgarles a estos países una calificación bastante baja.

Por la misma razón, este tipo de argumento crea algunas dificultades importantes cuando se trata de evaluar la calidad de las democracias en América Latina. O'Donnell construye un tipo de argumento ideal del proceso de consolidación democrática en los países generadores, en el cual mezcla algunas de sus preferencias normativas profundamente arraigadas, y lo utiliza para evaluar no sólo esos países, el origen de su razonamiento teórico, sino también para evaluar la democracia en América Latina. El tipo ideal obliga a todos los elementos virtuosos de las democracias existentes a integrarse a un escenario coherente, que no existe en ninguna parte, y esto se toma como la norma con la que deben medirse nuestras democracias. En consecuencia, O'Donnell es conducido a una práctica que intentaba evitar: la conceptualización negativa de la realidad que quiere evaluar. El estado en la mayoría de los países latinoamericanos es “anémico”, su sistema legal está “truncado”, la ciudadanía es de “baja intensidad” (ver sección XI en el trabajo de O'Donnell), los derechos civiles son “limitados y sesgados”. El estado tiene “serias deficiencias” en materia de eficacia, efectividad y credibilidad, es “incapaz de actuar como un filtro y moderador de las desigualdades sociales”. No obstante, reconoce que “este tipo de estado de baja eficacia burocrática, legalidad truncada y aseveraciones nacionales no creíbles puede convivir, aunque de manera precaria, con un régimen democrático”.. ¿No sería importante teorizar sobre esta convivencia, ya que es una característica clara de nuestras democracias? ¿Podría sobrevivir indefinidamente?

Yendo un poco más lejos en este sendero, debería recordarse que el razonamiento teórico de O'Donnell es inherentemente histórico. Él es consciente de los beneficios (según sus propias palabras) de la demo-

⁹ Hay una creciente masa de literatura que O'Donnell omite en este artículo y que aborda de una manera más o menos utópica las mismas cuestiones. Por ejemplo, Benhabib (1996), Fraser (1997), Young (2000), Taylor (1991), Kymlicka (1996), entre otros.

cracia política a largo plazo, en el sentido que puede en sí misma aportar avances en materia de derechos civiles y sociales. Como él dice, “estos tres tipos de derechos tienen una fuerte afinidad electiva: como se basan en la misma visión del ser humano [como un agente], estos derechos, por así decirlo, se invocan mutuamente (...) en el noroccidente; los progresos en el campo de los derechos civiles y las condiciones sociales del sector popular hicieron muy difícil resistir a sus demandas de ciudadanía política” (p. 97). Si esto es verdad, el estudio de la naturaleza de la convivencia de un estado fragmentado con un régimen democrático es crucial.

Esto nos trae a un frente correlativo de problemas importantes. Si las democracias latinoamericanas tienen un buen desempeño a nivel de régimen, y si la democratización del régimen es una vía de acceso a la democraticidad de las otras esferas, entonces todo lo que necesitamos es tiempo, porque la mayoría de nuestras democracias son jóvenes. En otras palabras, la secuencia típica ideal derechos civiles → derechos políticos → derechos sociales, en los países generadores, fue un proceso de retroalimentación en el que la política no pudo resistir las demandas de una ciudadanía plena de derechos de ser incluida en el proceso de toma de decisiones a través de elecciones, lo cual hizo que el régimen político fuera más permeable a las demandas sociales de los trabajadores, cuyas crecientes protestas por una mayor participación en la riqueza social obligaron a que se tomaran más medidas de protección, lo cual democratizó aun más el proceso de toma de decisiones, que a su vez amplió los derechos civiles para incluir a las minorías y a los desprotegidos y así sucesivamente. Este círculo virtuoso, como reconoce O’Donnell, tuvo sus altibajos a lo largo de la historia y entre diferentes países. Sin embargo, la tendencia global es indiscutible: según el razonamiento del autor, los países generadores son mucho más democráticos hoy que hace 20 años, y eran mejores hace 20 años que en la década de los años 60.

Lo que queremos señalar, sin embargo, es que este argumento toquevilliano no

menciona otro movimiento histórico que se comparara con la lucha por los derechos. Sólo en los pies de página O’Donnell menciona el desempeño económico, el crecimiento económico, la riqueza y la redistribución de los beneficios del capitalismo. A nuestro entender, esta ausencia no se puede justificar *en este caso particular*. El documento explicita la mayoría de las precondiciones implícitas de la teoría democrática, excepto la económica. Creemos que no es suficiente presentar la obra de Przeworski sin mostrar ninguna relación entre el régimen y el desempeño económico para sustentar el argumento de que el desempeño económico no es una precondición para la democracia. La democracia en los países pobres resiste menos. La crisis económica afecta la democracia, al igual que la alta desigualdad en los países pobres como reconoce O’Donnell. Estos hallazgos sugieren que el otorgamiento de derechos civiles y sociales, que en ambos casos son medidas distributivas que ayudan a legitimar el dominio capitalista (algo que O’Donnell también reconoce) depende de la riqueza disponible para la distribución. La noción de democracia “más allá de cualquier cosa”, y a favor de otorgar la mayor cantidad de derechos a la mayor cantidad de gente posible, sin tener en cuenta nada más, *debe* hacer hincapié en el desempeño económico; de lo contrario, es una simple declaración normativa con implicancias teóricas, pero sin ninguna aplicación a nivel prescriptivo. En suma, ¿cómo es que los líderes de países que tienen regímenes democráticos pero grandes deficiencias democráticas a nivel estatal y de la sociedad pueden producir mayores eficacia burocrática, efectividad legal y credibilidad social, si las condiciones para mejorar su desempeño económico —vale decir, su capacidad para distribuir la riqueza sin poner en peligro la apuesta institucionalizada de la democracia— están ampliamente minadas por cuestiones externas y limitaciones fuera de su control como agentes políticos?

La noción de democracia “más allá de cualquier cosa”, y a favor de otorgar la mayor cantidad de derechos a la mayor canti-

dad de gente posible, sin tener en cuenta nada más, *debe* hacer hincapié en el desempeño económico; de lo contrario, es una simple declaración normativa con implicancias teóricas, pero sin ninguna aplicación a nivel prescriptivo.

En otras palabras, **no existe ninguna correlación entre el régimen político y el desempeño económico. Pero parece haber una correlación estrecha entre democracia social (y también democracia estatal) y desempeño económico.** Sobre todo, la efectividad de los derechos políticos en una situación de mal desempeño económico que limita la efectividad y la eficacia del estado, y que restringe la riqueza disponible a ser distribuida a través de los derechos civiles y sociales, resultó ser una combinación socialmente explosiva que decididamente amenaza la democracia. Al parecer, una vez que se abre la caja de Pandora de cuestiones sustantivas, hay que hacer una evaluación completa de su estatus como precondiciones. Es necesario saltar del razonamiento político al razonamiento económico.

Esperanza entrampada: las perspectivas para la democracia en América Latina

Cuando se abre la caja de Pandora, sin embargo, como sabemos a partir de la leyenda griega, la esperanza no puede escapar. En esta sección final, nos gustaría sugerir que **las conclusiones que extrae O'Donnell de su razonamiento teórico sistemático sobre la "democraticidad" del estado dejan a los países latinoamericanos con pocas alternativas para mejorar la calidad de sus democracias.** Para entender la naturaleza de este aparente atolladero, sin embargo, el modelo de O'Donnell propone algunas observaciones sobre las implicancias de aplicarlo en contextos empíricos en América Latina.

Mientras que la pertinente distinción que hace O'Donnell entre los niveles del régimen, la sociedad y el estado de la de-

mocracia sin duda nos permite entender mejor el desarrollo político en el mundo contemporáneo, no resulta claro si puede alcanzar su objetivo de ofrecer un marco orientado normativamente y relevante desde un punto de vista empírico para entender y cambiar (para mejor) las democracias de los países fuera del llamado noroccidente. Como se sostiene en la sección anterior, las razones normativas que ofrece el autor por momentos rayan en la utopía, lo cual nos dejaría frente a una perspectiva bastante sombría para las democracias latinoamericanas. Un escepticismo progresivo inevitablemente nos llevaría a decir que no se pueden desarrollar estados completamente democráticos en la región. Una lectura más generosa, sin embargo, señala dos interpretaciones diferentes de los argumentos normativos de O'Donnell.

Por una parte, las democracias latinoamericanas serían interpretadas como más o menos incompletas en su desarrollo, mientras que las condiciones que entorpecen este desarrollo son estructuras tradicionales persistentes como el familismo, el personalismo, el *caciquismo* y otras prácticas institucionales autoritarias existentes a nivel del estado y la sociedad. O'Donnell rechaza esta interpretación, aunque no niega la existencia de estos fenómenos en la región. Según él, éstas no son sociedades meramente tradicionales que se resisten a la democratización; son sociedades modernas, aunque con enclaves tradicionales, con estados capaces de establecer las condiciones para una efectividad legal, una credibilidad social y una eficacia burocrática.¹⁰

Por otra parte, las democracias latinoamericanas se pueden interpretar como víctimas de algunos desenlaces inexorables en sus desarrollos políticos que las convirtieron en democracias incompletas, siempre amenazadas por la posibilidad de un retorno a un régimen autoritario, para no mencionar la posibilidad de abusos autoritarios del régimen democrático en regímenes presidenciales. El análisis que hace O'Donnell sobre las zonas "marrones" por momentos sugiere una interpretación de este tipo,

¹⁰ Véase sección X.2.

aunque su optimismo frente al futuro de la región le impide manifestarlo de manera explícita. El dominio privatizado, a su entender, es la principal amenaza para la democracia en América Latina y no se podría contradecir su opinión. No obstante, es discutible si estas formas de dominio privatizado que conducen a una “violencia privada permitida por el estado” (ver sección X.1 en el trabajo de O’Donnell) se pueden asociar con el patrón modal de cómo se fueron otorgando y conquistando gradualmente los derechos en la región, en oposición a la secuencia marshalliana tradicional de derechos civiles-políticos-sociales que definió el patrón del noroccidente. Según O’Donnell, el patrón más común (y aún incompleto) en América Latina —derechos sociales-políticos-civiles— está asociado con los movimientos nacionales-populistas que definen los períodos de régimen democrático en la región, y que condujeron a estados que respondieron a las demandas sociales originadas en conflictos de clases pero que subestimaron el problema de la ciudadanía y la agencia y, por ende, fueron proclives a adoptar estrategias políticas paternalistas. Este patrón recurrente habría producido, según podemos deducir de los argumentos del autor, una cultura política y cívica condescendiente con estas estrategias y renuente a estrategias participativas que mejorarían la agencia y conducirían, a un ritmo más acelerado, a la consolidación de los derechos civiles.

Sin embargo, la única salida de este círculo vicioso que imagina O’Donnell es el uso de los derechos políticos como una manera de avanzar y conquistar otros derechos (sección X.2). A esta altura del ensayo, sin embargo, el lector se enfrenta, inevitablemente, al tema de la agencia que el autor propuso al inicio de cualquier análisis teórico de la democracia: **¿quiénes son los agentes que pueden (y van a) movilizar los derechos políticos con este fin? Si los derechos civiles siguen siendo frágiles en la región, la capacidad de los individuos para organizarse y participar fuera de los procesos electorales institucionalizados por el régimen democrático es bastante limitada. ¿Los partidos políticos, entonces, son las**

agencias de este proceso? ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales? ¿Pueden marcar la diferencia? En otras palabras, compartimos el argumento normativo de O’Donnell de que tal vez el único camino hacia la concreción de un estado democrático en los países de la región sea el uso de los derechos políticos para conquistar otros derechos. Pero quién y cómo son interrogantes para los que no ofrece ninguna respuesta explícita.

Más importantes aún son las cuestiones económicas que deja afuera la lógica estrictamente política que O’Donnell impone a su razonamiento normativo. Está en lo cierto al seguir a Held y decir que la globalización exige estados aún más fuertes, con mayores capacidades de conducción y regulación, pero la tendencia que uno detecta en América Latina apunta en la dirección contraria y atribuir simplemente este proceso a las ideologías “neoliberales” de los partidos gobernantes representa un error de interpretación simplificado y probablemente erróneo de por qué las cosas tomaron la dirección que tienen en la región. La lógica económica de la globalización implica, e incluso tal vez necesita, que los estados en las naciones periféricas y semiperiféricas pierdan su capacidad de conducción y se vuelvan cada vez más objeto de las limitaciones impuestas por las agencias multilaterales que actúan principalmente según los intereses nacionales de los países del noroccidente. No se puede negar que algunas de estas agencias, por ejemplo el Banco Mundial, hayan tenido estrategias de desarrollo explícitas para el Tercer Mundo y que muchas de las políticas resultantes produjeron importantes avances en términos de desarrollo social (y económico). Pero estos resultados están opacados por el contexto más amplio de control supranacional sobre la política monetaria y fiscal, quitándole a los gobiernos latinoamericanos la capacidad de generar estrategias de desarrollo sustentable que puedan convertirse, a los ojos de la ciudadanía, en una razón para participar y ejercitar derechos políticos. En suma, si miramos desde el sudoccidente el mundo en el que vivimos, parecen existir pocos moti-

vos para creer que se superará la apatía y, menos aún, para persuadir a los agentes de superarla.

Es indudable que la presentación que hace O'Donnell de las perspectivas globales de democracia se entiende mejor como “diferentes grados de democracia” (ver sección XIV en el trabajo de O'Donnell) y no mejores o peores precondiciones para los regímenes democráticos. Después de todo, varios de los criterios normativos que propone el autor para evaluar la calidad de las democracias necesariamente nos llevarían a revisar muchas de las interpretaciones de *statu quo* de que la falta de democracia es un problema sólo fuera del noroccidente, donde se cumple la “democraticidad”. Sin embargo, no cabe menos que expresar asombro frente a las derivaciones empíricas tentativas que hace O'Donnell a partir de esta afirmación normativa, fuerte y exigente, que abre su artículo. Compartimos su preocupación por superar el minimalismo al teorizar sobre la democracia; también compartimos su diagnóstico de la “democraticidad” de las sociedades latinoamericanas. Pero tememos que su razonamiento estrictamente político, que descarta las profundas implicancias económicas de ese diagnóstico, no conduzca a cambios significativos en la calidad de la democracia en la región. Superar la desigualdad, consolidar la agencia de ciudadano y democratizar el estado también depende de que los gobiernos latinoamericanos encuentren estrategias innovadoras que los saquen del nuevo ciclo de dependencia al que se enfrentan actualmente.

Los recientes desarrollos en la Argentina, Venezuela y Ecuador deberían servir como una señal de advertencia para la región, no por el nivel de caos social que produjeron sus crisis económicas y políticas —esto certifica el nivel relativamente alto de agencia de la ciudadanía que produjo la reacción a las soluciones ensayadas—. La lección que se pudo extraer de estos casos apunta a la acuciante necesidad de que los legisladores, en otras partes, encuentren maneras de hacer frente a las limitaciones económicas impuestas por la globalización, de liberarse del diagnóstico cómodo

de que los regímenes en la región son cada vez más democráticos, sin colocar esos regímenes bajo tensiones que incentivan a los políticos a buscar soluciones autoritarias o populistas. O'Donnell lo entiende claramente, pero su oferta es limitada en términos de propuestas concretas que puedan ayudar a esos países a enfrentar las limitaciones económicas y, simultáneamente, lograr que sus estados sean más democráticos. En otras palabras, para mejorar la democracia en América Latina se debe razonar políticamente y *en contra de* esas limitaciones. Fortalecer los mecanismos de conducción del estado es un paso importante en esa dirección y deberían rechazarse los argumentos sobre la naturaleza insuperable de las limitaciones económicas. De otra manera, la esperanza seguirá atrapada y las sociedades duales cada vez más institucionalizadas que dividen a los que tienen de los que no tienen serán las que se conviertan en un problema insuperable que la apuesta institucionalizada de democracia tal vez no pueda abordar.

Coda 1: Propuestas complementarias referidas al estado

En diversos momentos a lo largo de todo el documento, O'Donnell resume sus argumentos en forma de propuestas, construyendo así una secuencia lógica que le permite al lector entender mejor la esencia de sus principales argumentos. Nosotros, no obstante, entendemos que las propuestas relativas al estado y su democraticidad merecen algunas propuestas complementarias que están implícitas en los argumentos en todo el texto. Estas propuestas tienen que ver con cómo se interpretan las múltiples dimensiones de un estado-nación y con cómo opera la efectividad, la eficacia y la credibilidad del derecho, la burocracia y el gobierno en cada una de estas dimensiones.

En el contexto moderno, en el que la organización institucional de la política adopta la forma del *Estado de derecho*, debe marcarse una diferencia entre tres dimensiones en las que la efectividad del derecho,

la eficacia de las burocracias y la credibilidad de los gobiernos se vuelven elementos constitutivos de la democraticidad de esa organización institucional. Primero, el *Estado de derecho* debe interpretarse como un actor, compuesto por los creadores, los aplicadores y los adjudicatarios del derecho. Los tribunales, las burocracias, los parlamentos y los cuerpos ejecutivos son actores colectivos y/o individuales con agendas que siempre son sometidas a los dilemas mejor expresados por la metáfora de los “dos cuerpos” de Kantorowicz (1981). Como actores, tienen intereses privados que están en constante conflicto y/o convergencia con sus intereses públicos. Segundo, el *Estado de derecho* debe interpretarse como una institución conformada por normas estabilizadas capaces de reproducirse en el tiempo y en todo el territorio del estado. Como institución, el estado es el interjuego entre las normas legales, las normas de representación política y los procedimientos burocráticos. Finalmente, el *Estado de derecho* también debe interpretarse como una representación —que Benedict Anderson (1991) definió como una “comunidad imaginada”—. Como tal, el estado implica una cultura legal que sanciona sus normas a través de hábitos y prácticas sociales, una cultura política que sanciona el régimen como la mejor manera de producir el bien común y una cultura cívica que sanciona la probidad de las prácticas de los funcionarios públicos así como el ejercicio de una ciudadanía virtuosa.

¿De qué manera esta mayor especificación de la naturaleza del estado implica las demandas de efectividad, eficacia y credibilidad propuestas por O’Donnell? Lo que sigue es un conjunto de propuestas que contemplan algunas de las ya presentes en las “Notas...” de O’Donnell, organizadas alrededor de estas distinciones de las tres dimensiones del *Estado de derecho*.

1. El estado como actor

La eficacia de la burocracia depende de incentivos selectivos para el ejercicio de la política como vocación.

La efectividad del sistema legal depende de

la respuesta de las cortes a las demandas sociales y la coherencia de las decisiones legales.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende de la capacidad de los líderes del gobierno para actuar conforme a sus decisiones (vale decir, para producir decisiones pertinentes).

2. El estado como institución

La eficacia de la burocracia depende de la estabilidad de las posturas detentadas por los actores del estado.

La efectividad del sistema legal depende del grado de autonomía del sistema legal.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende del régimen democrático y del cumplimiento de las formas de representación política.

3. El estado como representación

La eficacia de la burocracia depende de la ausencia de corrupción.

La efectividad del sistema legal depende de la estabilidad del acuerdo constitucional y los derechos y obligaciones que distribuye —la ciudadanía como reglas de conducta.

La credibilidad del estado como ejecutor del bien común depende de la renovación de una cultura cívica —la ciudadanía como hábitos de participación.

Coda 2: Comentarios sobre las sugerencias empíricas de O’Donnell

Lo que sigue es una serie de comentarios sobre algunas de las sugerencias empíricas organizadas por O’Donnell en forma de propuestas sobre cómo medir la “democraticidad” de las diversas dimensiones de democracia en América Latina.

1.1.1. Con respecto a los ciudadanos

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

I.1.1.2. Cuántos aceptan que la población sujeta a la territorialidad del estado en el que viven es la unidad apropiada para definir el electorado.

I.1.1.3. Qué nivel de información tie-

nen sobre los partidos, los candidatos y las cuestiones vinculadas a la elección.

I.1.1.4. Cuál es su nivel de interés en los mismos temas.

I.1.1.5. En qué medida y de qué manera participan en actividades políticas, especialmente aquellas vinculadas a las elecciones.

No estamos tan seguros de si estas cuestiones bastan o no para medir una de las dimensiones que O'Donnell más valora en sus "Notas": las diversas calificaciones que definen al ciudadano como un agente. El aspecto moral de la agencia (el hecho de que el agente se presume responsable de sus actos) está ausente en esta lista, al igual que las cuestiones vinculadas de autonomía y razonabilidad. En realidad, podríamos decir que las "Notas" carecen de una teoría sobre lo que podría llamarse "la persona moral contemporánea", y al menos se le debería prestar cierta atención al problema de la fragmentación del yo en las sociedades avanzadas, como discutimos más arriba. Esto es importante, ya que en los países generadores pasaron años antes de que el agente se consolidara como persona legal, pero en nuestros países latinoamericanos se forjan (o deben forjarse) en un proceso mucho más veloz de construcción democrática. En muchos sentidos, la democracia y su legalidad, que presupone a los agentes como objetos de la política, debe abrirse camino no sólo contra los privilegios arraigados de las élites tradicionales, sino también contra culturas políticas más o menos tradicionales en las que los objetos de la política no son agentes según la concepción de O'Donnell: personas racionales y morales, capaces de tomar decisiones autónomas. Si éste es un elemento crucial de la democracia, la investigación empírica debería poder medir de alguna manera el grado de "agencidad" de los individuos, las clases y los grupos.

I.1.1.6. En qué medida utilizan las oportunidades existentes para expresar opiniones vinculadas a la discusión, la decisión o la implementación de políticas públicas.

I.1.1.7. Mediciones de la desigualdad entre hombres y mujeres

Creemos que los temas I.1.1.6 y I.1.1.7 no son lo suficientemente claros. ¿Qué quiere decir "oportunidades existentes para expresar opiniones"? ¿Instituciones sociales? ¿Esfera pública? ¿De qué tipo? Más importante aún, ¿cuáles son los parámetros para esta afirmación; vale decir, dónde encontramos estas oportunidades si no es en el modelo de democracia propuesto por O'Donnell? Aclarar estas cuestiones facilitaría el diseño de la investigación empírica. Del mismo modo, ¿qué quiere decir "mediciones de la desigualdad entre hombres y mujeres" en este caso particular? ¿Desigualdad en relación a qué? ¿Al acceso a medios donde expresar sus opiniones? ¿Al grado de información sobre política? ¿Al grado de participación? ¿Por qué es importante medir la desigualdad entre géneros en estas cuestiones específicas y no en otras?

I.1.2. Con respecto al sistema electoral y la legislación

I.1.2.1. Si existe una comisión electoral independiente, imparcial y con las facultades que corresponde.

¿Qué quiere decir "con las facultades que corresponde"? ¿Qué tipo de facultades esperamos que pueda imponer una comisión de estas características a los partidos y los candidatos? ¿A qué tipo de presiones tendría que estar en condiciones de resistir?

I.1.2.2. Si el sistema electoral no sobrerepresenta algunos distritos electorales y, si es así, en qué grado.

I.1.2.3. Si compensa de manera significativa las desventajas que puedan sufrir algunos partidos por el hecho de no estar respaldados por grupos económicamente poderosos.

I.1.2.4. Si tiene reglas claras y aplicables para revelar los aportes que reciben los partidos políticos para las campañas electorales y/o para su continuo funcionamiento.

I.1.2.5. Si no interpone grandes barreras para la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, con la posible excepción de aquellos que defienden los medios

violentos para la competencia política y/o para acceder a cargos gubernamentales.

I.1.2.6. Si no interpone requerimientos difíciles para el registro de los votantes, especialmente aquellos que tal vez no puedan cumplir los pobres y/o que sean discriminatorios contra los individuos.

I.1.2.7. Si cada ciudadano es libre de convertirse en miembro de un partido político, de postularse como candidato para este partido y, si resulta nominado, presentarse a una elección.

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

I.1.2.9. Si se llevan a cabo elecciones nacionales con la suficiente frecuencia como para reflejar cambios importantes en la opinión pública, y existen mecanismos legales que le permiten a los ciudadanos remover, si resultara apropiado, a los funcionarios electos entre una elección y otra.

Al evaluar las elecciones en las democracias latinoamericanas, deberíamos tener en cuenta las limitaciones socioeconómicas impuestas a algunos distritos electorales menos favorecidos. El sistema electoral debe tener algunas salvaguardas para impedir el clientelismo o para reducirlo a un nivel aceptable. También debería tenerlas con algunos mecanismos para equilibrar el uso de poder económico en las elecciones. Esta es una cuestión difícil, pero limitar la evaluación al marco legal del sistema electoral no será suficiente en aquellas situaciones, como destaca O'Donnell, en las que la eficacia de la legalidad del estado siempre está en peligro o bajo sospecha.

I.1.3. Con respecto a los partidos políticos

I.1.3.1. Si sus procedimientos internos, especialmente en términos de la designación de sus autoridades y de sus candidatos electorales, son democráticos y abiertos al escrutinio de sus afiliados y de las instituciones públicas pertinentes.

I.1.3.2. Si revelan, a su debido tiempo y en su debida forma, el apoyo público y privado que reciben, y rinden cuentas de manera apropiada del uso que hacen de este apoyo.

Como se dice anteriormente, ésta es una cuestión de regulación por parte del sistema electoral en general, no de los partidos políticos. Ellos deben estar "obligados" a hacerlo por algún tipo de ley general. En cualquier caso, no resulta claro por qué O'Donnell insiste tanto en cuestiones relacionadas al sistema electoral y los partidos políticos, si prácticamente están ausentes en sus "Notas".

I.1.3.3. Si llevan a cabo sus campañas electorales respetando los derechos civiles y políticos de sus contrincantes, y de una manera tal que no conlleve o promueva la discriminación, el prejuicio, la difamación o cualquier otro tipo de intolerancia.

I.2. Con respecto a las elecciones

I.2.1. Si los votantes no son intimidados o presionados de alguna manera, y si su voto es secreto.

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

I.2.3. Si las elecciones se llevan a cabo de una manera ordenada y pacífica.

No se entiende bien a qué se refiere esta afirmación. ¿Qué pasa si las manifestaciones contra algunos candidatos son expresiones de una mayor democraticidad en un proceso de democratización política gradual? Por otra parte, una situación pacífica puede ser el resultado de la represión, no de la libertad. Aquí sería útil una afirmación más clara.

I.2.4. Si los votos se cuentan correctamente y los resultados se anuncian sin demoras.

En Brasil, los votos se computan electrónicamente. El resultado se conoce en cuestión de horas. Pero, en muchos países, los votos siguen siendo en papel y el recuento lleva más tiempo. ¿Esto significaría que las elecciones brasileñas son más democráticas que las demás? No comprendemos la clara intención de esta afirmación.

I.2.5. Si quienes resultan ganadores se proclaman como tales y, a su debido tiem-

po, asumen sus respectivos roles gubernamentales.

I.2.6. Si los reclamos sobre las elecciones se abordan de manera imparcial y sin demoras.

I.2.7. Si los resultados electorales se aceptan como válidos.

I.3.1. Con respecto al Ejecutivo

I.3.1.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciudadanos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

Una vez más, ¿cuál es el parámetro para esta afirmación? Si la democracia se puede ver como una manera de resolver los conflictos políticos y sociales, la jurisdicción de cada institución pública es ella misma y, por definición, una cuestión discutible. No es “antidemocrático” que el Ejecutivo pelee por mayores márgenes de maniobra, si lo hace guiándose por las reglas democráticas. En otras palabras, la cuestión no es respetar la jurisdicción existente de otras instituciones, sino respetar el derecho a tener una jurisdicción y cumplir con las reglas del juego democrático a la hora de pelear por la manera en que se establecen los límites entre cada institución. Lo mismo es válido para la próxima afirmación y para la propuesta I.3.3.1.

I.3.2. Con respecto al Congreso

I.3.2.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciudadanos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

I.3.2.2. Si lleva a cabo sus deliberaciones y toma decisiones respetando de manera razonable el derecho de cada legislador a ser escuchado (en plenarios y/o en comisiones) y sopesando ecuanímente sus opiniones y sus votos.

I.3.2.3. Si los partidos minoritarios tienen una posibilidad justa de que se consideren y se discutan sus críticas y propuestas, dentro y fuera del Congreso.

I.3.3. Con respecto al funcionamiento general del gobierno

I.3.3.1. Si actúa respetando de manera clara y coherente los derechos de los ciuda-

danos y sus asociaciones y la jurisdicción de otras instituciones públicas.

I.3.3.2. Si ofrece posibilidades claras, oportunas y factibles para que los ciudadanos y sus asociaciones expresen sus opiniones con respecto a la discusión, decisión e implementación de políticas públicas.

Esto tampoco resulta claro. ¿Estamos hablando de un marco legal que apoye la participación o de procedimientos y una “cultura política” de apertura del estado a la opinión de los ciudadanos? En una investigación empírica comparativa, al menos deberían sugerirse algunas medidas de apertura a la participación de los ciudadanos. También existe una contrapartida para esta apertura, que es la existencia o no de organizaciones sociales capaces de hacerse oír en la esfera política.

II.1. Con respecto a la territorialidad del estado

II.1.1. Si el estado demarca un electorado que no está disputado activamente por porciones más que insignificantes de la población.

II.1.2. Si existe un estado que ejerce un control efectivo y dentro de un marco legal de todo su territorio.

II.2. Con respecto al sistema legal

II.2.1. Si promulga y efectivamente respalda los derechos y las libertades que conlleva un régimen democrático.

II.2.2. Si se extiende de manera homogénea en todo el territorio del estado.

II.2.3. *Idem*, en varias clases, sectores y grupos.

No resulta claro cómo debería extenderse de manera homogénea en clases, sectores y grupos. A veces lo que necesitamos es un estado capaz de justificar una expansión heterogénea de poblaciones de condición económica y social muy baja, y de limitar el poder económico y/o social de otros grupos y clases. Creemos que debería introducirse una dimensión temporal en ésta y otras dimensiones de la investigación empírica, para abordar tanto la evaluación de los acuerdos institucionales y legales existentes, como la me-

jora de la democracia en la región. Muchas de las dimensiones sugeridas no denotan un proceso de democratización, sino una evaluación estática de las democracias latinoamericanas tal cual son. Pero O'Donnell es el primero en reconocer que no existe discusión posible de la democracia sin afirmaciones normativas sobre cómo debería ser. En otras palabras, aquí y en la mayoría de las demás sugerencias empíricas, parece crítico, desde un punto de vista teórico, persuadir a los investigadores de que analicen los procesos típicos de promulgación de los derechos sociales, políticos y civiles que califican una sociabilidad democrática (que abarca el estado, el régimen y la sociedad).

II.2. Si promulga reglas que prohíben la discriminación contra las mujeres, así como contra los pobres, los extranjeros y diversas minorías.

Deberíamos agregar "Si promulga, y efectivamente respalda, reglas..."

II.3. Con respecto a las cortes y sus instituciones auxiliares

II.3.1. Si las cortes reconocen, y en qué medida y en qué tipo de casos, los convenios y los tratados internacionales, incluyendo aquellos vinculados a derechos humanos, de género, infantiles, económicos y sociales.

II.3.2. Si existe un acceso razonablemente justo y expeditivo a las cortes, haciendo una diferenciación según el tipo de corte.

II.3.3. Si existen acuerdos razonablemente efectivos para la defensa legal de los pobres, los analfabetos y otros individuos y grupos legalmente desposeídos.

II.3.4. Si la policía y otras fuerzas de seguridad respetan los derechos de todos los ciudadanos.

II.3.5. Si los criminales condenados o los supuestos criminales no son enviados a prisión o son objeto de otras deficiencias que violen las reglas básicas de justicia procesal.

II.3.6. Si las prisiones no están en condiciones razonablemente adecuadas.

En nuestra opinión, ésta es una dimensión crucial para el correcto funcionamiento de una democracia: los derechos relacionados con los mecanismos de compensación para proteger a los ciudadanos de la represión y la arbitrariedad del estado, especialmente la arbitrariedad policial. Los derechos humanos tienen mucho que ver con las relaciones entre los ciudadanos, pero mucho más con la relación vertical entre el estado y la ciudadanía. Salvo algunas excepciones, nuestros países hoy son más pobres que hace diez años, como consecuencia de políticas neoliberales que redujeron el papel de las políticas estatales en general y en materia de desarrollo económico en particular. La pobreza y la exclusión social están en aumento, al igual que la violencia social. El desafío del estado es salvaguardar los derechos civiles y humanos, sin verse obstaculizado por fuerzas criminales a veces mejor organizadas. No se trata de una puesta a punto, sino de implementar políticas sociales amplias y efectivas que hoy son inexistentes. Una vez más, debería implementarse un enfoque histórico dinámico cuando se comparan los países de la región.

II.4. Con respecto a las burocracias estatales en general

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

II.4.2. Si están reguladas por normas claras, de conocimiento público y correctamente promulgadas.

II.4.3. Si existen mecanismos rápidos y efectivos para prevenir, interrumpir y/o compensar la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de instituciones estatales.

II.4.4. Si existen instituciones estatales, y si éstas están correctamente autorizadas y facultadas, para el ejercicio de una responsabilidad horizontal, incluso en relación con los casos de supuestas acciones o inacciones ilegales por parte de funcionarios electos.

III.1. Con respecto a los derechos civiles (humanos)

III.1.1. Cantidad, posición social, sexo, edad y ubicación geográfica de aquellos individuos que son y/o fueron víctimas de

violencia física, incluyendo violencia doméstica o ejercida por la policía.

III.1.2. Cantidad y ubicación geográfica de diversos crímenes, especialmente los de índole sexual, los homicidios y los robos armados.

Suponemos que O'Donnell se refiere a cantidades relativas, como una proporción de la población de los países.

III.1.3. Si a los extranjeros se les asignan los mismos derechos civiles y sociales que a los ciudadanos, si al menos a nivel local pueden participar en asuntos políticos y si son tratados por las autoridades estatales y por los ciudadanos con debida consideración y respeto.

Se trata de dos dimensiones diferentes. Una se refiere a la manera en que el estado trata a los extranjeros, a si su legalidad refleja los tratados internacionales y demás. La otra se refiere a la tolerancia horizontal entre ciudadanos y extranjeros.

III.2. Con respecto a los derechos sociales (de desarrollo humano)

III.2.1. Cantidad, porcentaje, posición social, sexo, edad y ubicación geográfica de los individuos que carecen de los requerimientos mínimos de alimentación, techo, vestimenta y agua potable.

III.2.2. *Idem* para los individuos afectados por la falta de acceso a los servicios sanitarios, por enfermedades prevenibles y por discapacidades heredadas o adquiridas debidas a cualquiera de las carencias enumeradas aquí.

III.2.3. *Idem* para los analfabetos totales y funcionales y las tasas de inscripción y deserción en los diversos niveles educativos.

III.2.4. *Idem* para la cantidad, proporción, posición social, sexo y ubicación geográfica de aquellos individuos que están desempleados o que trabajan en sectores informales de la economía que no les reconocen derechos civiles y/o laborales básicos.

Un vez más, esto está bien para evaluar la situación actual de las democracias en América Latina, pero no para entender correctamente el proceso de democratización que condujo al panorama que estos datos reflejan.

III.3. Con respecto al contexto social

III.1. Si en general —y según constatan, entre otros medios, las encuestas de opinión pública, la legislación, las decisiones judiciales y los medios de comunicación— apoya un contexto social diverso, con especial atención a las indicaciones sobre discriminación o intolerancia.

III.2. Si los diferentes medios transmiten información, opiniones y análisis diversos sobre cuestiones públicas, y si estas informaciones, opiniones y análisis pueden considerarse autónomos de los intereses o presiones del estado, el gobierno y/o diversos intereses privados, incluyendo en el terreno económico.

III.3. Si en asociaciones que no sean las estrictamente políticas existen derechos de participación, o si al menos se respetan los derechos civiles (y, llegado el caso, los derechos laborales) de sus miembros.

III.4. Si existen libertades y garantías

adecuadas para el ejercicio de diversas acciones de responsabilidad social.

■ Estado y ciudadanía

Un estudio comparativo sobre la democracia en los distintos países de América Latina no debería prescindir de un examen de la relación entre los diversos regímenes sociales de acumulación vigentes y los respectivos “regímenes políticos de gobierno”. Un régimen social de acumulación resulta de una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas. El análisis del entrecruzamiento entre estado, capitalismo y democracia es decisivo para entender la realidad latinoamericana y, en general, la del mundo en que vivimos. El estudio de la democracia exige que se le preste una “atención cuidadosa a la especificidad histórica de los casos respectivos” y a la vez presupone que “la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente”. Si, al adoptarlo como brújula, se le da una centralidad excesiva al segundo de estos argumentos, el primero queda naturalmente relegado (al menos, en parte) y con ello el análisis puede tanto incurrir en una sobrestimación del real “espesor individualista” del agente como verse privado de indagar algunas alternativas que no parece prudente descartar a priori.

José Nun *

Nota del autor: Guillermo O’Donnell (a quien en las páginas que siguen designaré también como “el autor”) ha producido un texto que constituye un real aporte a su tema y que es, a la vez, rico, complejo e importante. Más aún, dado su propósito específico, combina con rigor y destreza un enfoque decididamente teórico (los capítulos I a X) y un planteo empírico referido a las democracias latinoamericanas (los capítulos XI a XVII). Todo lo cual dificulta y favorece, al mismo tiempo, mi tarea de comentarista. La dificulta porque me obliga a internarme en una diversidad de senderos que no siempre son fáciles de recorrer con la brevedad que las circunstancias exigen. Pero también la favorece porque se trata de un trabajo tan ambicioso como estimulante, que incita a cada paso a la reflexión y al diálogo.

Debo señalar de entrada que concuerdo plenamente con las posiciones centrales que sostiene el autor y que las considero un punto de partida muy útil para la investigación a la que sirven de guía. Dicho esto, el papel que se me ha encomendado me impone seleccionar y referirme sobre todo a aquellos puntos que me parecen más susceptibles de discusión o de retoque, a fin de contribuir de esta manera a un intercambio que pueda enriquecer el Proyecto. De ahí que algunas de las páginas que siguen adopten, en ocasiones, un cierto tono crítico que debe adjudicarse, insisto, a la índole particular de mi función y no al encomio que, en términos generales, me suscita el valioso ensayo de O’Donnell. Confío en que así serán entendidos mis comentarios y, más aún, que puedan servir en algo al objetivo que persiguen.

* Abogado (Universidad de Buenos Aires) y politólogo (Universidad de París). Actualmente desarrolla tareas como investigador principal del CONICET y es director del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Fue profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Toronto y en las universidades de California, de Berkeley, de Chile y en el FLACSO de México, entre otras instituciones. Entre sus libros publicados se encuentran: *Democracia, gobierno del pueblo o gobierno de los políticos* y *Marginalidad y exclusión social*.

1. El estado: ¿ausencia o reduccionismo?

El autor comienza afirmando que, salvo contadas excepciones, la teoría democrática contemporánea no incluye al *estado* como un componente importante de su asunto. **Creo que es una proposición que debe ser matizada**, para beneficio del texto. En un sentido literal, no es exacta, según lo atestigua una muy abundante literatura.¹ Lo que está en juego es otra cosa, que convendría hacer más explícita y merecería un mayor desarrollo: *se trata del modo en que buena parte de esta literatura reduce la problemática del estado a un análisis del proceso político en clave empiricista*. Es decir que O'Donnell está pensando con acierto en una ausencia diferente, no la del concepto mismo del estado sino la de esas que Macpherson ha denominado con mucha agudeza “*teorías del estado en la gran tradición*”, cuya marca característica ha sido siempre un esfuerzo por vincular al estado “con las necesidades, competencias y potencialidades del hombre”, tomando en cuenta a la vez “la naturaleza de la sociedad en la cual opera”.²

El punto es importante porque, al no tematizarlo suficientemente, quedan en la penumbra algunas de las principales razones de tal reduccionismo. Para seguir con Macpherson, incurrir en él quienes “en términos generales aceptan y sostienen a la sociedad y al estado democrático liberal existentes, con sólo algunas reservas o esperanzas marginales de que pueda ser mejorado un poco”. Es precisamente por eso que estos autores no tienen ningún interés en ir más allá de su repertorio de constataciones empíricas, en cuyo caso se verían precisados a hacer explícito que continúan operando con un modelo del hombre que es propio del individualismo posesivo de Bentham o aun de Hobbes.³

No se trata de una cuestión menor cuando se advierten tanto el modo en que la vulgata neoliberal exacerbó aun más esas tendencias desde la época en que Macpherson formuló sus comentarios como las propias preocupaciones de O'Donnell, orientadas plausiblemente a construir una teoría “en la gran tradición” y a criticar justamente esa demonización neoliberal del estado. En síntesis, **no es que “las ciencias sociales contemporáneas [hayan] ignorado el tema del estado”, como sostiene; lo que desde mi punto de vista debe objetarse es la forma particular en que lo han abordado**.

Pero, además, referir un juicio así a “las ciencias sociales contemporáneas” en su conjunto entraña una generalización ciertamente excesiva. En este sentido, me parece que hubiera resultado útil a los fines de la propia exposición del autor señalar que han existido otras corrientes de pensamiento que sí se esforzaron por elaborar una teoría normativa del *estado* de inspiración democrática y también “en la gran tradición”. Cito sólo como muestra la obra de Antonio Gramsci y la de muchos de sus continuadores y críticos.

Adamson, por ejemplo, ha puesto de relieve que Gramsci solía manejarse con dos interpretaciones muy distintas de la noción de *hegemonía*. Conforme una, la hegemonía aparece como lo opuesto a la conciencia económica-corporativa; conforme la otra, como lo opuesto a la dominación en tanto coerción. Cuando el pensador italiano usaba la primera de esas versiones, concebía restrictivamente al estado como “sociedad política”, es decir, como un objeto que podía ser conquistado por una clase en ascenso; cuando empleaba la segunda, definía en cambio al estado como “el equilibrio entre la sociedad política y la sociedad civil”, o sea como la totalidad de las superestructuras.⁴

¹ Para no multiplicar las citas al respecto, me alcanza con remitirme a Robert R. Alford y Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1985) y a la amplia bibliografía que esta obra sistematiza y critica.

² C. B. Macpherson, *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers* (Oxford, Oxford University Press, 1985), p. 56

³ *Idem*, p. 57

⁴ Walter L. Adamson, *Hegemony and Revolution* (Berkeley, University of California Press, 1980), p. 217.

Además de su intención ilustrativa inmediata, mi referencia a este caso en particular lleva otros tres propósitos. Uno, es el de señalar que **el estado constituye siempre una abstracción, a la cual inclusive un mismo autor puede dotarla de contenidos diversos según el contexto.**⁵ Otro, advertir las afinidades que existen entre la definición gramsciana amplia y la propia conceptualización de O'Donnell, que podría valerse de ella en su provecho. El tercero, allanarle desde ahora el camino a la propuesta que luego haré de extender esta última conceptualización en una dirección determinada (véase el apartado 4).

Weber y la legitimidad

Destaca acertadamente el autor que su definición del estado es de inspiración weberiana aunque aclara que, a diferencia del sociólogo alemán, deja fuera de ella “el aspecto de la legitimidad”. Si bien no se trata de una cuestión central, sugiero que quizá se hayan deslizado aquí un par de malentendidos, que —si tengo razón— por eso mismo sería bueno despejar.

Primeramente, Weber suscribía el enfoque jurídico formalista que alimentó durante muchos años la teoría clásica del estado de derecho. Desde este punto de vista, un poder es legítimo por el solo hecho de ser legal de manera que, en el *Rechtsstaat*, la legalidad y la legitimidad se identifican. Por esta vía, dada la primera se sigue la segunda y pierden saliencia los problemas de fondo que plantea el llamado “enigma de la legitimidad democrática”.⁶ Creo que esto explica, por una parte, la reducida productividad científica que

tuvo en la práctica la noción de autoridad racional legal,⁷ y, por la otra, la conocida circunstancia de que esa reducción formalista desvinculase la legalidad (y la legitimidad) de cualquier contenido específico, al punto que Weber considerara que la burocracia autocrática —y no la democracia— era el régimen más eficiente y racional de ejercicio del poder en las sociedades modernas.⁸

Es decir que, en buenos principios weberianos, la definición de O'Donnell **no deja fuera el tema de la legitimidad y, mucho menos, cuando incluye al sistema legal como una de las tres dimensiones que le adjudica al estado.** Si se pone a un lado su tono antropomórfico (ya que una abstracción no “reclama” nada), la cuestión fue bien sintetizada por Heller en los años 30: “*Dado que el estado soberano ha reclamado para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva, por motivos de conveniencia, la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal*” (destacados agregados).⁹

En segundo lugar, el autor incorpora como otra de las dimensiones del estado la pretensión de éste de ser “**un foco de identidad colectiva** para todos o casi todos los habitantes del territorio”. Es posible no estar de acuerdo con esta atribución en el plano en que la sitúa O'Donnell o del modo en que lo hace (véase más adelante) y preferir, por ejemplo, una visión más clásica del estado como un término legal que designa, a la vez, un territorio, un pueblo o nación y un régimen de gobierno. El autor tiene, sin

⁵ “Hay un problema preliminar con el estado que es rara vez considerado y que, sin embargo, requiere atención si es que se desea focalizar correctamente la discusión acerca de su naturaleza y de su papel. Se trata del hecho de que ‘el estado’ no es una cosa y de que no existe como tal.” Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (Londres, Quartet Books, 1973), p. 46.

⁶ Véase, por ejemplo, Alexandre Passerin d'Entrèves, “Légalité et légitimité”, en *Annales de Philosophie Politique*, París, 1967: 30-41.

⁷ Cf. Renate Mayntz, “Legitimacy and the directive capacity of the political system”, en Leon N. Lindberg *et al.*, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism* (Lexington, Mass., 1975).

⁸ Véase, por ej., Peter M. Blau, “Critical Remarks on Weber's Theory of Authority”, en Dennis Wrong, comp., *Max Weber* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1970), pp. 151-161.

⁹ Hermann Heller, *Teoría del estado* (México, F.C.E., trad. L. Tobío, 1942), p. 204. Como agrega este autor: “Ningún estado podría subsistir ni una hora sin estas garantías naturales y sociales de su ordenación jurídica” (p. 205).

embargo, razones muy respetables para optar por una conceptualización menos convencional; pero no me parece convincente, en cambio, que sostenga que el tema de la legitimidad no está incluido en esta conceptualización, salvo que introduzca abiertamente una diferencia entre la legitimidad *formal* y la legitimidad *sustantiva*.

2. Instituciones y organizaciones

Paso a referirme ahora a un tópico que puede ser riesgoso dejar sin clarificar en algún detalle, por más que entiendo que no debe haber aquí una discrepancia de fondo con el autor. Sucede que, en varios pasajes, O'Donnell tiende a emplear como intercambiables las nociones de *institución*, *entes burocráticos*, *organizaciones sociales* y *agencias estatales*. El peligro es que esta indiferenciación permita que se siga haciendo una lectura parcial e instrumental de las instituciones en clave utilitarista, como es demasiado frecuentemente el caso en nuestra época.

Una *institución* es básicamente la puesta en acto de un principio, de un valor o de una norma de manera que, por un lado, socializa e involucra en sus términos a los actores y, por el otro, procura que se cumplan efectivamente las funciones para las cuales fue creada. Por eso Hegel asociaba su existencia a la idea de un “espíritu objetivo” o “ética concreta” (esa *Sittlichkeit* que resultaba una “segunda naturaleza” y que él oponía a la *Moralität* kantiana, propia de un sujeto racional e individual) y por eso también uno de sus mejores comentaristas escribirá años después que “podemos pensar en las instituciones y en las prácticas de una sociedad como una suerte de lenguaje en el cual se expresan sus ideas fundamentales”.¹⁰

Según señalé en otro lugar, esto debe ser tomado en un sentido fuerte: se está aludiendo a la materialización en un espacio y en un tiempo determinados de las ideas fundamentales acerca de lo que está bien y de lo que está mal, de cuáles son los grados de desigualdad o los modos de explotación admisibles, de qué lugar se les asigna a las relaciones entre hombres y mujeres, de quiénes tienen o no derecho a gobernar a otros y cómo, del papel que se le atribuye a la religión, del modo en que se administra justicia o se vinculan padres e hijos, etc. En una palabra: nos estamos refiriendo ni más ni menos que a las *reglas constitutivas de nuestra vida en común* y, como en el caso de la gramática o de la sintaxis de la lengua que usamos, podemos no saber enunciar ni explicar esas reglas (y es casi mejor que así sea para que estemos en condiciones de ocuparnos de otras cosas) *pero tendemos a darnos cuenta de inmediato cuando se las viola*.¹¹ Si esto último no sucede, si no nos damos cuenta, hay que concluir que la institución de que se trata no posee carnadura real y se halla sólo en la mente del observador (o de algunos observados).¹²

De ahí que, según subraya Offe, haya una “diferencia conceptual crucial” entre una *institución* y una *organización*. Ante todo, las obligaciones organizacionales son diádicas mientras que las reglas institucionales son triádicas, esto es, las “establecen y ponen en vigor terceros que no son parte de la interacción institucionalizada”. Después, los deberes de los miembros de una organización se hallan subordinados a los fines que ésta persigue mientras que, en una institución, unos y otros se encuentran por lo menos en el mismo plano. Finalmente, las obligaciones organizacionales son mucho más restringidas “en sus alcan-

¹⁰ Charles Taylor, *Hegel* (Cambridge, Cambridge University Press, 1975), p. 382.

¹¹ Cf. José Nun, “Variaciones sobre un tema de Hegel”, en José E. Burucúa *et al.*, *La ética del compromiso* (Buenos Aires, OSDE/Altamira, 2002), pp. 132 y 133. Sobre las reglas constitutivas, véase John R. Searle, *Speech Acts* (Cambridge, Cambridge University Press, 1969).

¹² Un ejemplo sencillo: en el siglo XIX, en Estados Unidos, muchos inmigrantes húngaros o polacos eran castigados cuando en invierno se apropiaban de la leña allí donde la encontrasen. A sus ojos, no había violación alguna pues venían de lugares donde la leña era un bien comunal; no hace falta que agregue que la percepción de las autoridades locales (y de los dueños de la leña) era bastante diferente.

ces, en su validez y en el impacto que tienen sobre las personas implicadas”, precisamente porque se dan en el interior de marcos institucionales que les fijan límites a sus contenidos posibles.¹³

Es evidente, pienso, la importancia de este asunto para una reflexión acerca de la democracia. En principio, una fórmula de Habermas que cita el mismo Offe nos brinda concisamente la clave: “No hay producción administrativa del sentido”.¹⁴ **Las organizaciones nacen, se desarrollan y eventualmente mueren en suelos institucionales específicos, en los cuales adquieren su significado.** Para continuar con la analogía, tales suelos son sedimentaciones históricas que no pueden generarse *ad libitum* y que promueven, por ejemplo, diferentes estilos nacionales de hacer política.¹⁵ Esto no quiere decir que las instituciones sean meros sinónimos de los valores y normas sociales, reducción culturalista que implicaría ignorar dos temas tan decisivos como, uno, las funciones que están llamadas a cumplir y, dos, su grado de compatibilidad con el medio en el que operan. Y si es verdad que resulta factible crear o importar instituciones no sólo se trata de procesos altamente problemáticos y que llevan tiempo sino que tanto los niveles de aceptación o de rechazo que provoquen como sus formas de refracción son apenas conjeturables, deben ser concretamente investigadas y, en todo caso, constituyen siempre una de esas instancias en las cuales lo nuevo se construye necesariamente con lo viejo.

Quisiera agregar una observación más. En tanto institución, la universidad, por ejemplo, tiene como fundamento la producción y la circulación de conocimientos en un contexto determinado y está dirigida a la formación de investigadores y profesionales competentes. Como organización, sin embargo, puede anquilosarse, ponerse al servicio de otros objetivos, desconectar-

se de la sociedad en la cual actúa, etc. Cuando así ocurre, los cuestionamientos suelen provenir de quienes más implicados se sienten con los fines institucionales que la organización incumple (por eso, a menudo los mejores alumnos son los más críticos) y es habitual que justamente se procure movilizar a terceras partes para que ayuden a corregir la situación. Nos hallaríamos así ante una crisis *de* la organización que provoca una crisis *en* la institución. Pero es también imaginable que si aquella crisis se generalizase (si todas las universidades de un lugar actuaran del mismo modo o el gobierno decidiera politizarlas abiertamente o por cualquier motivo el mérito académico dejase de ser un valor estimable), la crisis podría acabar transformándose entonces en una crisis *de* la institución, que se volvería probablemente —pero sólo probablemente y quizá no para una mayoría de la población— cada vez menos creíble y menos viable. Lo cual es otra manera de subrayar **la importancia que tiene distinguir entre instituciones y organizaciones** para aprehender éstos y otros fenómenos tanto o más significativos para nuestro tópico general, disponiendo así de los útiles necesarios para efectuar diagnósticos diferenciales.

3. Estado, nación y democracia

El autor le dedica una serie de páginas excelentes y muy bien articuladas al tema de la nación, alineándose —como él mismo indica— con la reciente literatura de inclinación “constructivista”, la cual no es, a mi juicio, sino una prolongación (y especificación) de la clásica concepción francesa de la nación, tan distinta de la alemana.

Entiendo, sin embargo, que por momentos se filtran algunas debilidades fácilmente subsanables, que quizá derivan de la

¹³ Véase Claus Offe, *Designing Institutions in East European Transitions* (mimeo), 1995, p. 203.

¹⁴ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston, Beacon, 1975), p. 70.

¹⁵ Véase, entre otras ilustraciones de este tema, David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca, Cornell University Press, 1986); y Ron Eyerman y Andrew Jamison, “Social Movements: Contemporary Debates”, *Research Reports*, Department of Sociology, Lund University, 1990, esp. p. 17, donde contrastan los movimientos sociales de Dinamarca y de Suecia.

particular definición del estado con la cual se maneja O'Donnell y que en este texto lo inducen a darle a ciertos asuntos menos saliencia que la que creo que les corresponde y que estoy seguro que él mismo comparte. Como se recordará, una de las dimensiones que privilegia esa definición es la del estado como “foco de identidad colectiva”. Sólo que no resulta para nada fácil distinguir este componente de la propia idea francesa de nación, sobre todo en sus versiones más contemporáneas. Para Baechler, por ejemplo, la nación aparece exactamente como *la fusión de todas las identidades*, lo cual la dota de “autarquía pasional”.¹⁶ En otras palabras, no sólo me parece más productivo sino que se me ocurre que, de hecho, también O'Donnell opina así (aunque no lo diga), *considerar la nación como un elemento básico del estado moderno en tanto construcción, que debe existir antes de que pueda empezar a funcionar una forma específica de régimen como el democrático*. Por eso Tocqueville, por ejemplo, da por supuesto el hecho nacional y no lo analiza cuando examina la realidad norteamericana. Y otro tanto hace implícitamente Linz mucho después cuando afirma que “sin estado no hay democracia”.¹⁷

Como dije, pienso que el autor es consciente del punto y sabe tanto como yo que las democracias europeas se desarrollaron en comunidades nacionales que fueron erigidas por monarquías, esto es, por regímenes *no* democráticos. Sólo que, reitero, a mi juicio su definición del estado incluye desde el comienzo a la nación como componente pero no lo hace explícito. Y esto no deja de acarrear algunas consecuencias significativas.

La primera es que si la nación es parte del estado y en ambos casos se trata de

construcciones históricas particulares, así como hay tipos diversos de estado, existen también distintos tipos de nación, según lo ponen de manifiesto obras sobre el tema tan diferentes como las de Gellner o Greenfeld.¹⁸ Y esto incide sobre la textura misma del régimen democrático concreto que emerja en un espacio determinado.

Otra consecuencia se liga a la anterior y se vuelve especialmente importante en el contexto latinoamericano. Es que cuando, siguiendo a Habermas, O'Donnell le atribuye dos caras a la ciudadanía —una, democrática y activa; y otra, nacional y adscrita— no plantea con la misma fuerza que el filósofo alemán los peligros que encierra esta dualidad. Cito a Habermas: “el otro lado de este logro es una tensión inquietante entre una autocomprensión nacionalista y otra republicana. El destino de la democracia depende de cuál sea la que domina a la otra”. Más aún: *la propia fuerza integrativa de la nación contiene siempre la amenaza de un retorno a lo prepolítico*.¹⁹ Hay en esto una cuestión de énfasis que no es secundaria, que puede desorientar al lector no prevenido, que se vincula con su modo de conceptualización y que se vuelve todavía más notoria después, cuando en sus proposiciones 18 y 19 el autor se limita a plantear que una y otra cara de la ciudadanía pueden ser activadas políticamente, sin formular en este caso reserva alguna. Por desgracia, como apunta correctamente Manent, “nada es simple, la democracia y la nación no son solamente aliados, son también adversarios e incluso en ciertos casos, enemigos (...) Así la nación es al mismo tiempo la condición y la expresión de la democracia y también la referencia y el recurso de los enemigos de la democracia”.²⁰

¹⁶ Jean Baechler, *Démocraties* (París, Calmann-Lévy, 1985), p. 489.

¹⁷ Juan J. Linz, “Democratization and Types of Democracy” (Yale, inédito, 1996), p. 9, citado por Claus Offe, “Homogeneity” and Constitutional Democracy (mimeo), 1996.

¹⁸ Cfr., por ejemplo, Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Ithaca, Cornell University Press, 1983), esp. pp. 88-109, y Liah Greenfeld, *The Spirit of Capitalism* (Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 2001), pp. 2-3. Según esta última autora, todos los nacionalismos son democráticos, proposición que o es inútilmente tautológica o se vuelve llamativa cuando se piensa en *Action Française*, en el nacional-socialismo o en los integrismos latinoamericanos.

¹⁹ Jürgen Habermas, “The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits”, en Gopal Balakrishnan, comp., *Mapping the Nation* (Londres, Verso, 1996), pp. 286-7.

²⁰ Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique* (París, Fayard, 2001), p. 97.

Es un asunto que, en mi opinión, sería aconsejable resaltar con mucha mayor intensidad, en una América Latina donde un nacionalismo de cuño generalmente más alemán que francés se ha apropiado con demasiada frecuencia de la idea de nación para establecer jerarquías autoritarias incompatibles no ya con la democracia sino incluso con mínimos ideales republicanos.

4. El régimen social de acumulación

Esta sección es distinta de las anteriores (y, en verdad, de las que vendrán luego). Es que deseo fundar brevemente en ella la propuesta de un agregado teórico que, a mi juicio, podría complementar el esquema de O'Donnell y resultarle útil al Proyecto.

Dice el autor, refiriéndose al **estado**: “Esta asociación peculiar —no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada— es el asentamiento histórico y social de un régimen democrático”. A mi vez, vengo sosteniendo desde hace varios años que **es también el asentamiento de un régimen social de acumulación y que entenderlo así resulta de fundamental importancia para un mejor análisis del régimen democrático mismo.**²¹

Comienzo por una cadena de razonamientos bastante simple y aceptada. El primero es que *puede haber estado sin democracia pero no democracia sin estado*. El segundo, que de igual modo *puede haber estado sin capitalismo pero no capitalismo sin estado*. Y el tercero, que a la luz de la experiencia histórica contemporánea, *puede haber capitalismo sin democracia pero no democracia sin capitalismo*.²² Se sigue de la unión de estos eslabones que, *ceteris paribus*, **la democracia no resulta separable ni del estado ni del capitalismo.**

Pero sabemos también otras dos cosas. Una, que en el terreno empírico, **así como hay una variedad bastante amplia de tipos de estado y de democracia, existen igualmente distintos tipos de capitalismo; y la segunda, que el mercado siempre constituye, a su vez, una construcción política y legal situada.** Son afirmaciones todas éstas que se dirigen a cuestionar una concepción de la economía como un dominio autónomo y autosuficiente, la cual empezó a difundirse en el siglo XVIII y se ha vuelto de nuevo dominante en nuestra época.

Esta separación de una esfera propiamente económica no tenía precedentes históricos y fue desarrollada por primera vez por Adam Smith en 1776, en su ataque explícito a la doctrina mercantilista. Se sostuvo en dos postulados fundamentales: el de la coherencia interna de esa esfera y el de su orientación al bien común. Es que de otro modo —sea por su incapacidad para autoorganizarse, sea por sus efectos perniciosos— se hubiera tenido que admitir aquello que se rechazaba, esto es, la necesidad de intervenciones políticas e ideológicas en la economía que pusiesen orden o corrigieran los desvíos. Esta posición de los economistas clásicos fue parcialmente aceptada por el mismo Marx, quien criticaba la racionalidad de la economía capitalista pero no la existencia de una lógica que le fuera inherente. La autonomía de la esfera económica se convirtió luego en una de las premisas centrales de la economía neoclásica, en cuyos principios se apoyan hoy las posiciones que han dado en llamarse neoliberales.²³

Se va a cumplir pronto un siglo desde que fuera escrita una de las refutaciones más sintéticas y claras de semejante concepción: “La economía política clásica ha creado un mundo económico que no existe, un *Guterwelt*, un mundo aislado que es siempre idéntico a sí mismo y en el cual los

²¹ Véase, por ejemplo, José Nun, “La teoría política y la transición democrática”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero, comps., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (Buenos Aires, Puntosur, 1987).

²² No hace falta aclarar que todas las alusiones a la democracia conciernen aquí a la democracia representativa o liberal.

²³ En esta sección, me sirvo en parte del artículo acerca de “Régimen social de acumulación” que escribí para Torcuato S. Di Tella *et al.*, *Diccionario de ciencias sociales y políticas* (Buenos Aires, Emecé, 2001), pp. 598-600.

conflictos entre fuerzas puramente individuales se solucionan de acuerdo a leyes económicas incambiables. En realidad, es en el interior de colectividades que son bastante diferentes unas de otras donde los individuos tratan de enriquecerse, y tanto la naturaleza como el éxito de estos esfuerzos cambian junto con la naturaleza de la colectividad en la cual aparecen” (destacado agregado).²⁴ Cuarenta años después, Polanyi se ocuparía de realizar una impugnación más detallada y rigurosa de aquellas posiciones, poniendo en descubierto que en las economías capitalistas las actividades de los agentes económicos nunca componen de manera espontánea un sistema autosostenido.²⁵ Ello torna siempre indispensable la acción del estado para organizar los mercados, garantizar los contratos, fijar los patrones de moneda y crédito, la oferta de mano de obra, las relaciones laborales, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, las pautas de distribución del ingreso, las cargas impositivas, etc.²⁶ Y esta acción requiere por su parte de justificaciones discursivas diversas, conforme los conflictos que suscita.

Por eso, si la evidencia histórica revela que el capitalismo es altamente adaptable y puede prosperar tanto bajo gobiernos democráticos como bajo gobiernos dictatoriales, también indica que exige la presencia de un marco institucional y de modalidades de comportamiento más o menos estables que lo favorezcan y, sobre todo, que sean mínimamente consistentes y previsible. Es justamente a esto que se refiere el concepto de *régimen social de acu-*

mulación (en adelante, *RSA*), entendido como el conjunto complejo de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, concibiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. Adviértase, sin embargo, que la consistencia y la estabilidad aludidas son siempre relativas y no impiden que todo *RSA* sea heterogéneo y esté recorrido por contradicciones permanentes que se expresan en niveles variables de conflictividad y ponen de relieve el decisivo papel articulador que juegan la política y la ideología. Un *RSA* resulta entonces una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital se vuelve así en cada lugar el producto contingente de una dialéctica de estructuras, de estrategias y de tácticas.²⁷

Se sigue que un *RSA* es un fenómeno histórico pluridimensional de mediano o largo plazo, que define eso que corrientemente se denomina una etapa o un estadio capitalista. Como en todo proceso histórico, en principio son discernibles en él tres grandes fases: una, de constitución; otra, de consolidación y expansión; y finalmente una de descomposición y decadencia, susceptible de desembocar en una crisis generalizada. Desde luego, esto nada predica acerca de la duración de tales fases: la de decadencia, por ejemplo, puede resultar ca-

²⁴ É. Durkheim y P. Fauconnet, “Sociologie et sciences sociales”, *Révue Philosophique*, 1903, 55: 465-497.

²⁵ Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston, Beacon, 1957).

²⁶ Fue por presión explícita de Thomas Jefferson, por ejemplo, que la Constitución de los Estados Unidos incluyó entre sus cláusulas que el gobierno debía impulsar el otorgamiento de patentes. Véase Kevin Phillips, *Wealth and Democracy* (Nueva York, Broadway Books, 2002), p. 233.

²⁷ El concepto resulta afín a varias de las preocupaciones de la llamada “escuela francesa de la regulación”, inaugurada por Michel Aglietta, si bien esta última designa como “régimen de acumulación” a las relaciones estrictamente económicas y llama “modo de regulación” al conjunto de las instituciones y pautas de conducta que las rigen. El *RSA* tiene un parentesco mucho más cercano con la problemática de las “estructuras sociales de acumulación”, introducida por David Gordon y sus asociados. (Véase, por ejemplo, D. M. Kotz *et al.*, *Social Structures of Accumulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994). Sin embargo, ambos planteos le otorgan un papel determinante a la forma particular de organización del trabajo en la empresa industrial, lo cual suele teñirlos de un economicismo excesivo. Los análisis referidos al *RSA* se ubican, en cambio, a nivel del sistema político y uno de sus propósitos es iluminar precisamente las relaciones de causación y las interacciones que se establecen en cada caso entre el *RSA* y el “régimen político de gobierno”.

racterísticamente extensa o casi no existir, debido a la pronta aparición de otro RSA.

En cada uno de estos momentos hay tendencias contradictorias y conflictos que se resuelven a través de luchas políticas e ideológicas, por más que a medida que se estabiliza un RSA se incrementa también la fuerza inercial de sus marcos institucionales y de las imágenes e interpretaciones en las cuales se sostienen. Típicamente, esta fuerza inercial los naturaliza y una particular organización del mercado o una determinada estructura de precios relativos o una pauta peculiar de relaciones entre empresarios y trabajadores ingresan, entonces, al sentido común de los agentes económicos, que las toman por dadas. Cuando esto sucede, cualquier intento por modificar tales marcos será presentado por los defensores del *statu quo* como una interferencia política en la lógica de la economía y no como lo que realmente es: una movida de piezas en un juego político permanente del que participan una multiplicidad de actores.

Relevancia

Desde mi punto de vista, un estudio comparativo sobre la democracia en los distintos países de América Latina no debería prescindir del examen (por más somero que éste sea) de los diversos RSA en ellos vigentes y de las fases por las que atraviesan, indispensable por más de un motivo para evaluar los límites y potencialidades de sus respectivos “regímenes políticos de gobierno” (en adelante, RPG). Voy a dar algunas razones generales y otras más específicas en abono de mi afirmación.

a) La visión de Marx de la estructura social lleva al esencialismo cuando se la remite sin más a la supuesta autonomía de la economía, riesgo del que él mismo sólo escapa claramente en sus escritos históricos. Es que, en efecto, si la economía estuviera gobernada por una lógica propia y, por lo tanto, generalizable, las clases sociales po-

drían definirse primero a su nivel para atribuirles después propensiones políticas o ideológicas más o menos universalizables. Pero el primer momento para la categorización de las clases no debe buscarse en la economía sino en el RSA, esto es, en una formación institucional compleja, producto de una historia particular, que da saliencia a determinados actores y prácticas, que establece condiciones de recepción más favorables para ciertos discursos que para otros, y en cuyo contexto comienzan a cobrar sentido, por eso mismo, identidades, oposiciones y luchas que las restantes redes de relaciones sociales también presentes pueden inhibir o potenciar. De ahí que las narraciones economicistas privilegien las grandes historias continuas de las clases sociales allí donde una lectura en términos de RSA (o, también, de estructuras sociales de acumulación) conduce a poner el acento en las discontinuidades, en los cambios que ocurren en la situación de los actores y en las imágenes prevalecientes que dan contenido a sus reivindicaciones y que confieren centralidad, cada vez, a las prácticas concretas de sujetos sociales específicos.²⁸

b) Las transformaciones que experimenta un sistema político pueden deberse a cambios tanto generales como de fase del RSA, del RPG o de ambos a la vez y esto tiene efectos considerables para su análisis. Así, por ejemplo, la democratización del RPG liberal de Inglaterra a fines del siglo XIX ocurrió en el marco de un RSA consolidado, lo mismo que las elecciones de 1916 en la Argentina o que la apertura española de la década de 1970. A la inversa, fue en el contexto de un RPG establecido que varió en los EEUU el RSA durante la *Progressive Era* y el gobierno de Woodrow Wilson, tal como volvería a suceder luego con el *New Deal*. Finalmente, si en los últimos años Rusia y varios países de Europa centro-oriental son exponentes notorios de las dificultades que suscita la transformación simultánea del RSA y del RPG, no lo es menos un caso como el de la Argentina desde

²⁸ Varias importantes contribuciones del propio O'Donnell ilustran muy bien lo que digo. Véase, por ejemplo, “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos* (Buenos Aires, Paidós, 1997), pp. 31-68.

los recientes años ochenta. En este sentido, durante bastante tiempo se cometió el error de agotar la lectura de la transición argentina (y de otras similares) en el plano del *RPG* cuando, a la vez, se desintegraba el *RSA* que se había constituido allí desde los años 30 y se agudizaban los enfrentamientos por fijar los contornos inestables del *RSA* que lo reemplazaría. (No a otra cosa alude O'Donnell cuando se refiere a los esfuerzos, tantas veces exitosos, de los grupos económicos por colonizar los aparatos estatales de nuestros países).

c) En rigor, mi propuesta no hace sino seguir un consejo premonitorio de Tocqueville, quien advertía cómo, en los Estados Unidos, “a medida que la masa de la nación se vuelca hacia la democracia, la clase particular que se ocupa de la industria se vuelve más aristocrática”. Vale la pena transcribir ese consejo, inscripto como se halla en una conclusión cuya misma ambivalencia resulta por demás reveladora: “Pienso que, todo considerado, la aristocracia manufacturera que vemos surgir ante nuestros ojos es una de las más duras que haya aparecido sobre la tierra; pero es, al mismo tiempo, una de las más limitadas y de las menos peligrosas. Sin embargo, es en esa dirección que los amigos de la democracia deben dirigir sin cesar y con inquietud sus miradas; porque, si alguna vez la desigualdad permanente de las condiciones y la aristocracia penetran de nuevo en el mundo, se puede predecir que entrarán por esa puerta” (destacado agregado).²⁹

Más de un siglo y medio después, en 1996, Bill Bradley, senador norteamericano (y frustrado precandidato presidencial) confirmaría hasta dónde se habían consumado los aspectos más sombríos de esa advertencia: “El dinero no sólo determina quién es elegido sino quién puede ser candidato. En última instancia, determina lo

que el gobierno hace —o deja de hacer”.³⁰ De ahí que la conclusión de un estudio que acaba de publicarse opte por abandonar ahora todo semblante de ambivalencia: “Al comenzar el siglo XXI, en los Estados Unidos el desequilibrio entre la riqueza y la democracia es insostenible, por lo menos si se aplican criterios tradicionales. La teología del mercado y los líderes no electos han ido desplazando a la política y a las elecciones. O la democracia se renueva, devolviéndole vida a la política, o es probable que la riqueza cimente un régimen nuevo y menos democrático —una plutocracia con otro nombre”.³¹

Salvo que se recaiga en una ficticia separación entre la economía y la política, ¿cómo no prestarles atención a los distintos *RSA* constituidos o en formación o en crisis cuando se estudia la democracia en América Latina? ¿Son o no excluyentes? ¿Incrementan o no la desigualdad, la polarización, el desempleo, la pobreza, etc.? ¿Promueven la emergencia de bloques históricos progresistas o reaccionarios? ¿Hay expectativas plausibles de mejora? Son preguntas inescapables cuando se recuerda hasta qué punto ha dependido la consolidación de las democracias capitalistas de Occidente del progreso social generalizado que fomentaron los llamados Estados Benefactores y eso que Almond, entre otros, denominó bien una “*welfare accommodation*” entre la democracia y el capitalismo.³²

O'Donnell no sólo conoce a fondo este tema y, como dije, ha escrito varias veces sobre él, sino que el trabajo que comento lo alude expresamente (*pero sólo descriptivamente*) en diversos pasajes. Mi propuesta es otra: que se lo incluya directamente en la teorización sobre el estado, siguiendo en esto el camino abierto por una conceptualización amplia como la de Gramsci y convirtiéndolo en objeto de análisis el encade-

²⁹ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835), en *Oeuvres complètes* (París, Gallimard, 1961), tomo II, p. 167.

³⁰ Citado por Kevin Phillips, *op. cit.*, p. 405.

³¹ Kevin Phillips, *op. cit.*, p. 422. La alusión a los “líderes no electos” es una referencia al poder que han adquirido los jueces y, sobre todo, los expertos, como el ya famoso director del Federal Reserve Board.

³² Gabriel Almond, “Capitalism and Democracy”, *PS: Political Science and Politics*, 1991, 24: 467-474, p. 472. El tema es la preocupación central de mi libro *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000).

namiento *estado/capitalismo/democracia* al cual me referí antes y que es decisivo para entender la realidad latinoamericana y, en general, la del mundo en que vivimos. No por nada escribe Habermas: “*the modern state, that is, the tandem of bureaucracy and capitalism*”.³³

El autor sugiere que ciertos aspectos de la democracia concernientes al sistema legal son propios del estado y no del régimen político. Sea. Sin embargo, el artículo 1º de la constitución de Brasil de 1988, por ejemplo, avanza ciertamente más cuando establece que un “estado democrático de derecho” se funda en: “I, la soberanía; II, la ciudadanía; III, la dignidad de la persona humana; IV, los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; V, el pluralismo político”. Como se advierte, los ítems que he resalta-do implican directamente al régimen social de acumulación.

d) Existe otra razón de peso en favor de mi argumento. **Las teorías más difundidas de la democracia se elaboraron en países industriales altamente homogéneos desde el punto de vista capitalista.** Entre otras cosas, esto alimentó la tendencia difundida por el funcionalismo normativo a considerar que la integración del sistema y la integración social covarían, de modo que el incremento de una acarrearía necesariamente el de la otra y, de esta manera, contribuía a un mayor equilibrio general. Sin embargo, **una de las características conocidas de los países de América Latina es su heterogeneidad estructural, lo que, puesto en mis términos, implica la coexistencia y combinación de varios RSA, por más que siempre haya uno que subordine a los restantes** (salvo, por definición, en los períodos transicionales).

En tales condiciones no resulta para nada obvio que la integración del sistema y la integración social covaríen. Por el contrario, mantener baja la primera puede contribuir a reducir la conflictividad social en la medida en que, por ejemplo, las zonas rurales atrasadas o los guetos urbanos retengan

una mano de obra que los sectores hegemónicos de la economía no necesitan. Desde esta perspectiva, deja de ser paradójico que, en los años 50, la ilustrada burguesía limeña cerrara filas con los incultos latifundistas de la sierra para impedir que los trabajadores del campo tuvieran derechos contractuales o se sindicalizaran; o que, en los 60, los industriales desarrollistas de San Pablo temiesen tanto como los terratenientes nordestinos que la mano de obra que éstos absorbían pudiera alfabetizarse, acceder al voto y romper sus formas tradicionales de sujeción. Lamentablemente, fenómenos como éstos no sólo no han desaparecido sino que se han agregado a ellos formas nuevas (como las relacionadas, por ejemplo, con el tráfico de drogas o de menores, la legalización de los llamados “empleos basura” — que le ha quitado buena parte de su sentido a la dicotomía trabajo formal/informal—, etc.) y por eso estimo que deben tener necesariamente su lugar en una teoría sobre el estado y sobre la democracia que se quiera suficientemente abarcativa.

e) Una última consideración. **O’Donnell constata lúcidamente en varias oportunidades las relaciones que existen entre la desigualdad y la pobreza económicas, por un lado, y la calidad de la democracia, por el otro** (volveré sobre ello). En este sentido, conviene leer con detenimiento resultados como los de un trabajo econométrico que viene de difundirse: “La principal conclusión a extraer de nuestro estudio debe ser que el problema de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina es fundamentalmente el siguiente: en la región se hace muy difícil suministrar el remedio más efectivo para el tratamiento de la pobreza, esto es, la reducción de la desigualdad. Una pequeña reducción de la desigualdad tendría un gran impacto en disminuir la deprivación extrema en el continente. Pero muy pocas economías latinoamericanas parecen haber sido capaces de generar siquiera esta pequeña reduc-

³³ Jürgen Habermas, “The European Nation-state...”, p. 282. La frase tiene más sabor en inglés y por eso no la traduje.

³⁴ Varios autores, “Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America”, *Discussion Draft*, mayo de 2002, preparado para PNUD, CEPAL e IPEA, p. 25.

ción”.³⁴ En mis términos, los autores están hablando de las características peculiares de los regímenes de acumulación dominantes en la zona (cuyos niveles de desigualdad son los más altos del mundo) e, inevitablemente, de sus relaciones con los regímenes políticos de gobierno. Es más: aunque no lo digan, se infiere de su argumento (y, por otra parte, puede ser ampliamente documentado) que en los estados latinoamericanos hay múltiples “dominios reservados” que son inmunes a cualquier control democrático y que precisamente por eso no pueden quedar excluidos de una investigación sobre la democracia.

5. La cuerda individualista

Con muy buen criterio, el autor ha organizado sus reflexiones en torno a un núcleo sólido que le sirve de base y también de brújula (o, en sus palabras, de “cuerda” que facilita y ayuda sus exploraciones). Tal núcleo es “una concepción particular del ser humano *cum* ciudadano como un agente” (ver sección I en el trabajo de O’Donnell). Según explica más adelante, “un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba en contrario, es considerado ser el mejor juez” (ver sección VI en el trabajo de O’Donnell). En suma, nos hallamos ante la visión moderna del individuo como agente que, en muchos países desarrollados (no en todos), tuvo “un largo proceso de elaboración en doctrinas religiosas, éticas y filosóficas” (ver sección VI).

La decisión de O’Donnell no sólo es válida y fructífera sino que ciertamente se inscribe en la mejor tradición de los análisis acerca de la democracia liberal. Pero, tratándose de América Latina, me parece que esa decisión requeriría formular por lo menos algunas observaciones y planteos adicionales sobre aquello que deja parcial o

totalmente afuera pues en muchos casos esto último dista bastante de ser residual. Añado que el riesgo que se corre al no hacerlo fue ya magistralmente anticipado por Weber en su esbozo de teoría sobre la magia, cuando además de atribuirle a ésta un carácter “relativamente racional” en el caso de las sociedades primitivas, puso de manifiesto que la magia no designa tanto a un tipo de *comportamiento* del observado como a un tipo de *relación* entre el observador y el observado.³⁵ Para decirlo de manera algo brutal, si el observador calza únicamente lentes racionales individualistas para interpretar la democracia en América Latina puede simplemente no ver el potencial democratizante que hoy contiene, por ejemplo, la movilización de las comunidades mayas de la jungla lacandona.

No hace falta caer en simplificaciones totalizantes como las de un Howard Wiarda para reconocer, por vía de ejemplo, que mientras en los Estados Unidos “el mejor indio era el indio muerto”, en América Latina “el mejor indio era el indio explotable”, de manera que, a pesar de y en medio de transmutaciones culturales diversas, en muchos lugares las costumbres y tradiciones locales han tenido aquí una permanencia notoriamente mayor; y que mientras en el primer caso —según ya advirtiera el propio Tocqueville— el cristianismo fue objeto de una interpretación liberal que sancionaba una “idéntica libertad” para todos los colonos, en el segundo prevaleció en cambio una Iglesia de inclinaciones claramente jerárquicas y organicistas. Más en general, si se adoptan heurísticamente las metáforas que proponen Asher y Gad Horowitz para distinguir dos formas diferentes de sociedad, caben pocas dudas acerca de las diferencias históricas que han existido entre lo que O’Donnell llama el Noroeste y la mayoría de los países de nuestro subcontinente.

A una de esas formas, los Horowitz la denominan la *colmena*: se funda en relaciones de autoridad y de obediencia y en ella el individuo es pensado (y en gran medida se considera a sí mismo) exclusivamente

³⁵ Para un esclarecedor examen de los pasajes relevantes de *Economía y sociedad*, véase Raymond Boudon, *L’idéologie* (París, Fayard, 1986), pp. 92-99.

como parte de un todo. A la otra la designan como el *mercado*; y en este caso los esfuerzos se dirigen a formar socialmente al individuo para que no se sienta socialmente formado e imagine, por el contrario, que la sociedad ha sido formada por él.³⁶ Si se apela a este vocabulario, es evidente que en el Noroeste se fue imponiendo desde el siglo XVIII la forma *mercado*, mientras que en América Latina, hasta el siglo XX, predominó en grados y maneras diversas la forma *colmena*, que después se combinó de modos peculiares según los países con la forma *mercado* y que ahora ha sido desplazada en gran parte por esta última. No obstante, los resabios de la *colmena* siguen siendo considerables, sobre todo en los lugares donde hay una fuerte presencia indígena (como en las sociedades andinas) pero no sólo en ellos: ¿de qué otra cosa hablaba Perón cuando predicaba las virtudes de la “comunidad organizada” y cuál es hasta nuestros días la índole del trasfondo doctrinario corporativo del movimientismo populista?

Se desprende de todo esto que **dos de los tres argumentos básicos con los cuales inicia O'Donnell su trabajo se hallan en una tensión que no debe ser soslayada.** Uno de esos argumentos es que el estudio de la democracia exige que se le preste una “atención cuidadosa a la especificidad histórica de los casos respectivos”; el otro, que “la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente”. Lo que estoy intentando señalar es que si, al adoptarlo como brújula, se le da una centralidad excesiva al segundo de estos argumentos, el primero queda naturalmente relegado (al menos, en parte) y con ello el análisis puede tanto incurrir en una sobrestimación del real “espesor individualista” del agente como verse privado de indagar algunas alternativas que no parece prudente descartar *a priori*.

En otras palabras, la tensión que men-

ciono no es casual ni criticable en sí. Resulta propia del objeto de estudio elegido y requiere una elaboración que no pierda de vista ni los límites ni las potencialidades de aquella “especificidad histórica” a la cual alude muy pertinentemente el autor. Más todavía cuando, en parte, hoy se plantean cuestiones similares en el Noroeste mismo, bajo la forma, por ejemplo, de una discusión entre los conceptos de *ciudadanía integrada* y de *ciudadanía diferenciada*.³⁷ Después de todo, ha sido una agencia oficial canadiense la que subrayó no hace mucho que “ni el derecho al voto ni la representación son un fenómeno puramente individualista, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental. Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios”.³⁸

En este último sentido, es justamente la intrincada problemática del tratamiento y de la representación más adecuada que deben recibir las demandas de las distintas minorías estructuralmente oprimidas y de los conflictos de intereses y de identidades que así se suscitan un asunto que reclama un lugar de privilegio en una investigación sobre la democracia en América Latina, donde tanto o más que en otros lugares es urgente e indispensable promover nuevas formas de integración y de inclusión sociales.

6. Las “zonas marrones”

El documento traza un cuadro tan transparente como sintético de lo que el autor ha tenido el mérito de bautizar hace

³⁶ Asher Horowitz y Gad Horowitz, *Everywhere They Are In Chains* (Canadá, Nelson, 1988), pp. 1-2.

³⁷ Para una discusión de una “teoría compleja de la ciudadanía” en estos términos, véase, por ejemplo, José Rubio Carracedo y otros, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos* (Madrid, Trotta, 2000).

³⁸ Informe de la Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Ottawa, 1991, citado por Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural* (Barcelona, Paidós, trad. C. Castells Auleda, 1996), p. 190.

tiempo como las zonas marrones de América Latina, dominadas por regímenes autoritarios subnacionales en los cuales campean el caciquismo y la violencia privada. Con mucho realismo, O'Donnell describe las graves limitaciones de "un estado territorialmente evanescente" y remata su análisis desplazándose de las zonas marrones al propio centro de muchos estados latinoamericanos para marcar "su alto grado de fragmentación y colonización, y por lo tanto su bajo nivel de eficacia".

Dados el vigor y la fidelidad de este retrato, sorprende que poco después el autor afirme que "bajo los regímenes democráticos que existen en la actualidad en América Latina, los derechos políticos son los únicos que el sector popular más o menos disfruta en pleno". ¿Se compadece acaso una afirmación tan abarcativa como ésta con esos señalamientos anteriores? ¿Cómo dar cuenta de esta aparente incoherencia? Creo que remite a una discusión importante, que hubiera sido bueno que O'Donnell hiciera explícita ya que, a mi juicio, el autor toma implícita y decididamente partido en un debate que es estratégico y que se halla en curso.

Ocurre que, desde que T. H. Marshall pusiera agudamente de manifiesto el carácter multidimensional de los derechos de ciudadanía, se han abierto por lo menos dos grandes posiciones al respecto. Sumariamente expuestas, para unos esas dimensiones (aunque tengan un desarrollo desigual) forman sistema y para otros, no. En el primer caso (que llamaré A), se considera que, desde el punto de vista de la democracia, vale de poco tener derechos políticos si se carece de derechos civiles y sociales; en el segundo (que denominaré B), se piensa que esos derechos políticos son valiosos en sí mismos y que a partir de ellos resulta posible luchar para acceder a los restantes. Tanto la posición A como la B admiten versiones más o menos fuertes.

Pues bien: resulta claro que el autor suscribe una versión fuerte de la posición B. Por eso habla de "una dialéctica de *em-*

powerment en una esfera de derechos empujando conquistas en otras esferas. Esta posibilidad, que se origina en la disponibilidad de derechos políticos, es negada por el autoritarismo; es solamente ofrecida por la democracia a través de los derechos políticos que ésta sanciona, aun para aquellos que sufren derechos civiles y sociales truncados" (ver sección XI.5 en el trabajo de O'Donnell). Es cierto que reconoce de inmediato los "obstáculos formidables" que enfrenta el "despliegue de dicho proceso dialéctico". No obstante, aunque "en términos de derechos civiles y especialmente sociales, bajo los regímenes democráticos existentes en América Latina se han logrado muy pocos avances", O'Donnell no duda de que la "gente tiene ahora derechos políticos: pueden reunirse, expresar sus opiniones y demandas, y afiliarse a partidos políticos y organizaciones sociales".

Mi discrepancia radica en que yo adhiero a una versión relativizada de la posición A. Quiero decir con ello que, en principio, me resisto a juzgar democrático a un régimen (y recuérdese que, por definición, el autor se refiere tanto a un régimen como, más aun, a un estado "democráticos") donde una amplia mayoría de la población no goce en forma razonablemente plena de sus derechos civiles, políticos y sociales. No basta con que haya sólo derechos civiles (como en Gran Bretaña en el siglo XVIII, cuando votaba menos del 5% de los adultos) o sociales (como bajo Bismarck o los populismos autoritarios latinoamericanos) o políticos (como los concedidos por tantas oligarquías conservadoras de nuestra región) porque su sustancia no es la misma si no se encuentran acompañados y sostenidos por los otros. Es más: en muchos de los "regímenes autoritarios subnacionales" tan bien descritos por O'Donnell, se vuelve precisamente una condición de existencia de los derechos políticos que sean muy restringidos los derechos civiles y los derechos sociales. De este modo, carecen de "filo" y sólo sirven para consolidar el poder del caudillo local o, eventualmente,

³⁹ En mi libro *Democracia...*, pp. 93-97, remito a una interesante literatura que se ha ocupado de estas cuestiones en el caso de la India.

para dirimir mediante el voto conflictos entre caudillos.³⁹

Pero, ¿por qué relativizo mi posición? Porque entiendo que es un asunto al que típicamente corresponde aplicarle la lógica del “no-todo” y del “caso por caso”. Puede haber situaciones en las que a pesar de un desarrollo insuficiente de los derechos civiles y sociales (aunque no de su total ausencia), los derechos políticos sean capaces de expandir los ámbitos de la ciudadanía gracias a otros factores que se encuentren también presentes: tradiciones históricas, mentalidades, liderazgos eficaces, impulsos exógenos, etc. Pero ni me parece que ésta pueda ser considerada *a priori* como la norma ni estoy convencido de que, eventualmente, la primacía de los derechos civiles o de los derechos sociales no puedan acabar produciendo efectos semejantes, según los lugares.

Mi moción es que el debate se mantenga saludablemente abierto y que, para ello, en el marco de este Proyecto ambas posiciones se relativicen, o sea que se transformen en hipótesis a ser debidamente exploradas en términos de cada contexto específico que se investigue —tal como, por otra parte, se infiere de las propias proposiciones 25 y 26 de O’Donnell—. De lo contrario, como se hallan en juego los reales niveles de autonomía material y moral de que debe gozar un agente para disponer de auténticos derechos políticos, me temo que, *volens nolens*, se pueda acabar volviendo a la teoría de la *libertad negativa* y disociando así a la libertad de su ejercicio. Es una postura que ya ha refutado útil y concluyentemente Cohen, en un ensayo cuyo título resulta revelador.⁴⁰

7. Ciudadanía de baja calidad

Este punto se conecta con los dos ante-

riores y concierne a quienes, en los términos del autor, poseen una *ciudadanía de baja calidad* o son, siguiendo más cercanamente a Marshall, *no ciudadanos* o *ciudadanos semi-plenos*. Porque pasa algo que tendríamos que tratar por todos los medios de prevenir y es el omnipresente riesgo de caer inadvertida e involuntariamente en alguna variante de **etnocentrismo**.

Quiero decir: sin duda, **tanto una lectura a partir de la experiencia del Noroeste como el recurso a la cuerda individualista nos hacen avanzar mucho camino pero nos dejan casi inevitablemente en un punto desde el cual todo lo que queda más allá se vuelve pura carencia y negatividad**. Evoco otra vez a Weber y a su análisis de la magia. La identidad y los comportamientos de los *no ciudadanos* o de los *ciudadanos semi-plenos*, por ejemplo, ¿se agotan acaso en aquello que no son o, lo que es lo mismo, en la *baja calidad* de su ciudadanía? ¿O, nuevamente, lo que está en juego es la relación específica que establece el observador con el observado?

Sé que constituye un tema arduo, que afortunadamente está siendo abordado con inteligencia por varios investigadores jóvenes de América Latina y del que un estudio acerca de la democracia en la región creo que debe hacerse cargo. Como escribe uno de los investigadores que aludo, nos encontramos muchas veces ante “una otredad que tiene que ser captada con la mirada que los otros tienen de sí. Aun agujoneada por las pérdidas, las faltas y los conflictos, la cultura de los pobres es, antes que nada, una cultura, un sistema de representaciones, de símbolos y valores que exige ser reconocido en su positividad antes que evaluado”.⁴¹

Esto no significa en absoluto, agrego, que estemos hablando de culturas que se hallan encapsuladas: ciertamente, el medio más amplio las penetra en grados tan con-

⁴⁰ G. A. Cohen, *Lack of Money means Lack of Freedom* (Oxford, 2001, mimeo). Hace ya tiempo, Hill llamó la atención sobre las “versiones Ritz Hotel” de la ciudadanía: se supone que las puertas del hotel están abiertas para todos pero sucede que los pobres tienen que dormir a la intemperie... Véase Christopher Hill, *Reformation to Industrial Revolution* (Londres, Weidenfeld y Nicholson, 1967), p. 128.

⁴¹ Pablo Semán, “El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares”, en Maristella Svampa, comp., *Desde abajo: la transformación de las identidades sociales* (Buenos Aires, Biblos-UNGS, 2000), pp. 155-180.

cretos como variables (basta pensar en la radio, en la televisión, en las Iglesias, en los contactos mercantiles, etc.) y de ahí que sean notorias las diferencias que existen, por ejemplo, entre las visiones del mundo (o de la política) de los favelados, los villeros o los pobladores de rancheríos o callampas. Pero justamente por eso, porque **hay modos diversos de ser no ciudadanos o ciudadanos semi-pletos** o, dicho de otra manera, porque la *baja calidad* de la ciudadanía no es homogénea ni entre países ni aun dentro de cada país, sus rasgos específicos deben ser materia de indagación en un Proyecto como éste.

Los estudios de Auyero acerca del clientelismo peronista brindan buenos soportes para mi argumento. Primeramente, porque toman distancia con cualquier interpretación del fenómeno en mera clave contractual, como un intercambio de favores por votos. Después, porque subrayan que “la verdad del clientelismo es colectivamente reprimida, tanto por los mediadores con su énfasis en el ‘servicio a los pobres’, el ‘amor a los humildes’, la ‘pasión por su trabajo’, etc., como por los clientes con sus evaluaciones sobre la ‘amistad’, la ‘colaboración’, etc.”. Y, por último, porque enfatizan “un aspecto central en el caso peronista: la legitimidad de la red clientelar como forma de resolver problemas independientemente de este o aquel patrón o mediador (si bien los estilos personales específicos marcan una diferencia en la ‘manera de dar’ llevada a cabo por los mediadores)”.⁴² ¿Hasta dónde la existencia de esta *red* es una singularidad que aleja este tipo de clientelismo del carácter más francamente personalista de otras situaciones aparentemente similares? ¿En qué medida lo torna por esta vía más (o menos) permeable a procesos de democratización? ¿Cómo incide en un diagnóstico acerca de los agentes y de sus derechos políticos?

Pero, desde luego, **el tema no se reduce al acceso marginal a los derechos de ciudadanía por parte de los “pobres estructurales”**. Abundan hoy en las áreas más moder-

nizadas de América Latina mutaciones muy profundas en los sistemas de producción y de empleo que conducen al incremento de la desocupación y de la subocupación y a una extendida crisis de los lazos sociales y políticos. Esto genera otra clase de *baja calidad*, provocada más bien por una suerte de *desafiliación* ciudadana de quienes ya estuvieron integrados, la de los “nuevos pobres”, más cercana en principio (pero, pendiente su estudio, sólo en principio) a la que ha venido sucediendo también en distintas regiones de lo que el autor denomina el Noroeste.⁴³

Tengo plena conciencia de que técnicas de observación como la encuesta (o inclusive los *focus groups*) son poco aptas para explorar fenómenos culturales como los referidos, más abordables a través de métodos etnográficos o de otros instrumentos que puedan diseñarse. Pero estoy bastante seguro también de otras dos cosas, que descuento que O’Donnell comparte. La primera, que esos fenómenos no son secundarios si se quieren entender realmente las dinámicas políticas de nuestros países ajustándose a las lógicas que les son propias (y cuyas particularidades quedan cada día en mayor evidencia, superados los entusiasmos que despertaron los pasos iniciales de la democratización en la década del 80). Y la segunda, que el análisis político comparativo no es solamente una ciencia sino también un arte, que obliga a combinar en forma inventiva una variada cantidad de recursos y cuyas búsquedas no pueden quedar subordinadas a un repertorio limitado de herramientas.

8. Breves observaciones empíricas

Me limitaré aquí a un par de comentarios rápidos en relación a algunas de las sugerencias empíricas que formula el autor.

a) El primero concierne al peligro que siempre corren las encuestas (y más todavía las de carácter comparativo) de caer en las trampas de las teorías idealistas del

⁴² Javier Auyero, *La política de los pobres* (Buenos Aires, Manantial, 2001), pp. 192-3.

⁴³ Véase, por ejemplo, Serge Paugam, comp., *L’exclusion: l’état des savoirs* (París, La Découverte, 1996).

lenguaje, según las cuales las palabras poseen el mismo significado para cualquier emisor y receptor racionales. Hace tiempo que sabemos que no es así y que aprendimos, con Wittgenstein, que salvo excepciones el sentido de un término depende de su uso y es tan variable como este último. Lo cual vuelve bastante problemático establecer seriamente las “preferencias por la democracia” de públicos muy heterogéneos y exige tratar las respuestas que se obtengan como simples evidencias históricas que requieren un considerable trabajo de interpretación.

Años atrás, uno de los mayores expertos en el análisis de encuestas se preguntaba cuál hallazgo era más significativo: que un 70% de los alemanes consultados respondiese que la democracia era la mejor forma de gobierno o que un 30% optara en cambio por alguna otra forma o dijese que no sabía. Y se contestaba: “Informaciones de este tipo nos cuentan poco acerca del estado de las opiniones políticas en Alemania. Quizá más importante que su reacción ante la palabra ‘democracia’ sea conocer cuál es la naturaleza de la democracia que los alemanes creen que tienen o cuál les gustaría tener”.⁴⁴ Para lo cual, como es obvio, hace falta ir mucho más allá de las meras distribuciones de frecuencias e incluso de los datos que proporciona una encuesta, por más valiosos que éstos sean (y no lo digo en desmedro de las encuestas mismas).

b) En lo que hace a las “sugerencias empíricas concernientes al estado” incluidas en el documento, son muy atinadas pero, si las entiendo bien, están todas referidas a lo que un poco imprecisamente se podrían denominar los *outputs* de los aparatos estatales. Esto es, **faltan sugerencias acerca de los procesos de reclutamiento, formación y control de los funcionarios, un tema que**

asume una importancia mayúscula en contextos de abrumadora politización de los cargos públicos, con sus secuelas de corrupción, nepotismo, carencia de idoneidad, etc. Justamente porque creía que las democracias representativas no podían ser sino “el gobierno de los políticos” (o, como diríamos hoy, “oligarquías electivas”), Schumpeter, por ejemplo, le asignaba la máxima significación a la calidad del “material humano” de la política, en lo relativo tanto a puestos electivos como judiciales o burocráticos. Por desgracia, en términos generales la experiencia latinoamericana de las últimas dos décadas ha confirmado sobradamente hasta dónde resultaban fundadas sus preocupaciones.

c) Sospecho que estoy empujando una puerta abierta, pero mi tercer y último comentario empírico se dirige a ampliar los indicadores convencionales de participación que se mencionan en el texto. Como señala Dalton, “la historia de las democracias occidentales está marcada por repetidos episodios de protesta y de vigoroso disenso político por parte de la ciudadanía (...) que persisten hasta hoy”.⁴⁵ Si esto es así en el Noroeste, **¿cómo no registrarlos en América Latina, donde las manifestaciones callejeras, las invasiones de terrenos, los movimientos de los sin tierra, los cortes de ruta, las asambleas barriales, las ocupaciones de fábricas, los paros nacionales, las huelgas declaradas ilegales, etc., se han vuelto desde hace mucho algunos de los modos más activos de intervención política a los que recurren sectores populares que no se sienten representados por quienes dicen hablar en su nombre?** Reitero: no es que yo suponga que éste es un asunto ajeno a los desvelos del autor por la dramática situación que atraviesan nuestros países; simplemente me permito recomendar que se lo incluya de

⁴⁴ Sidney Verba, “The Remaking of the German Political Culture”, en Mattei Dogan y Richard Rose, comps., *European Politics: A Reader* (Londres, Macmillan, 1971), p. 68.

⁴⁵ Russell J. Dalton, *Citizen Politics* (Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1996), p. 68. Véase datos sobre 18 países del “Noroeste” en p. 74.

manera expresa tanto en el marco teórico como en el diseño de la investigación.

■ El objetivo de una perspectiva de género

El estudio de la democracia desde la perspectiva de género permite colocar el foco en la cuestión de la expansión de la ciudadanía y las complejas fronteras entre igualdad, desigualdad e injusticia. De esta manera, es posible analizar dos tensiones que constituyen el régimen democrático: representación y participación por un lado, y estado y sociedad civil, por otro. Estas tensiones no deben verse como un obstáculo a superar, sino más bien como el combustible que alimenta el proceso de democratización de los sistemas políticos y de la sociedad.

Céli Regina Jardim Pinto*

Nota de la autora: el documento de Guillermo O'Donnell brinda una robusta reflexión sobre el tema de la democracia concentrándose en tres pilares fundamentales: el régimen, el Estado y la ciudadanía. A su densidad teórica se le suma una atención especial orientada a las cuestiones relativas a los 'estrangulamientos' del régimen en América Latina. En tres ocasiones, se interrumpe la reflexión teórica y se presenta una serie de sugerencias empíricas.

En la parte final de su texto O'Donnell formula una serie de preguntas fundamentales. O'Donnell pregunta: ¿A qué esferas más allá del régimen deberían los mecanismos democráticos de toma de decisión y el principio y los derechos de ciudadanía extenderse? ¿Qué costos en términos de trade-offs con otros objetivos sociales estamos dispuestos a pagar para avanzar en la democratización? ¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios que permitan trazar criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no dichos mecanis-

mos y principios? Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y a través de qué proceso de decisión (democrático u otro) debería decidir sobre este tipo de cuestión? Tratar satisfactoriamente estos temas requiere teorías de la democracia que no han sido escritas aún. Evidentemente, la reflexión que presentamos a continuación no busca responder estas preguntas, sino ser **un aporte a esta discusión partiendo de la producción que toma el tema de la democracia en relación con la problemática de género**. Por lo tanto, es a partir de esta perspectiva que voy a intervenir en el texto en cuestión.

Con este fin, dividiré este trabajo en tres partes. En la primera, aunque brevemente, mencionaré algunos de los principales aportes en el área de la teoría de la democracia desarrollados por feministas especializadas en ciencias políticas; en la segunda, tomaré los temas centrales desarrollados por O'Donnell y los examinaré a partir de lo que yo llamo dos tensiones constitutivas de la democracia, cuando se trata de examinarla a partir de una perspectiva de género: la tensión entre participación-representación; y la tensión entre Estado-sociedad civil. Finalmente presentaré seis comentarios que surgen del texto de O'Donnell que son fundamentales en la discusión de la democracia a partir de una perspectiva de género.

* Doctora en Gobierno (Universidad de Essex-Inglaterra), actualmente se desempeña como profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil.

I. Tal como O'Donnell observa en la introducción de su documento, la Ciencia Política, al estudiar la democracia, "se limita analizar el régimen y sus instituciones (parlamentos, partidos políticos, ejecutivo y similares), y a los individuos que votantes y expresantes de la opinión pública." Y por las mismas razones la Ciencia Política ha omitido cosas, tendenciosamente, tanto en el análisis de la presencia de la mujer en la política como en relación con el tema de los derechos de las mujeres. Hace tan sólo muy poco y aún en forma no generalizada, los estudios sobre comportamiento electoral y sobre cultura política han tenido en cuenta la variable sexo. La ausencia de los temas de género en los estudios académicos en el área de la Ciencia Política también es reveladora de una presencia muy precaria de la mujer en la política, lo que hace que ésta no se haya convertido en objeto de estudio. Si esto por cierto se ha dado para el conjunto de los países occidentales democráticos por lo menos hasta hace muy poco tiempo, en América Latina la situación llega a niveles de casi total exclusión, tanto si se toman en cuenta los cargos electivos, como los cargos en la alta administración estatal. No obstante, es exactamente en este punto donde la teoría política de extracción feminista ha hecho un importante aporte.

Aporte éste que conlleva en su núcleo dos cuestiones vinculadas estrechamente, pero al mismo tiempo de naturalezas diversas y que deben ser tomadas, cuidadosamente, por separado para poder percibir las peculiaridades de cada una. La primera de

estas cuestiones tiene que ver con una justicia numérica que apunta al hecho de que 50% de la población, las mujeres, prácticamente no tiene representación política, y que lo mismo sucede en los países latinoamericanos con algunos otros grupos. Ejemplos importantes de esto son las poblaciones negras e indígenas. No obstante, debe tenerse muy presente que un porcentaje numéricamente justo de estas poblaciones, en los espacios de representación como cámaras legislativas, además de ser objetivamente imposible de alcanzar en un régimen democrático (debido a la variación de las elecciones), no tendría asegurado ningún principio de justicia. Los individuos de cualquiera de estos grupos podrían sentirse mucho más representados por perspectivas que no fueran las de género o de etnias. De todas formas, un órgano representativo donde todos los representantes fueran del mismo sexo y de la misma etnia difícilmente tendría la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias que un órgano en el cual todas estas diversidades estuvieran representadas.

El segundo tema tiene que ver con la representación a partir de una perspectiva femenina:¹ cuando se aboga por la representación de la mujer, se lo está haciendo por la presencia de las mujeres no simplemente como seres humanos del sexo femenino, sino también como sujetos políticos constituidos a partir de una construcción de identidad,² que conlleva una perspectiva política de género. Esta circunstancia convierte a la

¹ Iris Young hace un importante aporte a este debate atribuyéndole una naturaleza específica a la noción de perspectiva. Parte de la idea de que la representación de grupo no crea "división y conflicto", pero que es importante para una democracia que pretende la justicia en la medida en que permite que los problemas y soluciones puedan ser pensados a partir de diferentes perspectivas. Perspectiva social para la autora consiste en "a set of questions, kinds of experience, and assumptions with which reasoning begins, rather than the conclusion drawn". Al tiempo que la perspectiva social no tiene contenidos específicos, es el punto de vista a partir del cual los grupos se colocan. Young da como ejemplo de perspectiva un diario publicado por la comunidad negra de Pittsburg en los Estados Unidos. Este diario, según la autora, reúne un conjunto de intereses y opiniones diferenciadas. Aun así, el diario habla desde una perspectiva de la comunidad negra, o tratando temas que le interesan a esta comunidad o dando noticias sobre eventos o incluso cuando trata de temas locales y nacionales no directamente vinculados con los negros. (Young, 2009; pág. 138).

² El concepto de identidad y el tema de la identidad han sido muy debatidos cuando se analiza la representación diferenciada en los regímenes democráticos. Identidad tomada como reveladora de una naturaleza esencial en la que participan cuestiones de privilegio antidemocráticas pudiendo llevar a experiencias simplemente corporativas. No obstante, si la identidad es entendida en su carácter histórico y relacional, donde su existencia es por definición provisoria, aunque a veces lo sea de larga duración, el concepto parece explicar bastante bien la amalgama que hace que los grupos se unan a partir del sentimiento de pertenencia de una identidad.

cuestión de la representación en algo aun más complejo pues se está frente a posiciones que se organizan en los movimientos sociales y que deben transformarse en actores políticos, para transformar sus demandas en temas de la agenda política.

Estas cuestiones han sido muy debatidas por las teóricas feministas y sus estudios ofrecen importantes aportes, no sólo para la problemática de las mujeres y de otros grupos excluidos, sino para la propia reflexión sobre la democracia tanto en sus aspectos institucionales como en una perspectiva normativa, que entiende a la democracia como el único régimen que potencialmente cuenta con herramientas para construir proyectos que puedan superar las cuestiones de las profundas desigualdades sociales y económicas, que alcanzan a América Latina, entre otras regiones del planeta.

Tratándose de una reflexión sobre la democracia en América Latina, cobra relevancia central la problemática de las desigualdades sociales y de la posición de la mujer en la escala de estas desigualdades. De allí se derivan dos cuestiones que deben acompañar, por lo menos como preocupación, el tipo de reflexión que se está haciendo en este trabajo: las potencialidades y posibilidades del régimen de hacerle frente al tema de la desigualdad social; las particularidades que este régimen debe contener para ocuparse de las situaciones de desigualdad que contengan especificidades como las de las mujeres.³

De las dos problemáticas surgen dos vertientes teóricas: la primera desarrolla tesis sobre políticas compensatorias, donde la política de cupos es la más conocida (ésta es la solución propuesta en los estrictos límites de la representación); la segunda vertiente engloba lo que podría llamarse nuevas teorías de la democracia, tanto de inspiración habermasiana como de inspi-

ración post-estructuralista. Dentro de este ámbito se encuentran la discusión de la democracia deliberativa, de la democracia participativa y de la democracia radical.

En la segunda vertiente, el problema central es el de la reconstrucción de la esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los nuevos actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población. La sociedad civil aparece allí como un espacio privilegiado; el concepto de ciudadanía es discutido frontalmente. Los temas de las formas alternativas de democracia, de políticas compensatorias, de esfera pública, de la sociedad civil y de la ciudadanía apuntan a una misma dirección, es decir, a la construcción de espacios (posicionalidades) que puedan promover la incorporación y la expresión de nuevos actores. Igualmente apuntan hacia el enfrentamiento de las nociones de universal y de particular, que constituyen la noción de democracia liberal, en el cual, bajo el rótulo de particular (y muchas veces leído como corporativista) se encuentran agrupados todos los intereses de los grupos que se incorporan al público a través de identidades propias. Es dentro de este espacio que se destaca un grupo de especialistas en ciencias políticas de extracción feminista que ha hecho un importante aporte a lo que podría llamarse “la teoría de la democratización de la democracia”.

Las tesis desarrolladas por este grupo están presentes en las recopilaciones más importantes y actuales cuyos temas son las teorías de la democracia, publicadas por las grandes editoras universitarias de los Estados Unidos y de Inglaterra. Algunos ejemplos son paradigmáticos: en el ámbito de la discusión de las tesis de Habermas, Craig Calhoun publica los artículos presentados en una conferencia de 1989 en la Universidad de North Carolina sobre la traducción

³ Aun asumiendo las causas económicas de la pobreza, su reproducción tiene naturalezas diversas y, por cierto, ser mujer, negro, anciano o niño, vivir en el campo o en la ciudad, en el Norte o en el Sur, son factores centrales en la composición de la pobreza. Si esto es así, surge de ello la necesidad de considerar otra dimensión que es la de la profundización de la democracia en cuanto a construir espacios de participación que puedan darles expresión a las necesidades de los grupos excluidos. No se trata de defender normativamente formas de democracia participativa, no es ésta la cuestión que está analizándose, sino de pensar en potenciales políticas de equalización de derechos capaces de invertir las prioridades.

de la obra de Habermas *Structural Transformation of The Public Sphere*. El tema del género en esta recopilación está presente en un importante artículo de Nancy Fraser (1996), pero lo más sorprendente es que dicho tema haya estado presente en gran parte de los artículos y, especialmente, en la autocrítica del mismo Habermas, presente en la Conferencia:

“The progress toward emancipation, from which feminism has struggled for two centuries has by now been set into motion on a broad front. Like the social emancipation of wage worker it is a phenomenon of the universalization of civil rights. However, unlike the institutionalization of class conflict, the transformation of the relationship between the sexes affects not only the economic system but has an impact on the private core area of the conjugal family. This shows that the exclusion of women has been constitutive for the political public sphere not merely in that the latter has been dominated by men as a matter of contingency but also in that its structure and relation to the private sphere has been determined in a gender specific fashion. Unlike the exclusion of under privileged men, the exclusion of women has structuring significance”. (Habermas: 1996, pág. 428.)

En 1996 Seyla Benhabib publica una recopilación con el título “Democracy and Difference - Contesting the Boundaries of the Politics”, que contiene 20 artículos fundamentales sobre la teoría de la democracia. En el mismo se encuentran textos de Habermas, Joshua Cohen, Will Kymlicka, Richard Rorty, Robert Dahl y Benjamin Barber. Entre éstos hay tres artículos fundamentales sobre los estudios del género y de la política de Iris Young, Anne Phillips y Nancy Fraser. Esta recopilación fue organizada como un debate de las tesis de Habermas sobre la democracia deliberativa como un ejercicio racional de la creación de consenso.

En términos más generalizados, David Held edita en 1991 un gran volumen con el título *Political Theory Today*. Entre 13 artículos, aparece un importante artículo con el título “Gender, the Public and the Private” de Susan Moller Okin. April Carter edita en 1998 una interesante recopilación, “Liberal Democracy and its Critics”, en la que en un conjunto de 11 artículos 11 autores critican la democracia liberal. Junto con Habermas, Rawls, Walzer, Charles Taylor, Hannah Arendt se encuentran Carole Pateman e Iris Young. *Democracy's Edges*, editado por Ian Shapiro y Casiano Cordon en 1999, incorpora las tesis de las especialistas en ciencias políticas de extracción feminista de dos maneras: en la primera parte del libro, donde un conjunto de artículos trata sobre la democracia y la internacionalización, en un trabajo de Ackerly y Okin sobre los derechos de la mujer como derechos humanos; en la segunda parte, donde en un conjunto de artículos se trata el tema de la representación y del reconocimiento de nuevos grupos en la esfera política, los trabajos de Nancy Fraser e Iris Young están presentes en muchas de las bibliografías. Y también como ejemplo de esta presencia, un curioso artículo de Diego Gambetta, con el título “An Essay on Discursive Machismo” comparte con Jon Elster, Susan Stoker, Przeworki, Josua Cohen la colección editada por Jon Elster *Deliberative Democracy*. En un volumen editado por David Trend, con el título *Radical Democracy*, Seyla Behabib y Nancy Fraser tratan, en los 19 artículos, el tema de género relacionado con la propuesta de democracia radical.

La intervención de las teóricas feministas⁴ en este debate tiende siempre a enfatizar los límites de la inclusión de nuevos actores y, particularmente, de mujeres en los modelos de democracia, que no tomen en consideración la particularidad de la participación de segmentos específicos. Estas críticas están fuertemente dirigidas a la teo-

⁴ Aun cuando no se participe de este debate, no puede dejarse de citar entre las científicas políticas de extracción feminista a Carole Pateman. Ya en 1970, Pateman escribió un importante libro sobre democracia y participación donde comenta sobre el asunto en relación con la gestión del trabajo. En 1988 publica su libro más importante dentro de una perspectiva feminista *El contrato sexual* donde analiza el contractualismo desde Hobbes hasta John Rawls como siendo una constante reafirmación de orden patriarcal.

ría de Habermas sobre la democracia deliberativa y su intento por restaurar el consenso. La importancia de las tesis habermasianas en la discusión de las feministas está directamente relacionada con el reconocimiento de que los límites del actual modelo democrático deben ser repensados y/o deben recrear sus espacios públicos. Iris Young hace mucho hincapié al respecto:

“...by restricting their concept of democracy discussion narrowly to critical argument, most theorists of deliberative democracy assume a culturally biased conception of discussion that tends to silence or devalue some people or groups. Deliberative theorists, moreover, tend inappropriately to assume that processes of discussion that aim to reach understanding must either begin with shared understanding or take a common good as their goal”. (Young: 96; pág. 120.)

Nancy Fraser, también comentando las propuestas de Habermas, señala los límites de la noción de esfera pública, a medida que las desigualdades y diferencias deberían ser puestas entre paréntesis:

“If we take these considerations seriously, then we should be led to entertain serious doubts about a conception of the public sphere that purports to brackets, rather than to eliminate structural social inequalities. We should question whether it is possible even in principle for interlocutors to deliberate as if they were social peers in specially designated discursive arenas, then these discursive arenas are situated in a larger societal context that is pervaded by structural relations of dominance” (Fraser: 1997, pág. 79).

Young y Fraser, dialogando con los teóricos de la democracia deliberativa, proponen soluciones muy cercanas. Ambas admiten la necesidad de formas alternativas de la representación, por medio de instrumentos de participación más directos. Ambas también niegan la posibilidad de la eliminación de las diferencias como solución para la construcción de una nueva esfera pública. Young propone lo que él llama “la coalición arco iris”, en la que “each of the oppressed groups or political movements constituting it and it arrives at a political program not by voicing some principles of

unity that hide differences but rather by allowing each constituency to analyze economic and social issues from the perspective of its experience” (Young; 1995; pág. 192). Fraser defiende la existencia de múltiples públicos, que explicarían mejor la cuestión de la participación tanto en sociedades supuestamente igualitarias y multiculturales como en sociedades estratificadas (Fraser, 1997; pág. 85).

La especialista en ciencias políticas inglesa Anne Phillips comparte con Young y Fraser la preocupación por la necesidad de no eliminar las diferencias en la construcción de una participación democrática, pero, a diferencia de las dos autoras, Phillips no dialoga con las propuestas alternativas de la democracia deliberativa, sino con los principios mismos de la democracia liberal. Phillips argumenta que la democracia liberal presupone la diferencia solamente en el terreno de las ideas, no admitiendo que dicha diferencia esté inscrita en los propios sujetos. Su propuesta, traducida en políticas de cupos es lo que se llama “política de presencia”:

“...when politics of ideas is taken in isolation from what I will call the politics of presence it does not deal adequately with the experience of those social groups who by virtue of their race, ethnicity or religion, or gender have themselves excluded from the democratic process...” (Phillips; 1996; pág. 141).

En resumen, las reflexiones de las especialistas en ciencias políticas de extracción feminista han sido presencia constante en el actual debate entre los teóricos de la democracia, debate éste que tiene como tema central el análisis del estrangulamiento de los espacios de representación/participación y la presentación de alternativas que puedan superar este escenario. Es, pues, este conjunto de temas y propuestas presentes en las reflexiones de las estudiosas del tema del género en la política el que orientará los comentarios siguientes.

II. Cuando se transfiere el debate en la teoría democrática de las instituciones a los seres humanos como la razón del régimen, según las palabras de O'Donnell, , "es una

concepción particular del ser humano cum ciudadano como un agente; esta concepción no sólo tiene implicaciones políticas sino también morales y legales." (ver sección I en el trabajo de O'Donnell las cuestiones surgidas de una perspectiva de género adquieren especial relevancia pues es en los espacios de exclusión, algunas veces enormes, permitidos por los regímenes democráticos, donde está centralizada la reflexión teórica sobre género. Lo que me propongo hacer aquí es, a partir de las líneas generales del argumento de O'Donnell, proponer dos tensiones para discutir la problemática surgida de la perspectiva de género: la tensión entre representación-participación y la tensión entre estado-sociedad civil como constitutivas del régimen democrático. El primero de los temas fundamentales discutidos por O'Donnell es el régimen democrático mismo que se caracteriza por los rígidos principios de la democracia representativa, en el cual se deben garantizar elecciones justas, libertades políticas, ciudadanía política. O'Donnell está básicamente preocupado con la buena norma que permite que las voluntades de los ciudadanos sean representadas con justicia. No se trata de formalidades, sino de garantizar un sólido marco institucional para el funcionamiento del régimen. Tomando realidades como las de América Latina, la concreción de un cuadro como éste implica esfuerzos de todos los órdenes, desde los de estricta ingeniería política hasta los de transformaciones que tengan un profundo impacto en las relaciones de poder oligárquico y clientelista aún muy arraigadas en algunas partes de América Latina.

Aquí me gustaría introducir un primer tema y exponer la primera tensión. El tema es el siguiente: un estado-nación dado puede contener un régimen democrático, con todas las condiciones para la realización de la democracia, y el mismo podrá ser justo (y difícilmente será diferente, tratándose de países latinoamericanos) en relación con las mujeres y con otros grupos no incluidos. La contradicción está en el hecho de que todos son incluidos como ciudadanos "iguales" ("la igualdad de la democracia política igno-

ra los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades.") (ver sección IX del trabajo de O'Donnell) y en que las diferencias que los hacen desiguales, al no ser tenidas en cuenta, perversamente hacen que estas desigualdades sean reproducidas. Las grandes dificultades encontradas por las mujeres para llegar a cargos legislativos en las democracias (incluso en las más desarrolladas) son exactamente fruto de esta situación. Esta es una cuestión extremadamente delicada, pues las fronteras entre igualdad/desigualdad/injusticia/son tenues y cambiantes. ¿En qué medida tratar desiguales, si la desigualdad no rompe con el principio de igualdad fundante de la democracia. ¿Cómo combinar estas dos situaciones contradictorias? Por lo tanto, el problema que debe resolverse está relacionado con los mecanismos que puedan revertir este cuadro. Para ensayar una reflexión a título de respuesta debo exponer la primera tensión que quiero examinar, a saber, la tensión entre representación y participación.

La democracia necesita democratizarse (en el sentido de ampliar las posibilidades reales para que el conjunto de sus ciudadanos y ciudadanas pueda participar en la disputa política), pero para esto no cuenta ni debe contar con ningún instrumento salvo aquellos puestos a disposición por el propio régimen, por más precarios que sean. La cuestión, por lo tanto, es cómo provocar un cambio en esta situación. De aquí extraería la siguiente proposición: que la democracia que excluye es también un régimen dominado por una elite con mucha libertad en relación con la sociedad civil. O sea, se trata de un régimen en el cual no existen instrumentos de *accountability* vertical en el sentido usado por O'Donnell. En este contexto, es muy difícil que los grupos excluidos, y el caso de las mujeres es ejemplar, puedan cambiar, mediante instrumentos clásicos de representación, su condición de excluidos (lograr espacios en las listas partidarias y condiciones reales de elección).

La alternativa que se postula aquí es que este cambio debe venir desde fuera del campo político *strito sensu*, aunque no desde fuera del régimen democrático bien en-

tendido. La discusión sobre democracia representativa y democracia participativa tiende a adquirir una dimensión de alternativa “o bien uno-o bien el otro” por la tensión que presenta. La perspectiva que se desea presentar aquí es exactamente la inversa, es decir, la de la necesidad de la convivencia de estos dos institutos y de la productividad en términos de democracia de la presencia de la tensión entre ellos.⁵

Para avanzar con algunas observaciones sobre la participación, aunque las mismas sean puntuales, es necesario hacer una primera salvedad: la participación no puede ser vista como la panacea de los problemas presentados por la representación, ya que, por sus características peculiares, la misma puede ser fácilmente instrumentada por elites políticas, en pugna dentro del Estado. Habiendo dicho esto, la participación sólo puede realizarse de forma democrática, en la medida en que la misma se constituya en dos momentos cronológicamente distintos. Y el primero de ellos debe darse en el interior de la sociedad civil y ser completamente independiente del campo político. Debe haber un espacio libre para la constitución de las voluntades, de los intereses, de las perspectivas.

Sólo a partir de allí es posible establecer una relación con el campo de la política. Y esto sucede de dos maneras, mediante la creación de grupos de presión (la mayoría de las veces liderados por ONG) en ámbitos parlamentarios para la inclusión en las agendas legislativas de proyectos de ley a favor de los intereses de los excluidos o mediante la conquista de espacios en consejos y órganos estatales.⁶ En la práctica, esta separación nunca se da en forma completa: los ciudadanos y ciudadanas que actúan en la sociedad no se despojan de sus posiciones

políticas ni de sus posibles vínculos partidarios. Tampoco puede esperarse que por parte de los partidos políticos no se designen militantes para acompañar a los movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Aun teniendo en cuenta todo esto, se debe reafirmar que la inexistencia de una razonable separación entre estos dos momentos impide cualquier ejercicio de participación libre y autónoma de la sociedad civil.

La identificación de la sociedad civil como espacio para construir una participación es un tema complejo: primero porque, tratándose de América Latina, la sociedad civil ha sido históricamente frágil y un espacio de reproducción de las relaciones clientelistas y excluyentes, pero aunque en gran medida esto sea verdadero, los espacios conquistados en la sociedad civil han sido fundamentales para crear tensiones en un campo político excluyente. En el caso de las mujeres, es en este espacio donde se constituye una ruptura fundamental para su inserción en el campo de la política, que es la posibilidad de su paso desde el espacio privado hacia el espacio público.

Esto no ocurre solamente en la dimensión espacial, sino en la propia redimensión de la opresión, que deja de ser tema de dominio íntimo y privado para pasar a formar parte de la discusión del espacio público. A lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX hubo una dialéctica interesante entre los movimientos populares de mujeres (movimientos de madres, de barrio, por guarderías, etc.) y el movimiento feminista, este último como eslabón entre los primeros y el campo de la política. Es particularmente interesante observar que las cuestiones expresadas por las mujeres acerca de las demandas por mejores condiciones de vivienda, escuelas, etc. son absorbi-

⁵ En relación con este tema sigo muy de cerca la posición expresada por Arato y Cohen: “We take seriously the normative principles defended by radical democrats, but we locate the genesis of democratic legitimacy and the chances for direct participation not in some idealized, dedifferentiated polity but within a highly differentiated model of civil society itself (...) Moreover, we believe that the democratization of civil society – the family, associational life, and the public sphere – necessarily helps to open up the framework of political parties and representative institutions” (Arato & Cohen; 1999; pág. 19).

⁶ La presencia de ONG como actores protagonistas en la lucha por los derechos democráticos y en la lucha por el fin de las desigualdades sociales se constituye en un tema de gran importancia para todos aquellos que tratan el tema de la democracia en América Latina. Esto se torna aún más importante si se considera la cuestión específica de los derechos de las mujeres. En la última parte de este trabajo volveré al tema.

das más fácilmente por los partidos políticos, en tanto que los temas vinculados más exclusivamente con los derechos de la mujer, como salud reproductiva, aborto, cupos, acoso sexual, tienden a llegar al espacio de la política institucional a través de procesos participativos liderados por los movimientos feministas y en años más recientes por ONG.

El proceso participativo tampoco se da sin jerarquías ni luchas internas: entre participar en un espacio de discusión en un barrio popular de una gran ciudad de América Latina y participar de un consejo dentro de un organismo estatal hay una gran distancia. Es muy probable que la militante de barrio no llegue a ocupar los espacios del consejo, pero sí lo hará una “representante” del movimiento feminista o de una ONG. No obstante, es en el espacio de la sociedad civil donde América Latina vio nacer a algunas de sus líderes femeninas más importantes. En suma, a pesar de todos los límites y jerarquías, cuantos más sean los espacios de participación, mayor será la presión ejercida sobre la representación.

La tensión participación-representación tiene otro aspecto fundamental, que podría denominarse aspecto de la garantía de una representación calificada. Pues, si bien es bastante probable que las mujeres en los parlamentos no representen una perspectiva de género, es muy poco probable, por el contrario, que la presencia de mujeres como parlamentarias surgidas del interior del espacio participativo no esté íntimamente relacionada con los intereses y perspectivas de las mujeres. De esto es posible concluir que los espacios de participación tienen una función doble y fundamental: funcionar como contrapeso para obligar a que haya *accountability* (rendición de cuentas) y formar mujeres que actúen en los espacios de representación a partir de una perspectiva de género.

La tensión entre participación-representación no es simple y debe ser pensada desde dos puntos de vista: el primero es el

lado virtuoso de la transformación de la propia representación por la presencia de la participación; el segundo es el lado perverso de la relación, es decir, la poca posibilidad de asegurar la representatividad en los espacios exclusivamente participativos, como consejos dentro de la burocracia estatal. La primera perspectiva abre una gama importante de posibilidades tales como: obligar la creación de proyectos de ley que garanticen cupos y otras acciones positivas respecto de la mujer; asesorar a parlamentarios en general: capacitar a mujeres para el ejercicio de cargos públicos.

La segunda perspectiva, a pesar de ser fundamental para la democratización del aparato estatal, se dará contra un serio problema de legitimidad si los criterios que llevan a uno o a otro agente a poner el acento en los consejos u órganos similares no fueran claramente delimitados. El problema reside exactamente en la dificultad, si no en la casi imposibilidad de esta delimitación. Este tipo de participación debe construir mecanismos que impidan la reproducción de grupos con intereses eminentemente corporativos. O'Donnell destaca el carácter jerárquico y desigual de la burocracia burocracia (ver sección III.1 en el trabajo de O'Donnell). Ahora bien: es exactamente en el interior de la burocracia estatal que muchas veces se instalan los “representantes” de la sociedad civil. A pesar de la importancia de esta presencia en la democratización del proceso de toma de decisiones, esta moneda tiene otra cara, que es, no tanto la democratización de la burocracia, sino la burocratización de la “representación”.⁷

Al expresar estas salvedades sobre procesos participativos, de ningún modo estoy descalificándolos sino que estoy mostrando cuáles son sus límites en la discusión. Como las mismas están asociadas con posiciones políticas definidas, la defensa de los principios participativos y de los principios de la representación son muchas veces presentados como antagónicos. El movimiento feminista y algunos otros impor-

⁷ Esto usando representación entre comillas exactamente por no constituirse una representación, sino una ocupación de espacio, donde la elección del “representante” es hecha la mayoría de las veces no por el pretendido representado sino por el mismo aparato estatal, con base en el prestigio personal e institucional.

tantes movimientos tendieron a ver, principalmente en la década del 70 y comienzos de la del 80, la representación como algo vinculado con la política partidaria y siempre vieron en ella una amenaza a su unidad. Más adelante, y sin desechar la representación, agregaron el tema de los cupos.

Los partidos de izquierda también vieron con buenos ojos los espacios participativos, como una antítesis del conservadurismo de los legislativos. Por su parte, los sectores más tradicionales de la política, aunque no obligatoriamente los más conservadores, tendieron a defender el principio de representación. Lo que yo señalo aquí es el principio de que la tensión entre estas dos entidades es extremadamente edificante para la democracia. Por ejemplo, la solución de los cupos para el caso de la representación injusta de la mujer en los órganos legislativos sólo tendrá posibilidades de concretarse satisfactoriamente (no sólo como una compensación en términos poblacionales) si hay instrumentos participativos con raíces en la sociedad civil.

Un importante aporte al tema de los cupos puede verse en los trabajos de Anne Phillips (1993; 1995; 1996), quien argumenta que en la democracia las diferencias fueron siempre tratadas como diferencias de ideas sobre los temas más diversos, de allí que la preocupación sobre quién representa qué intereses nunca estuvo en la agenda, inclusive porque la diferencia entre ciudadanos nunca pudo ser admitida por la democracia liberal. Defendiendo la importancia de la política de las ideas para el fortalecimiento de la democracia, Phillips, no obstante, enfatiza que ésta no puede ocuparse del tema de la representación sin considerar también el tema de la presencia.

Esas dos posibilidades de representación funcionan en un escenario de tensión que parece concentrarse sobre todo en el hecho de que la constitución de las identidades que deban ser representadas no obedece a ningún parámetro que ga-

rantice la equidad. Nuevamente la pregunta que surge es: ¿quién debe ser representado y quién no?

En esto, la representación étnica sirve de ejemplo. En países como los Estados Unidos o Gran Bretaña, el corte entre blancos y no blancos es fácilmente identificable. Identificando a los no blancos como negros, sólo a título de construir un escenario, en los Estados Unidos encontramos una población que por cierto tendría algunos puntos importantes de experiencia común, incluso de ser víctima del racismo. Aun así, el pensar en una experiencia común entre los negros americanos y los no blancos de inmigración reciente, como latinos, chinos, entre otras etnias, conlleva complicaciones culturales, religiosas y étnicas. De allí que la pregunta anterior permanezca: ¿a quién elegir para representar a quién en una política de presencia?

En la perspectiva del género este tema no presenta grandes problemas, la solución de los cupos en las listas partidarias adoptada en países como Brasil (donde las listas son abiertas) crea la posibilidad de un aumento real de la representación sin herir los principios de la representación democrática, en la medida en que le garantiza un espacio en el órgano legislativo *a priori*.⁸ Pero, para que el cupo partidario realmente se constituya en una política compensatoria exitosa, deben asegurarse algunas otras garantías, tales como que todos los candidatos, independientemente de su sexo y elección democrática, tengan las mismas condiciones, dentro de los partidos, que las mujeres que deban componer la lista.

La segunda tensión sobre la que me ocuparé aquí está relacionada con la tensión entre la sociedad civil y el Estado. O'Donnell defiende la necesidad de un Estado establecido territorialmente, que esté regido por un sistema legal legítimo y con capacidad para dar respuestas a la sociedad a través de sus órganos auxiliares y políticas públicas. Llama la atención el hecho de que

⁸ La ley de cupos en Brasil es de autoría de la diputada Marta Suplicy (ley n° 9100/95), que establecía la obligatoriedad de 20% de mujeres en las listas partidarias para las elecciones del año 1996. En 1997 fue votada la ley electoral n° 9504 que aumentó el porcentaje a 30% a partir del 2000, estableciendo el porcentaje intermedio de 25% para las elecciones de 1998.

O'Donnell, a pesar de su constante preocupación por la ciudadanía como presupuesto activo, no se detenga en la existencia de la sociedad civil y de sus organizaciones e instituciones. El texto no tiene en cuenta en gran medida la noción de sociedad civil, a pesar de su sofisticada discusión sobre derechos civiles y sociales. La noción que aparece en el texto es la de contexto social definido a partir de la necesidad de garantía de acceso a la libre información: "La libertad de acceder a información libre y pluralista y sus correlatos, los derechos de expresión y asociación, como queda demostrado por la enorme atención que les prestan la teoría y la práctica legal, se extiende sobre innumerables espacios sociales, mucho más allá del régimen. Para ser efectiva, esta libertad presupone dos condiciones. Primero, un contexto social que sea congenial a una diversidad de valores, creencias, estilos de vida y opiniones. La segunda condición es —una vez más— un sistema legal que respalda esta diversidad y, a través de ello, la existencia y transformación continua de un contexto social diverso." (ver sección X del trabajo de O'Donnell).

Esta noción, a pesar de estar emparentada con la sociedad civil, se aleja de la misma pues, aun cuando parece tener ribetes más amplios, es menos definida. El contexto social frágil impediría una democracia robusta. Sin embargo, su función se limita a ser el espacio de fomento del desarrollo de las condiciones para la democracia, lo que explica por qué nos encontramos ante un dilema. ¿Cómo fortalecer el contexto antes que la democracia? O'Donnell escribe pensando en América Latina y preocupado por las fragilidades de la democracia y del Estado en la región. Nuevamente, aquí la perspectiva de género en relación con la democracia no concibe la posibilidad de un Estado capaz de ejecutar sus funciones, tales como las describe O'Donnell, sin tener una contrapartida de la sociedad civil. Y al respecto, la contrapartida deber estar muy bien calificada.

Anteriormente, hice hincapié en la necesidad de la existencia de acciones desde fuera hacia adentro del campo político para diseminar la participación y la representación. Ello implica, como consecuencia,

una sociedad civil organizada o en proceso de organización, capaz de construir espacios públicos. Preocuparse por la sociedad civil en una región como la latinoamericana puede parecer una solución cosmética frente a las fragilidades del régimen y del propio Estado, señaladas en forma contundente por O'Donnell. No obstante, me gustaría concentrarme en el problema desde otra perspectiva, tomando en cuenta los puntos siguientes: la gran potencialidad de la democratización se encuentra en la sociedad civil; la sociedad civil es el espacio en el cual las diferencias de identidad, o no, se manifiestan. En América Latina, contrariamente a lo que indica el sentido común, genéricamente aceptado por las Ciencias Sociales, en las últimas dos décadas ha existido un formidable movimiento de formación de una sociedad civil actuante y en proceso constante de organización.

El aspecto perverso del elogio a la sociedad civil en los últimos años se origina a partir de una comprensión equivocada que consiste en atribuirle a la misma las tareas tradicionales del Estado. Este es un tema en el que no me extenderé aquí ya que ello implicaría alejarme del enfoque que le estoy dando a este comentario. Mi problemática aquí es otra y tiene que ver con la sociedad civil como fiscalizadora y constructora de espacios de interlocución como el Estado y, más que esto, como "vivero" para el cultivo de agentes que intervengan en la política a través de la representación. Y esta relación es, antes que nada, una relación de tensión. Aquí también, esta tensión no debe tomarse como una situación que debe superarse sino como una presencia que forma parte del régimen democrático.

La tensión existe a partir de la no admisión de una división del trabajo, donde las voluntades, los intereses, las perspectivas fragmentadas, se expresarían en la sociedad civil y las cuestiones de voluntad general del ciudadano político se expresarían en el campo político. Por otra parte, no todo lo que se forma en la sociedad civil tiene un fin político, sino que tiene la finalidad esencial (no intencional) de cambiar una situación, de discutir derechos, de por lo menos influir en los rumbos de la política.

El movimiento de mujeres y, principalmente, el movimiento feminista, son movimientos totalmente arraigados en la sociedad civil. No obstante, la experiencia, al menos en América Latina, ha demostrado una gran dificultad en la transferencia de la participación en el campo de la sociedad civil a la participación estrictamente política, como por ejemplo, en las cámaras legislativas. Esto lleva a la situación caracterizada anteriormente como una división del trabajo, en la cual las mujeres (y también otros agentes, como los negros) tienen una gran presencia en la sociedad, incluso en tareas de *empowerment*, pero no logran traducir estos esfuerzos en una participación activa en la vida política. De allí que la mejora de la democracia, al tiempo que no puede renunciar a una sociedad civil robusta, so pena de disminuir la posibilidad de un estado eficaz y de una ciudadanía plena, no puede, por otra parte, constituirse junto al Estado, sino en tensión con el mismo. Tensión en el sentido de no dejarle constituirse plenamente, obligándolo a estar en un constante proceso de construcción y al mismo tiempo de estar constantemente amenazado. No se trata aquí evidentemente de una amenaza a su institución, bien entendido, sino de una relación estrecha que permita incluso zonas de entrelazamiento.

Una reflexión sobre el régimen democrático sobre todo cuando el caso latinoamericano es la preocupación, no puede dejar de ignorar la presencia cada vez mayor de las llamadas ONG como actores importantes de la región, siendo éstos algunas veces los únicos en defender los derechos de los ciudadanos frente al Estado. En el caso de los derechos de las mujeres, esta presencia es realmente muy fuerte, sobre todo por la trayectoria tomada por los grupos feministas informales de la década del 70 y del 80: las militantes de aquella época son hoy coordinadoras y líderes de ONG. ¿Cuáles

son los espacios reales de estas entidades en las democracias latinoamericanas? ¿Reemplazan a los partidos? ¿Reemplazan al Estado en su función social? ¿Son un fenómeno nuevo que ocupa nuevos espacios? ¿Son los nuevos actores de la sociedad civil? ¿Cómo se relacionan con el Estado?⁹

La discusión sobre las ONG pasa obligatoriamente por el tema de movimientos sociales, pues una parte importante de las ONG se formó a partir de estos movimientos. Esta trayectoria es interesante porque apunta a un proceso original en relación con los definidos e identificados por algunos analistas, que veían una alta posibilidad de la existencia de fenómenos corporativos o de institucionalización del movimiento en organizaciones muy cercanas a los partidos políticos. Arato y Cohen, en un clásico estudio sobre sociedad civil, comentan lo que llaman el “modelo de *etapas*” para explicar la trayectoria de los movimientos sociales, que pasaría de una fase de construcción de identidad y lucha de reconocimiento político a una fase de institucionalización. “Formal organization replaces loose networks, membership roles and leaders emerge, and representation replaces direct forms of participation” (Arato & Cohen, 1994, pág. 556).

Arato y Cohen afirman que, cuando exitoso, este proceso reemplaza a la participación por la representación, se acerca a los partidos políticos y los miembros logran ocupar posiciones de gobierno. Los autores, a pesar de reconocer que este aporte permite visualizar una trayectoria realizada por los movimientos, enfatizan que el mismo no permite percibir la complejidad del proceso pues no admite examinar la existencia concomitante de las dos fases del movimiento. Los autores, tomando en cuenta el movimiento feminista, afirman: “Instead of conforming to the linear model of development, the feminist movement has shifted back and forth bet-

⁹ En otras oportunidades analicé la presencia de las ONG como actores políticos en Brasil: “NGOs – new public spheres? the presence of feminist NGOs in Brazilian politics” (presentado en la XXIII International Congress de la Latin American Studies Association, Washington, Estados Unidos, 2001); “NGOs in Brazil and the presence of new public spheres: possibilities of a marriage” (presentado en el XV World Congress of Sociology de la International Sociological Association en Brisbane, Australia, 2001).

ween mass action and political pressure depending on the available political opportunities and the issue at hand” (Arato & Cohen, 1994, pág. 558).

Esta segunda fase parece estar bastante cerca de lo que podría llamarse una politización de los movimientos, llegando a una partidización, tal como piensan los autores. No obstante, lo que sucede no es esto sino, por el contrario, una tendencia a la transformación de los movimientos en ONG. De allí la segunda razón del interés de este tipo de aporte. Parece bastante razonable hacer un paralelo entre esta segunda fase y las ONG, tanto en lo que se refiere a la institucionalización como a la existencia paralela entre estas organizaciones y los movimientos no institucionalizados. Si Arato y Cohen no aceptan el simple reemplazo en “un estilo *etapa*” de un tipo de movimiento por otro, esto es particularmente significativo para pensar a las ONG, no como una etapa de los movimientos sociales, sino como un tipo específico de organización, que cumple la función de mediadora entre el Estado y los movimientos. A lo que, no obstante, debe prestarse atención es a una diferencia fundamental entre la “segunda *etapa*” identificada por Arato y Cohen y las ONG. Mientras la primera apunta a una politización y partidización, las organizaciones no gubernamentales actúan en un campo de la despolitización y despartidización. El profesionalismo presente en estas organizaciones trata de eliminar cualquier efecto de politización presente en los movimientos sociales.

Teniendo presente la tensión estado-sociedad civil a partir de una perspectiva de género, lo que se observa son dos tendencias que pueden estar avanzando en sentido inverso. Una es la de la constitución de esferas públicas dentro de la sociedad civil, creando liderazgos y canales de presión e intervención ante el aparato estatal. Algo así como una especie de vivero para candidatas a cargos electivos. Por otra parte, no obstante, la presencia cada vez más fuerte de las ONG como portavoces de esta sociedad avanza en sentido inverso de la saludable tensión. Estas organizaciones, en la medida en que asumen el papel de mediado-

ras o de sustitutas del Estado, relajan la tensión, haciendo posible que en lugares con Estados más excluyentes o marcadamente neoliberales haya una especie de división del trabajo entre la sociedad civil y el Estado, diluyendo así la tensión.

III. Retomando el texto de O’Donnell a partir de los comentarios de arriba, me gustaría hacer una serie de observaciones finales:

En los preliminares de su texto, O’Donnell parte de la identificación. A su vez, reivindica actuar para garantizar el bien de la asociación. La versión oficial de la autoridad toma decisiones a partir de dos tareas básicas: “suplir las necesidades colectivas y tomar decisiones que involucren a todos sus miembros”. No todas las decisiones o intereses colectivos tienen una dimensión de género. Muchos de estos intereses y decisiones alcanzan (tanto como derecho como deber) por igual a todos los ciudadanos independientemente de sexo o de cualquier otra cualidad. No obstante, un conjunto de estos intereses colectivos y de estas decisiones ciertamente alcanzará de formas diferentes a hombres y mujeres. Solamente un Estado que incluya el corte de género en sus políticas públicas, en las decisiones que afectan a todos, podrá afectar a todos por igual, en lo que concierne al género. La garantía de esta norma sólo podrá constituirse en el efecto de las tensiones discutidas anteriormente que desafía el Estado supuestamente objetivo en relación con el conjunto de sus ciudadanos.

O’Donnell enfatiza la territorialidad del poder del Estado y su relación con la Nación. Cuando se refiere específicamente a América Latina apunta a la incapacidad de algunos Estados de llegar a todo el territorio nacional. En una perspectiva de género esta cuestión adquiere una dimensión diversa. En la medida en que las mujeres sufren opresiones en el ámbito privado, hay “territorialidad” allí donde la ley no tiene fuerza. La violencia contra las mujeres sucede, en gran parte, dentro de la casa, territorio al cual no llega el poder del Estado. Aquí no se está proponiendo el quiebre de este derecho fundamental, sino que se es-

tán retomando las tensiones expuestas arriba para que la mujer sea ciudadana dotada de plenos derechos. La opresión, que hace de ella víctima de un conjunto de violencias, debe ser publicitada. Debe ser llevada al territorio donde la ley tenga validez. De allí que sea fundamental el fortalecimiento de las esferas públicas en la sociedad civil, capaz de proponer políticas públicas y la acción directa del Estado.

De las seis características que un régimen democrático debe poseer, dos de ellas son particularmente complejas en la perspectiva del género: la 4ª característica, el criterio de la inclusión de todos los adultos, y la 5ª, que “todos los adultos tienen derecho a participar del Estado y del gobierno”. La garantía de este derecho, como fue discutido anteriormente, no garantiza que los ciudadanos y, en particular, las mujeres, dotados de recursos de poder distintos (debido a su exclusión), puedan disfrutar de estos derechos, a pesar de garantizados. La experiencia demuestra que las democracias occidentales, aun en las democracias más sólidas y con menos problemas de injusticia social, no logran, con la garantía de derechos universales, garantizar en la práctica el derecho de participación de ciudadanos con poderes desiguales.

El conjunto de derechos políticos garantizados a los ciudadanos es una conquista histórica que implicó procesos de inclusión y acompañó la “expansión del capitalismo y del estado moderno” (ver sección III.5 del trabajo de O’Donnell). Según O’Donnell, la inclusión es una conquista reciente y fue construida en los países del norte occidental teniendo como base los derechos civiles anteriormente conquistados. En relación con esta ciudadanía se enfatiza como punto central la condición de agente del ciudadano, condición que está garantizada por el sistema legal legal (ver sección III.4 del trabajo de O’Donnell).

La conquista de la ciudadanía es uno de los temas más caros a las estudiosas de las condiciones del género en las democracias modernas, justamente porque el conjunto de garantías y derechos ha sido el andamiaje esencial para el avance de todo proceso de inclusión, pero este mismo andamiaje es responsable de la eliminación de las dife-

rencias el cual, haciendo de todos iguales, no reconoce las especificidades del género. Iris Young hace un interesante aporte en relación a los límites de la ciudadanía dentro de una perspectiva de género: Young identifica en la democracia que le da sustento a la ciudadanía universal el principio de la desigualdad. Haciendo hincapié en que los llamados derechos universales no pueden abarcar la diversidad de intereses y grupos, la autora defiende la existencia de derechos especiales.

Avanzando en su argumento, diseña la trayectoria de inclusión en el republicanismo americano y europeo, señalando el hecho crucial de que la inclusión de las mujeres, los negros, asiáticos, mexicanos etc., siempre y exclusivamente tiene lugar en la medida en que estos grupos ceden a la homogeneización y renuncian a sus diferencias y, por lo tanto, a sus intereses, en la esfera pública. Young concluye: “...the emphasis by such participatory democrats on generality and commonness, however, still threatens to suppress differences among citizens” (Young, 1995: pág. 181). En una sociedad, según la autora, donde existe el corte entre grupos de opresores y oprimidos, renunciar a intereses particulares en beneficio del punto de vista general es reproducir la opresión (Young, 1995; pág. 184). La autora trata el tema orientada hacia la realidad norteamericana.

Cuando ha de tratarlo orientándose a América Latina se da contra un serio factor de complicación señalado por O’Donnell, por el cual en la región la conquista de la ciudadanía no se da en un proceso de tipo “etapista”, como sucedió en el norte occidental, donde los derechos civiles ya convivían con la política en manos de las oligarquías. De allí se desprende que las frágiles democracias latinoamericanas, por fuerza de los condicionantes históricos de fin del siglo XX y comienzos del XXI, deben enfrentarse con una doble tarea: garantizar el estatuto legal de la igualdad, es decir, de la ciudadanía, ocupándose, al mismo tiempo, de las diferencias que necesitan un espacio de expresión para tornar real el propio estatuto legal.

O’Donnell avanza en esta discusión cuando apunta a la centralidad de la rela-

ción entre derechos políticos, civiles y sociales: "Ubicar la cuestión de las capacidades en la esfera política implica ir más allá de la atribución universalista de los derechos de ciudadanía política: lleva a preguntarnos sobre las condiciones que pueden o no permitir el ejercicio efectivo de estos derechos." (ver sección VI en el trabajo de O'Donnell). Si esta cuestión es relevante para el conjunto de las poblaciones en la región latinoamericana, la misma se vuelve crucial cuando es examinada a partir de una perspectiva de género.

La totalidad de la ciudadanía política de las mujeres está muy relacionada con la posibilidad de superar dos condiciones directamente relacionadas con los derechos civiles y sociales: la violencia doméstica y el acoso sexual por un lado y las condiciones particulares de pobreza y los derechos reproductivos por el otro. Por lo tanto, la democracia debe asegurarse el conjunto de derechos diferenciados para que las mujeres puedan vivir su ciudadanía política en las mismas condiciones que los hombres.

En el ítem anterior de este comentario me detuve muy esencialmente en la cuestión de la sociedad civil y en su relación de tensión con el Estado. También señalé las semejanzas y las diferencias entre la noción de sociedad civil y contexto social presentes en el texto de O'Donnell. Aquí, me gustaría hacer un comentario final sobre las cuatro conclusiones importantes a las que el autor llega en lo que respecta a la relación del contexto social con el individuo y las potencialidades del régimen democrático: "We have approximated some conclusions. One is that, if my life is enriched by a diverse social context, then it is in my interest that all individuals, or as many as possible, have the necessary capabilities to freely choose their own functionings. Another conclusion is that it is also in my interest that these rights be inscribed in the legal system, thus clarifying and entrenching them against hostile or indifferent views. A third conclusion is that the social aggregate of these individual rights, when broadly and effectively enacted, become the public good of freedoms that can be generally enjoyed, and that surround and make possible a democratic re-

gime. A fourth conclusion is that, if these rights are truncated (e.g., if they are poorly implanted), the diversity of the social context is impoverished and, with it, the possibility of emergence of the rich public sphere of a democracy of high quality" (ver sección X del trabajo de O'Donnell).

O'Donnell, en realidad, nos pone ante un dilema de difícil solución, muy cercano a otro dilema entre la democracia y la injusticia social: si una democracia robusta sólo puede existir a partir de un contexto social rico, ¿cómo construir este contexto fuera del régimen democrático que le garantice un sistema legal justo al conjunto de los ciudadanos? Históricamente, esto se hizo posible cuando los derechos civiles se adelantaron a los políticos. La identificación de la esfera pública burguesa en el siglo XVIII por Habermas es un buen ejemplo de ello. No obstante, nos encontramos ante condiciones muy diferentes de la estudiada por el filósofo alemán o de la identificada por O'Donnell en su texto.

Existe una concomitancia en la contemporaneidad entre la necesidad de un contexto social vigoroso y un estado democrático. Sin querer solucionar el dilema, me gustaría concluir señalando dos temas largamente tratados en los estudios de género y que parecen no encontrar el mismo refugio en el *main stream* de la Ciencia Política: el primer tema se refiere a una nueva mirada hacia la sociedad civil, buscando identificar en ella las potencialidades a través de sus organizaciones, desde las más formales hasta las más informales e incluso improbables. La fuerte tendencia de un cierto lamento sobre la fragilidad de la sociedad civil, tanto por parte de los académicos como por parte de la propia militancia política, congeló a la sociedad civil con calificativos tales como clientelismo, apadrinamiento, desorganización.

Esto, de cierta forma determinó que la Ciencia Política prestase muy poca atención a lo que estaba sucediendo en este espacio en los últimos 20 años. La sociedad civil ha experimentado un grado de organización bastante significativo tanto a través de grupos organizados en torno de demandas específicas como a través de grupos organizados a

partir de una postura identitaria. Es en este núcleo donde se desarrolló el movimiento feminista que los derechos de las mujeres ganaron legitimidad, que las mujeres ocuparon espacios públicos y se relacionaron con el Estado y con el régimen. Desde la perspectiva de género, la incorporación de nuevos

participantes en el propio régimen, a pesar de las tensiones que los acompañan, permite un proceso de inclusión que refuerza el régimen, tomando en cuenta tanto su naturaleza institucional como su potencialidad para ocuparse de las cuestiones más graves de la desigualdad social.

■ Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada

La historia de la democracia en América Latina presenta trazos singulares que le dan una gran importancia en una perspectiva de política comparada. Su estudio debería acompañarse de un cierto número de notas filosóficas e históricas; ellas le darían una “profundidad de campo” y contribuirían a concebir de manera más extendida la pregunta por el desarrollo democrático. Convendría, por ejemplo, considerar la persistencia de las contradicciones estructurantes entre lo político y lo social en América Latina para apreciar en forma dinámica el estado de las democracias actuales. A su vez, tomando en cuenta la importancia de los “lugares de memoria” o los “objetos de memoria” como formas activas de la identidad social y política, una búsqueda de éstos permitiría aclarar el sistema de las “esperas”, y de las faltas de visión simultáneamente, que continúan estructurando los diferentes imaginarios políticos latinoamericanos. Si existe una fuerte memoria de la libertad y de la opresión en América Latina, ligada a fechas, a lugares o personas, cabe preguntarse: ¿por qué no hay una memoria equivalente de la democracia?

Pierre Rosanvallon *

Nota del autor: El documento preparado por Guillermo O'Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, constituye una base de trabajo de gran calidad. Delinea un marco articulado y coherente que permite abordar un análisis comparativo de los regímenes de los países de Latinoamérica y de la situación en que se encuentran las libertades en esos países. Los dos capítulos consagrados a las “sugerencias empíricas” para evaluar los regímenes y los Estados son particularmente valiosos. Sin embargo, su lectura suscita cierto número de preguntas. La principal es de orden conceptual.

Si bien el informe observa en primer lugar, en mi opinión, que la definición de la democracia no puede ser únicamente institucional, considera sin embargo casi de inmediato que el estudio de los regímenes y de los electores constituye un “*safe harbor*” (re-

fugio) del que no desea alejarse demasiado, ya que una percepción ampliada le parece demasiado “arriesgada”. Opino, por el contrario, que ese riesgo merece ser corrido. Sin embargo, no se trata tanto, en mi parecer, de enmendar el texto existente (ya que el marco analítico que aplica me parece adecuado en la relación limitada al objeto que se ha propuesto) sino de agregarle cierto número de elementos. En efecto, creo que resultaría útil diseñar un marco de comprensión ampliado aun si éste no puede ser objeto de grillas de evaluación comparativas tan indiscutibles como las que provienen de las “sugerencias empíricas” relacionadas con los regímenes y los Estados, formuladas con precisión y justeza por Guillermo O'Donnell. Las sugerencias que planteo a continuación deben entonces ser entendidas como las reflexiones de un historiador de la democracia y de un filósofo político, deseoso de sugerir un eventual complemento a la contribución primaria de un politólogo.

* Es Profesor de Historia y Filosofía Política del Collège de France, y Director del Centro de Investigaciones Políticas Raymond Aron (CNRS). Fue secretario general de la Fundación Saint Simón hasta su autodisolución en 1999. Fundador y redactor en jefe de la revista de reflexión *CFDT-Aujourd'hui* de 1973 a 1976. Actualmente suele escribir en el periódico *Liberation*. Coautor, junto con Jean-Paul Fitoussi, del libro *La nueva era de las desigualdades*.

1. Captar la “dimensión societaria” del hecho democrático

La ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una “comunidad de ciudadanos”. Pero esta última no puede ser definida simplemente por el derecho a votar y la garantía de contar con la protección de cierto número de libertades individuales. La ciudadanía está también caracterizada por *la existencia de un mundo en común*. Dicho de otro modo, tiene necesariamente una *dimensión societaria*. Tocqueville fue el primero en subrayar que la democracia caracterizaba una *forma de sociedad*, y no únicamente un conjunto de instituciones y de principios políticos (en esta perspectiva, Tocqueville forjó el concepto complejo de igualdad de las condiciones para caracterizar el movimiento hacia el cual tendía dicha sociedad). Quizá captamos hoy esta cuestión de la producción de un mundo común en forma más precisa cuando hablamos de organización de una *esfera pública* (espacio de deliberación en común), de existencia de *modalidades de compromiso cívico* (tareas comunes compartidas, como el servicio militar) o de implementación de una *comunidad de redistribución* (existencia de un Estado providencia-redistribuidor, fundado sobre el reconocimiento de la existencia de cierta deuda social).

Este último punto es esencial. En efecto, no puede separarse la ciudadanía política de la “ciudadanía social”, o para decirlo de otro modo, el Estado-providencia de la nación. Esta relación ha desempeñado un papel esencial en la historia de las democracias europeas. Las instituciones organizadoras de una “seguridad social” estuvieron allí ligadas al refuerzo de un vínculo cívico generado por las dos grandes guerras del siglo. En 1930, uno de los apóstoles franceses de la primera ley sobre la seguridad social, lo había expresado en términos sumamente significativos. El Estado-providencia, subraya, “nació inmediatamente después de la guerra, de la solidaridad que se había enraizado entre las distintas clases sociales, de la voluntad de conceder a los que habían defendido a la patria en las trincheras la ayuda necesaria en los días malos; del recuerdo de los es-

fuerzos que habían llevado a cabo, de una gran idea de solidaridad nacional”. Se decía lo mismo en Gran Bretaña o en Alemania. El Estado-providencia ha progresado en Europa con motivo de las crisis y las guerras, ya que esos períodos constituyen épocas de prueba, que generan la ocasión para una reformulación más o menos explícita del contrato social. La guerra radicaliza el curso de las existencias, reduce el vínculo social a lo social y a sus orígenes. Beveridge, en sus textos célebres, insistió justamente sobre este efecto igualador. “El efecto más general de la guerra, explicaba, es tornar más importante a la gente común. Cada individuo válido de la comunidad se convierte en efecto en un valioso capital” (*The Pillars of Security and Other War-Time Essays*, 1943).

Al amenazar con devolver a los hombres a su estado natural, la guerra los invita así a una experiencia de refundación de la sociedad. El vínculo entre el Estado-providencia y la reformulación del contrato social fue así muy fuerte, tanto después de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial. Al exponer los motivos de la disposición del 4 de octubre de 1945 sobre la organización de la seguridad social en Francia habla, por ejemplo, del “impulso de fraternidad y de acercamiento de las clases sociales que marca la finalización de la guerra” para justificar la institución de un sistema innovador y fuertemente redistributivo de seguridad social. Todos los ciudadanos de los distintos Estados europeos estaban muy conscientes de que esas reformas habían nacido de las terribles pruebas que acababan de atravesar.

También podríamos citar textos análogos de los Estados Unidos, ya se trate de analizar las consecuencias de las guerras o la gran crisis económica de 1929 sobre la organización de nuevas instituciones sociales (ver los trabajos de Theda Skocpol o de Daniel Béland). Si bien el siglo XX ha encarnado esta visión “societaria” de la democracia, no hizo más que desarrollar una característica virtual, enraizada en la idea misma de democracia. Convirtió en realidad la intuición de Rousseau, para quien “la patria debe ser la madre común de todos los ciudadanos”. En Europa y en los Estados Unidos, se implementó entonces en el siglo XX un

Estado cívico-providencia (sin duda, con enormes diferencias), que conjuga la preocupación por reducir las desigualdades, a la aplicación de procedimientos de redistribución o aseguradores.

Con la apertura de las economías implicadas en la globalización, se ha replanteado el concepto tradicional del Estado-providencia. Pero se sigue percibiendo como decisivo el “vínculo de nación”. Incluso, la vida política de la democracia y la vida social van a identificarse en forma creciente. Por motivos que he analizado en detalle en *La nouvelle question sociale* (1995), el Estado-providencia se convertirá, de alguna manera, en algo cada vez más directamente político. La búsqueda de la justicia vinculará cada vez en forma más inmediata el arbitraje social y la deliberación democrática. La vida de la democracia estará emparentada con un esfuerzo por hablar un mismo idioma y ponerse de acuerdo sobre las formas de la deuda social. Resulta actualmente imposible preservar el Estado-providencia sin, de alguna manera, “rehacer la nación”, es decir sin volver a vivificar el fundamento cívico en el que se arraiga el reconocimiento de una deuda social mutua.

La situación de la democracia en América Latina debiera igualmente abordarse desde esta perspectiva. Quizá sea eso lo que permite explicar en profundidad la dificultad de organizar un Estado-providencia en algunos países. Si resulta imposible desarrollar un sistema asegurador sin desarrollo económico y sin generalización de los asalariados, quizás el defecto del Estado-providencia solidario proviene principalmente del carácter demasiado frágil de la identidad colectiva. Cuando el sentimiento nacional proviene sobre todo de la apropiación individual de símbolos valorizadores (por identificación, por ejemplo, con deportistas o estrellas del espectáculo) o cuando se origina en una simple oposición a terceros, no permite fundar obligaciones recíprocas. La nación entonces es entendida como un bloque idealizado, que se presupone unificado y homogéneo. No es percibida como un espacio de redistribución para hacer vivir. Se la entiende como algo dado, preexistente, cuando en realidad debe ser construida. La

perversión populista de la idea de nación proviene justamente de este escamoteo de la dimensión democrática-solidaria.

La experiencia latinoamericana merece ser medida con la misma vara. Contrariamente a Europa, no es un continente que haya sufrido durante el siglo XX el desquicio de las guerras, ni se vio totalmente implicado en ellas (con algunas excepciones). ¿Tuvo esta especificidad histórica esencial por consecuencia la instauración de una relación diferente entre “democracia política” y “democracia social”? ¿Por qué las dramáticas crisis sociales no generaron el reconocimiento de una mayor deuda social en el espacio latinoamericano? Es este un elemento del balance y de la evaluación que parece esencial.

2. La democracia vista desde abajo

Los regímenes políticos deben ser evaluados en función de criterios objetivos. Sólo así pueden establecerse clasificaciones y tipologías que sirvan de fundamento para proyectos de reforma. Pero también puede resultar útil *percibir la democracia en forma negativa*, a partir de las desilusiones que puedan experimentar los ciudadanos. Sin duda, estas desilusiones pueden estar alimentadas por ilusiones o fantasías. Pero son de todos modos elementos estructurantes del universo democrático, capaces de ponerlo en peligro. La democracia —nunca se enfatizará demasiado— no constituye únicamente un “modelo” que sería necesario implementar. *Es vivida como una historia, como una experiencia*. La cuestión no consiste, en este contexto, en determinar qué debería ser idealmente la democracia, o a qué podría pretender idealmente. Tampoco consiste en considerar, a la manera de Kelsen, únicamente la racionalidad interna de sus principios. No existe un “modelo original” de la democracia, que haya sido a la vez claramente formulado y abiertamente contradicho (en esta última perspectiva, una reflexión como la de Norberto Bobbio tuvo el mérito de presentar una rica documentación histórica). La cuestión importante no reside en la evidencia de una traición de la

que nacería un sentimiento de desilusión. Son las expectativas y las promesas *iniciales* mismas las que deben ser entendidas como relativamente indeterminadas.

La vida y la “calidad” de las democracias, tanto en América Latina como en cualquier otra región, es indisociable de un trabajo de exploración y de experimentación, de comprensión y de elaboración de sí mismas. Las democracias siempre pueden descifrarse bajo las condiciones de su *puesta a prueba* sensible. Comprender su dinámica y sus dificultades no puede por esta razón disociarse de una larga consideración histórica. Por lo tanto, la caracterización de las democracias debe hacerse a la luz de su perspectiva en el tiempo. Deben tenerse en cuenta los incumplimientos, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que constituyen la contrapartida de la experiencia de la democracia.

La democracia plantea una pregunta que permanece por lo tanto continuamente pendiente: jamás parece poder dársele una respuesta perfectamente adecuada. La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas de incompletud y de incumplimiento, que jamás puede reducirse a una fórmula simple de la que resultaría fácil obtener la clave. Esto explica el cortejo de decepciones que marcan su historia. También debe retomarse el hilo histórico de las perplejidades, las interrogaciones y los titubeos para captar *el estado presente* de la democracia en los distintos países. El análisis comparado de la “decepción democrática” en los distintos países de Latinoamérica ofrece así un punto de vista sumamente útil para captar la “democracia vivida”. Me parece necesaria una “fenomenología de la experiencia democrática” para comprender mejor las dificultades y los logros.

3. La democracia y sus patologías

Europa fue durante el siglo XX el continente de los totalitarismos. Las democracias de esta región del mundo no pueden entenderse independientemente de este hecho. El totalitarismo ha encarnado una inversión extrema de la democracia, llevando a cabo

una forma patológica de cumplimiento de sus promesas y de reducción de sus aporías constitutivas. En efecto, es posible analizar la fantasía activa de un poder que absorbe plenamente a la sociedad —que caracteriza al totalitarismo— como si correspondiera a una exacerbación utópica del principio representativo, queriendo lograr artificialmente que un mismo movimiento genere una sociedad perfectamente legible en su unidad y un poder que se supone esté completamente identificado con dicha sociedad, y que se propone suprimir desde su origen la distancia entre lo social y lo político.

El motor de la empresa totalitaria proviene de esta pretensión que se prolonga en la utopía de hacer existir un poder totalmente identificado con la sociedad, carente de toda disociación con ella. Por esta razón, el poder totalitario es guiado por una lógica imperativa de la identificación. Al radicalizar y al erigir en absoluta la figura del partido de clase, se propone ir más allá de las aporías primarias de la representación e instituir un poder que “represente realmente” a la sociedad. Es el Partido el que implementa esta cadena imaginaria de identificación, que lleva a convertir el buró político, e incluso al Primer Secretario —al que Solzhenitzin llamaba el *Egócrata*— en la perfecta encarnación del pueblo.

Esta “exploración por los abismos” de la democracia sigue siendo una vía privilegiada para comprenderla. El continente latinoamericano no ha conocido estos extremos. Sin embargo, ha sido el terreno de todo un conjunto de perversiones recurrentes: populismo, caudillismo, dictaduras militares, etc. Sería conveniente hacer precisamente el recuento de estas patologías y ordenar las interpretaciones de estos fenómenos, esforzándose por reconstruir su historia. Es necesario entender el siglo XIX, e incluso el período anterior, para poder reflexionar sobre el estado de la democracia en América Latina. No se trata tan sólo de entender el peso de una tradición política (que puede pesar tanto como muchos determinismos económicos y sociales) sino también de entender cómo se generan las contradicciones y aporías que siguen activas *hoy*.

Se debe analizar en primer lugar el vín-

culo muy particular que se estableció en el siglo XIX en la mayoría de los países de América Latina entre estructuras sociales del antiguo régimen (representaciones indiosociablemente holistas y corporativas de lo social) y formas políticas modernas (gobierno parlamentario, reconocimiento del ciudadano-elector, etc.). Se fue urdiendo así en esta región una relación singular entre lo antiguo y lo nuevo (que sin duda también se encuentra en Europa, pero bajo formas distintas) de la cual es posible pensar que continúa produciendo ciertos efectos. Se puede analizar lo que se llama populismo en esta perspectiva, como proveniente de la necesidad de satisfacer una identidad claudicante por medio de una ficción.¹ Hace resurgir la unidad en una realidad de divisiones que no se puede o no se desea superar (conduciendo nuevamente al problema evocado anteriormente del vínculo entre ciudadanía social y ciudadanía política).

La historia del autoritarismo también merece ser interpretada de acuerdo a una matriz de comprensión para el presente. Alejada de la experiencia totalitaria europea, la historia de América Latina está jalónada por *dictaduras reversibles*. En efecto, estos regímenes han tenido la doble característica, muy original, de estar marcados por una doble incapacidad. En primer lugar, incapacidad de los ideólogos autoritarios y proclives a la seguridad para romper en forma radical con las representaciones democráticas (Octavio Paz recordaba con frecuencia que todos los dictadores militares del continente siempre habían declarado solemnemente, en cuanto accedían al poder, que sólo lo ocuparían transitoriamente, ya que las instituciones democráticas regulares

serían restablecidas en cuanto las circunstancias lo permitieran); en segundo lugar, la característica de la incapacidad de los partidos militares para liberarse en forma dura del aval de la opinión pública.

Durante casi veinte años, se han consagrado nuevos trabajos a la cuestión de la “transición” a la democracia en América Latina. Pero sería quizá conveniente también considerar la persistencia de contradicciones estructurantes entre lo político y lo social en América Latina, para entender en forma dinámica el estado de las democracias.

4. La memoria de la democracia en América Latina

Los historiadores políticos han insistido mucho en las dos últimas décadas en muchas partes del mundo sobre los *sitios de memoria* o los *objetos de memoria* como formas activas de la identidad social y política. No me parece que se haya realizado un trabajo equivalente en los distintos países de América Latina. Estoy convencido de que permitiría aclarar el sistema de las expectativas y las cegueras simultáneas que continúan estructurando los distintos imaginarios políticos. Existe en América Latina una fuerte memoria de la libertad y de la opresión, asociada a fechas, lugares y personalidades específicas, pero llama sin embargo la atención que no exista una memoria equivalente de la democracia.

Estas distintas observaciones, que sólo indican en forma demasiado breve alguna

¹ La celebración populista de la nación evoca una tentativa de refiguración esencialista. Se trata de resucitar, bajo la apariencia del Uno, un sentimiento de identidad desfalleciente. Esta empresa se funda sobre la extremada radicalización de un principio vitalista. Hace derivar la identidad de un doble movimiento de ocultamiento a la sociedad de las divisiones internas y de exacerbación de las diferencias con lo que le es exterior o ajeno. En este caso, el pueblo sólo cobra forma en el movimiento de designación de sus supuestos enemigos: elites, sospechosas de cosmopolitismo, poderes ocultos que amenazan su integridad, inmigrantes que amenazan con el riesgo de mestizaje, multinacionales embarcadas en un complot contra la soberanía. En estas circunstancias, la constitución de la identidad es dependiente de una continua denuncia de lo que la estaría amenazando. La visión populista pretende que el pueblo posee en forma inmediata una consistencia plena, que es perfectamente transparente para sí mismo en su esencia. La idea de este pueblo unido no puede entonces perdurar sino en su creciente distanciamiento de la realidad, invitando a alimentarlo cada vez más con fantasías para hacerle creer en su identidad natural. Este “pueblo imaginario” está condenado a distanciarse cada vez más de la realidad. Cuando los acontecimientos lo condenan a enfrentarla, el choque resulta brutal.

líneas de investigación, sugieren que la historia de la democracia en América Latina presenta rasgos singulares, que le dan una gran importancia en una perspectiva de comparación. Es dable también esperar que produzcan resultados que deberían contribuir, en todos los continentes, a una mejor comprensión de la democracia y sus aporías, permitiendo así tener la esperanza de

que se desarrollen más. El Informe de Guillermo O'Donnell podría así beneficiarse, en mi opinión, si estuviera acompañado por algunas *Notas filosóficas e históricas* sobre la democracia en América Latina; le aportarían cierta “profundidad de foco” y contribuirían a concebir en forma más amplia la cuestión del *desarrollo* democrático en esta región.