

¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LA DEMOCRATIZACIÓN¹

Sebastián Mazzuca

Resumen

En este artículo se reseña el “nuevo” trabajo de Guillermo O’Donnell “Poliarchies and the Rule of Law in Latin America”. Importante para comprender el problema de la democratización. O’Donnell tiene dos afirmaciones interesantes: 1. Que el Estado de Derecho y toda la cuestión de los derechos civiles hacen a la democraticidad. 2. Aunque “diferentes” debido a sus *GPs*, las de América Latina son democracias. El problema es que la validez de una afirmación recorta la de la otra.

Abstract

In this paper Guillermo O’Donnell’s “new” work on “Poliarchies and the Rule of Law in Latin America” is reviewed. It is important for the understanding of democratization. O’Donnell makes two interesting assertions: 1. That the State of Law and civil rights creates democracy. 2. Despite the differences due to their *GPs* those of Latin America are democracies. Here the difficulty arises from the fact that the strength of one these statements undermines the other.

¹Este ensayo reseña el nuevo trabajo de Guillermo O’Donnell. Hasta el momento, lo componen cinco piezas: “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales” (*EyD*), “¿Democracia delegativa?” (*DD*), “Otra institucionalización” (*OI*), “*Accountability* horizontal” (*AH*) y “Poliarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America” (*URL*). Los tres primeros, aunque escritos en 1993, 1994 y 1996 respectivamente, aparecieron recientemente en la antología

I. Clave de lectura 1: los insumos de O'Donnell

Grupo de problemas 1 (*GPs 1*): una corte suprema que, por su permeabilidad frente a la voluntad del Poder Ejecutivo, resigna sus funciones de contralor público; una corte que, a través de sus sentencias, más que resolver conflictos conforme a reglas imparciales, el precedente más notorio que sienta es el de su falta de independencia política.

GPs 2: Una fuerza policíaca que ofrece exactamente lo contrario del bien público que se considera su razón de ser: la seguridad privada de los ciudadanos, esto es, de su cuerpo, propiedades y movimientos. Secuestros, torturas, excesos de violencia y saqueos en los barrios pobres protagonizados por policías forman parte del panorama cotidiano de la vida civil.

GPs 3: Territorios controlados por grupos de personas cuyos recursos no provienen de las elecciones, sino de actividades económicas semi-legales o sencillamente mafiosas, como el narcotráfico y el contrabando.

GPs 4: Una burocracia cuyos puestos están ocupados por parientes, amigos o socios de negocios.

GPs 5: Impuestos que van a parar, por varias vías, más o menos complejas, a los bolsillos de quienes intervienen en la planificación y el control de su circulación.

GPs 6: Un presidente, un séquito político y un equipo de técnicos que realizan denodados esfuerzos, desde la cooptación a la elusión, por sortear los controles que la constitución escrita asigna a otras agencias del Estado.

recientemente en la antología *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997, caps. 9, 10 y 11. El cuarto texto apareció en *Agora*, verano de 1998, no. 8, pp. 5-34. Por último, "Poliarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America" es un trabajo presentado en la última reunión anual de la APSA, Washington D. C., agosto de 1997, de próxima aparición en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *El Estado de Derecho en América Latina*, Buenos Aires, Paidós. Los comentarios de O'Donnell a una versión anterior del trabajo que aquí ofrezco fueron cruciales para mejorar mi comprensión de su obra en general y del problema de la democratización en particular; también me enriquecieron las discusiones con Ernesto Funes y Roberto Gargarella.

GPs 7: Tribunales y otras agencias de servicios públicos —como hospitales y escuelas— que dedican muy poca atención a las demandas de los sectores más débiles en términos económicos y de *status*.

Esta enumeración desorganizada sirve para introducir el primer eslabón del razonamiento de estas líneas: la mejor forma de caracterizar la empresa de los últimos trabajos de Guillermo O'Donnell, es decir, que los *GPs* citados son su insumo básico. Más específicamente, deseo proponer —como primera clave de lectura— que la preocupación fundamental de este autor es conceptualizar esos *GPs* desde una teoría de la democratización. Aunque obvia para cualquier persona al tanto de la agenda “latinoamericanista”, esta primera afirmación está cargada de implicaciones que todavía no se han analizado pero que ya es hora de atender.

La empresa actual de O'Donnell, al igual que la del pasado, no podría ser más atractiva. Quisiera enumerar algunas de las razones de este atractivo.

a) A juzgar por su presencia en los medios de comunicación, los *GPs* que trata son cuestiones centrales dentro de la agenda de preocupaciones de la opinión pública de países como la Argentina, Brasil y Perú y de todas las nuevas democracias (excepto los casos de España, Portugal, Uruguay y Chile);

b) A esos *GPs* intenta relacionarlos sistemáticamente con el concepto clave de la ciencia política dedicada a América Latina en los últimos veinte años: la democratización. Para poder llevar a cabo esa relación, se reviste de dos atractivos adicionales:

c) Promete ser una profunda crítica de los supuestos y las previsiones de las teorías de la democracia elaboradas en los países centrales;

d) Sitúa la discusión de la democracia en un plano novedoso; según O'Donnell, estudiar la democracia no se reduce a verificar que haya elecciones para elegir a las autoridades públicas (y que esas elecciones sean regulares, limpias y competitivas y estén acompañadas de los derechos —de prensa, asociación y expresión— que su competitividad requiere), pero tampoco implica exigir que los recursos económicos

estén distribuidos con equidad. La problemática de la democracia de O'Donnell atraviesa la frontera "democracia igual a elecciones" pero se detiene antes de la frontera "democracia igual a sociedad justa". Entre una y otra frontera se sitúan los *GPs políticos* antes citados.

Permítaseme replantear, a modo de introducción, estos atractivos.

La hipótesis de trabajo de O'Donnell es que es posible conceptualizar los *GPs* de tal modo que ofrezcan criterios para primero caracterizar/clasificar a las democracias y luego distinguir a las latinoamericanas (o a las nuevas en general) de las europeas o norteamericanas (las viejas). Para ello, es necesario revisar las teorías convencionales de la democracia y la democratización. Y ello porque estas teorías acarrean supuestos que les impiden identificar los *GPs*. Lo que O'Donnell quiere evitar son las combinaciones de caracterizaciones negativas (basadas en la falta de algún atributo considerado relevante según criterios poco explicitados) y razonamientos teleológicos a que esas teorías, con esos supuestos, dan lugar.

En términos generales, son tres los tipos de supuestos a evitar.

El primero es que la democracia equivale a elecciones. Según los razonamientos basados en estos supuestos, si celebra elecciones y cumple las condiciones que exigen su competitividad y regularidad, un país es democrático. No hay nada qué decir de la democracia de ese país. En ese caso, sencillamente, los *GPs* quedan excluidos del análisis.

El segundo supuesto es que la democracia equivale, explícita o implícitamente, a la vida política de los países avanzados. En estos casos, según O'Donnell, toda la empresa teórica se consume con tachar el "sí" y dejar el "no" en dimensiones como el equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, la estructuración del sistema de partidos, la institucionalización de otros sistemas de representación de intereses, el respeto de la constitución escrita la efectividad de las cortes supremas. El problema aquí es triple:

a) Hablar, por caso, de que "no" se cumple la ley escrita es decir muy poco porque se evade el estudio de las instituciones políticas efec-

tivamente vigentes. Puesto de otra manera, al no tratarse de opciones dicotómicas —las instituciones pueden adoptar mucho más de dos formas—, una afirmación semejante descarta una de las muchas clases posibles de relación política sin identificar cuál es el que priva. “No es blanco” es una afirmación demasiado pobre y vaga cuando lo que hay que caracterizar puede ser amarillo, rojo, azul y sus combinaciones, y no sólo negro;

b) Aunque no en todos los casos, estas caracterizaciones suelen agregar un componente teleológico. Ello ocurre cuando, para concluir su razonamiento, estos análisis nos dicen que, por adoptar varios “no” en varias dimensiones, las democracias todavía no se consolidaron o no se institucionalizaron. Resultado: el analista queda predispuesto a esperar una meta que nunca llegará. Al menos, no necesariamente. Para evitar este costoso *non sequitur*, O’Donnell recomienda abandonar la noción de consolidación democrática;

c) Suele no fundamentarse porque las dimensiones elegidas para indicar la “no consolidación” tienen sentido o son relevantes dentro de la vida democrática.²

Por último, el tercer supuesto a evitar es que la democracia es “democracia social” o que sin una distribución equitativa de recursos económicos no se puede hablar de democracia.

El problema aquí es el estiramiento conceptual. Pero lo que a O’Donnell le preocupa del estiramiento conceptual es menos el hecho de que la misma palabra designe dos situaciones distintas (una, los sistemas políticamente abiertos con grandes injusticias económicas; otra, los sistemas políticamente abiertos con economías justas) que la abrogación de la posibilidad de estudiar las relaciones entre “democracia política” y “desigualdades sociales”, entre “poliarquía” y “capitalismo”. Apenas hace falta aclarar que un término que se refiere simultáneamente a la

² La crítica de este segundo supuesto puede verse en *OI*, pp. 311-317, aunque O’Donnell la anuncia en *EyD*, p. 261.

igualdad política y a la igualdad económica no puede distinguirlas entre sí y, en consecuencia, tampoco puede estudiar sus conexiones.

En passant, conviene aclarar que si lo anterior es la preocupación teórica básica de O'Donnell, su orientación normativa fundamental la supone. Una vez desplegado el programa teórico, es posible y necesario hacer, según el autor, “una crítica democrática de la democracia”. Esto es, un planteamiento que señale la distancia de los *GPs* de la democracia con nuestras intuiciones ético-políticas básicas; ello no implica poner en peligro a la democracia, sino todo lo contrario: se trata, metafóricamente, de mejorar su “calidad”.

En esta perspectiva, son injustificables tanto las soluciones autoritarias a los *GPs* como las exigencias de abolir la democracia política para lograr la igualdad social.

II. Intermedio: sobre el Estado

“Zonas marrones”, “democracia delegativa”, “ciudadanía de baja intensidad”, “instituciones informales”, “déficit de *accountability* horizontal”, “legalidad trunca”. En referencia a temas más o menos complejos, son esos los términos que acuñó O'Donnell para conceptualizar los *GPs* e incorporarlos a la teoría democrática. Acuñación que obedece —precisamente— a la falta de herramientas en las teorías de la democracia tradicionales. ¿Cuál es el camino conceptual que va de los *GPs* crudos a la nomenclatura de O'Donnell y de allí a su teoría democrática? Veremos que el Estado es la articulación de ese camino.

1. El Estado no es sólo los medios físicos con que ejerce el monopolio de la fuerza, sino también el orden que implanta por su intermedio. En principio, que un Estado implanta orden quiere decir que asegura el cumplimiento de las obligaciones que dicta (en la primera ronda del “juego estatal” las obligaciones se cumplen a través de castigos ejemplares a quienes las violen y en las rondas sucesivas lo que conmina es el recuerdo de ese castigo y el temor/amenaza de que se repita).

2. A este orden creado y mantenido por el Estado, O'Donnell lo llama derecho o legalidad *públicos*. Público porque es generado por un centro político que irradia obligaciones para toda la población de un territorio acotado.³

3. Esto sirve para subrayar que el Estado organiza varios haces de relaciones sociales, incluidas las que asignan derechos *privados* por medio de los cuales los miembros de la población pueden, por caso, trabar contratos entre sí. Relaciones tan privadas como un contrato tienen aquella arista pública implicada por la presencia del Estado en la efectivización de su cumplimiento. Un choque de intereses privados puede remitirse a una instancia pública para que decida qué responsabilidades y derechos caben a las partes litigantes conforme al orden dictado por el Estado y para que haga cumplir esa decisión (reproduciendo de ese modo el orden estatal). En los términos más sencillos de un ejemplo: el Código Civil, por más que regule relaciones privadas, fue dictado por el Estado y él lo respalda.

4. Esta legalidad estatal tiene, según O'Donnell, dos dimensiones, una territorial y otra funcional. La dimensión territorial se refiere a la efectividad con que se extiende a lo largo de la sección del planeta que afirma controlar políticamente. La dimensión funcional se refiere a la uniformidad con que se aplica a los distintos grupos que componen la población del territorio en cuestión.

Para completar la presentación del trabajo de O'Donnell propongo dos claves de lectura más:

a) Los rudimentos de teoría del Estado recién presentados son la matriz en que el autor calza, conceptualiza y conecta todos los *GPS* y, al mismo tiempo,

³ Esta dimensión "pública" corresponde a la definición de Estado a secas. Más adelante, se podrá comprobar que un tipo específico de Estado, el "Estado de Derecho", añade una segunda dimensión pública al Estado.

b) Esa matriz le permite transformar a los *GPs* en criterios para caracterizar distintos tipos de democracia. Los siguientes acápite presentan sucesivamente estas claves.

III. Clave de lectura 2: las formas de la legalidad estatal (La nomenclatura de O'Donnell desplegada)

1. Una “zona marrón” abarca tres casos de problemas en la legalidad del Estado:

En el primero, ciertos grupos logran arrebatar al Estado una porción del territorio que dice controlar e imponen un orden alternativo.

En el segundo, los sectores poderosos de la sociedad (no importa si el criterio que se emplea para llamarlos “poderosos” es marxista o weberiano) se excluyen del cumplimiento de las obligaciones que impone el Estado.

En el tercer caso, las propias agencias del Estado, un tipo peculiar de actor poderoso, tampoco observan la legalidad pública. Mientras el primer caso afecta la territorialidad del orden estatal, el segundo y el tercero comprometen su funcionalidad.⁴

2. Los espacios así recortados a la legalidad estatal son ganados por “otras” instituciones. Tanto el orden alternativo, para-estatal, del primer caso, como las operaciones de los poderosos sociales del segundo caso y de los poderes estatales del tercero constituyen “instituciones informales”. Informales en un doble sentido:

a) Son distintas de las que el propio Estado prescribió;

b) A la hora de distribuir derechos y obligaciones entre la población, discriminan a sus miembros con criterios particularistas (en este apartado entran en juego instituciones como el clientelismo, el nepotismo y el sultanismo).⁵

⁴ *EyD*, especialmente pp. 265-273.

⁵ *OI*, especialmente pp. 306-307 y 317-323.

3. Por definición, un orden estatal fragmentado, irregular y/o desplazado por instituciones informales excluye la posibilidad de que todos los miembros de la sociedad que supuestamente regula gocen de los mismos derechos civiles básicos.

Con “ciudadanía de baja intensidad”, O’Donnell se refiere precisamente a la falta de respaldo estatal que tienen los derechos civiles de importantes sectores de la población.

4. Un caso de incumplimiento de la ley pública, especial por sus implicaciones para la efectividad de los derechos civiles, es el protagonizado por las propias agencias estatales cuando resignan sus funciones de control recíproco.

Cuando un organismo del Estado viola directamente el derecho público o admite que un agente privado lo haga, el desamparo del ciudadano es irreversible y completo si no puede recurrir a otra agencia pública para que recomponga la situación. Si lo que carece de efectividad es la red de controles recíprocos en el ámbito de la burocracia pública, el problema es el “déficit de *accountability* horizontal”.⁶

5. Descartada la posibilidad de que las agencias del Estado se controlen entre sí, cuando se eligen las autoridades públicas, la expectativa de los electores y de los candidatos es que quien se consagre presidente recibirá el derecho de gobernar como crea más conveniente, exento de cualquier tipo de restricción legal. En la “democracia delegativa” la legitimidad electoral del presidente implica autorización para sortear la legalidad pública.⁷

⁶ *AH*, especialmente pp. 19-26.

⁷ *DD*, pp. 293-297; véase también *AH*, pp. 22-23. No obstante, que no enfrente límites legales al ejercicio de su poder no quiere decir que el Ejecutivo no se tope con otras restricciones, básicamente las que impone la “cruda realidad de las relaciones de poder”. La poca atención que ha recibido este matiz que introduce O’Donnell es grave; pues si no se lo pasara por alto, muchas de las producciones de los “críticos de la democracia delegativa” sencillamente carecerían de todo sentido. Para el matiz y su desatención por parte de los críticos, véase *AH*, p. 24.

IV. Clave de lectura 3: de los *GPs* a las democracias diferentes

Los *GPs* citados al inicio de estas líneas se acomodan fácilmente en los renglones del razonamiento anterior. Los vecindarios de Medellín y los suburbios de Río de Janeiro controlados por mafias de narcotraficantes, así como las fuerzas paramilitares de los hacendados del estado brasileño de Pará y del norte de Paraguay, son un caso extremo de zona marrón. También lo son los problemas de inseguridad que crea y consiente la policía de la provincia de Buenos Aires y —aunque ya fuera del universo poliárquico— los saqueos que lleva a cabo la policía judicial de la ciudad de México.

Cortes como la argentina o la paraguaya, al igual que la endemia de corrupción entre funcionarios nacionales, provinciales y municipales de casi todos los países de la región, testimonian la supresión de los mecanismos de *accountability* horizontal. Los feudos familiares que rigen provincias enteras, como Catamarca, La Rioja y San Luis en Argentina, son una de las muestras más claras de la informalidad que caracteriza a los circuitos de poder político en diferentes partes de América Latina. Los intentos releccionistas de Menem, Cardoso, Fujimori y Valladares se inscriben dentro de la lógica de la democracia delegativa. Los ejemplos siguen, incluso en países hasta hace poco inmunes tales como Uruguay, sin embargo siempre se pueden conceptualizar como problemas en la dimensión de funcional y territorial del orden estatal en América Latina.

Ahora bien, entender y organizar los ejemplos de *GPs* desde la perspectiva de la legalidad estatal es la primera cara del trabajo que se propone O'Donnell. La contracara es que quedan puestos de relieve ciertos rasgos de la vida política que dividen las aguas en el mundo de las poliarquías. No son iguales a las del Norte occidental las poliarquías en que todas las características básicas del ejercicio del poder del Estado, desde las zonas marrones hasta la supresión de la *accountability* horizontal, cancelan el haz de derechos que hacen a la ciudadanía civil. Cualquiera sea el adjetivo que elijamos, “delegativas” o “informalmente

institucionalizadas”, las poliarquías en que no impera el Estado de Derecho son poliarquías de otro tipo.

La dualidad es la marca del panorama político de Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y otros países de la región. La vigencia de los derechos políticos implicados por el proceso de elección de las autoridades públicas contrasta con la ineffectividad de derechos civiles como la inviolabilidad del domicilio, el debido proceso y la integridad física.

O'Donnell no duda a la hora de radicalizar sus conclusiones: la falta de atención que las teorías convencionales de la democracia prestan a esta dualidad les impide ver lo que tienen frente a sus ojos; esto es, elecciones libres y competitivas compaginadas en “Estados autoritarios”, en Estados que no cumplen ni hacen cumplir la legalidad pública.

Los siguientes acápites se detienen y profundizan en varios sectores de los razonamientos que componen las claves de lectura 2 y 3. Estos sectores son los que encuentro más relevantes dentro de la producción de O'Donnell y también los que me resultan más problemáticos (la problemática de los razonamientos la presento en forma de comentarios numerados).

V. La segunda clave de lectura comentada

*a) Territorialidad y funcionalidad:
del Estado a secas al Estado constitucional.*

Mis primeros comentarios con respecto al argumento de O'Donnell se refieren a lo que esboqué como la piedra de toque de su planteo: el orden estatal, su territorialidad y su funcionalidad. Para aceptar la distinción entre la territorialidad y la funcionalidad estamos obligados a pensar que los problemas en la primera son diferentes de los de la segunda. La primera dimensión del orden estatal entra en problemas cuando grupos sociales poderosos controlan una parte del territorio: en esas zonas el Estado perdió su *imperium*, no es efectivo. Si la falta de control sobre el territorio es la fuente específica de estos primeros problemas, de-

bemos suponer que en los problemas de funcionalidad el Estado sí es efectivo; lo que ocurre es que es efectivo en implantar un orden desigual, donde las propias burocracias del Estado y grupos sociales puntuales no tienen las mismas obligaciones que el resto de la población (resta ver si esa desigualdad está inscrita en el contenido de la ley o si proviene de la forma en que se aplica).

En otros términos, si estos grupos sociales también controlaran el territorio, el problema se situaría en la dimensión territorial y ya no en la funcional. Por lo tanto, para poder mantener separados los problemas de territorialidad y funcionalidad es menester admitir que en un caso está en juego la efectividad del Estado y en otro no. En este segundo caso debemos suponer algún intercambio entre los poderosos sociales y las burocracias que no comprometa la dimensión territorial del Estado (colocado en este nivel de abstracción, no importa qué lugar ocupa este intercambio entre la fusión y el mero *lobbying*, lo que importa es que no recorta la soberanía).

Comentario 1. Ahora bien, si el razonamiento anterior no es errado, no todas las preguntas que se hace O'Donnell se pueden situar de forma directa en la teoría de la democratización. Si hay problemas de territorialidad, el problema es primordialmente hobbesiano, no lockeano y mucho menos rousseauiano. No hay Estado. Un Estado puede imponer obligaciones imprevisibles y antagónicas a los deseos de los súbditos y no deja por ello de ser Estado. Lo único que el Estado no puede resignar es el monopolio de la violencia y el territorio sobre el cual la ejerce.

La discusión de la estatalidad, de la monopolización efectiva de la violencia, por lo tanto, es anterior e independiente a la de la democracia y su "calidad". Carece de sentido preguntarse si el ejercicio de la fuerza pública está o no regulado por ley o preguntarse qué tipo de ley regula el ejercicio de la fuerza pública, cuando, precisamente, la fuerza pública no existe. Antes de que la violencia se monopolice, antes de que el Estado sea efectivo, no es posible caracterizarlo.

b) *De la dimensión funcional del orden estatal al Estado de Derecho: sinonimia y especificación*

Echemos ahora un primer vistazo sobre la dimensión funcional del orden estatal. Monopolio de la violencia, territorialidad y legalidad son los rasgos básicos del Estado. Los tres son atributos necesarios y suficientes para que una organización política adquiera estatalidad. La legalidad es el conjunto de órdenes con que el Estado ejerce su dominio sobre el territorio donde monopolizó la violencia. Sin esas órdenes, sencillamente no hay obligaciones y sin obligaciones no hay dominio político. Pero la legalidad a la que se refiere la definición de Estado carece de signo. La definición de Estado nos dice que la fuerza monopolizada será ejercida, lo cual equivale a decir que creará obligaciones, pero no nos dice cuál será el contenido de esas obligaciones. El tipo de legalidad es un silencio en la definición del Estado.⁸ La ley estatal puede ser más o menos estable, más o menos igualitaria, más o menos detallada, o más o menos universalista, pero ninguno de esos cambios, siempre que los dirija el propio Estado, implican que el Estado deja de ser Estado.

De modo que es preciso volver a explicitar la diferente estatura lógica de las dimensiones de la legalidad de O'Donnell: si cambia la dimensión territorial, el Estado se fragmenta y desaparece; en cambio, una organización política no pierde su carácter estatal si se observan mutaciones en la dimensión funcional de su legalidad. De lo contrario, ¿cuál sería la diferencia entre la definición de Estado *tout court* y, por caso, la de Estado de Derecho o entre la de Estado Absolutista y la de

⁸ Por supuesto, aquí hago una definición hobbesiana de ley y legalidad, donde las equiparo a las obligaciones impuestas por el Estado, a lo que el Estado "dicta". No es la misma legalidad de la que habla Weber, que es específicamente racional y abstracta. Ahora bien, es interesante observar que más allá de la terminología, Hobbes y Weber coinciden en que el Estado impone obligaciones respaldadas por el monopolio de la violencia (que crea una legalidad en el sentido hobbesiano) y en que no necesariamente esas obligaciones son abstractas y racionales (la legalidad en sentido weberiano). Abstracto y racional es un tipo más de obligación estatal, pero no el único; por lo tanto, la abstracción y la racionalidad no son atributos definitorios del Estado.

Estado Constitucional? Todos son Estados en el sentido de que monopolizan la violencia sobre un territorio (y crean obligaciones), pero se diferencian en el *modo* en que la ejercen, en la dimensión funcional de las obligaciones que imponen.

¿En qué tipos de legalidad piensa entonces O'Donnell cuando habla de funcionalidad del orden estatal? Hay dos tipos polares: homogénea y heterogénea. Decir que la legalidad es homogénea desde el punto de vista funcional equivale a decir que es universalista en dos sentidos: en primer lugar, que se aplica por igual a todos los miembros de la población del territorio estatal, incluidas las agencias públicas; en segundo lugar, que el contenido de las obligaciones que impone es equivalente para todas las personas independientemente de su situación social.

En el primer caso, homogeneidad equivale a aplicación uniforme; en el segundo, a contenido universalista. De esta manera, puede haber un sistema legal uniforme no universalista (las leyes de esclavitud pueden aplicarse con uniformidad en todo el territorio, pero su contenido es discriminatorio) y *viceversa* (aunque la constitución declare que los derechos civiles corresponden a todos los miembros de la población, el Estado puede garantizar sólo los de algunos). La heterogeneidad, por lo tanto, incluye leyes discriminatorias y/o leyes universalistas cuya aplicación es dispareja.

Conviene ahora volver a conectar las hipótesis centrales de cada uno de los artículos recientes de O'Donnell a un nivel de especificidad mayor que el del acápite III. La distinción de los tipos de legalidad recién presentados y la advertencia de que la legalidad heterogénea es un problema *político* (por cuanto es un problema, un predicado, del Estado) es la tarea más importante de su primer trabajo (*EyD*). Digo que es la más importante no porque O'Donnell así la presente en el mismo texto, sino porque es la premisa de las hipótesis de todos los trabajos posteriores. La hipótesis central de su segundo (*DD*) y su cuarto trabajo (*AH*)⁹ parte

⁹ Asimilo aquí "Democracia delegativa" y "Accountability horizontal" porque el rasgo central de la democracia delegativa, lo que la diferencia de la democracia representativa, es la falta de *accountability* horizontal sobre quien es electo presidente. Véanse *DD*, págs. 295-296, y *AH*, págs. 22-23.

de la legalidad heterogénea en su primer sentido, el de la aplicación dispareja, y la examina en un caso crucial: el de las agencias del Estado. En este caso el sistema legal del Estado no es universalista porque, típicamente, el Ejecutivo y los funcionarios que manejan dinero público escapan con éxito a los controles que les impone la constitución. Sobre ellos la ley no es la misma, "no cierra".

Por su parte, la idea central del tercer trabajo (*OI*) pone de relieve la heterogeneidad en su segundo sentido, el del contenido: la cuestión es la primacía de instituciones particularistas. Aquí el problema es no sólo que la ley escrita, cuyo contenido es en principio universalista, no se cumple (como lo señalan los trabajos anteriores) sino también que su lugar lo ocupan prácticas lisa y llanamente discriminatorias. El acceso a los bienes públicos, comenzando por el básico, la administración de justicia, corre sobre carriles privados y asimétricos: amistad, riqueza, familia y otros. Sea cual fuera el sentido de la heterogeneidad, el resultado es en todos los casos el mismo: la cancelación de los derechos civiles de vastos sectores de la población. Todos los trabajos convergen en esta conclusión; el problema de la heterogeneidad de la dimensión funcional del orden estatal lanzado en el primer trabajo, arriba, luego de ser ampliado, especificado y precisado en los trabajos posteriores, a la ciudadanía "trunca" o desprovista de su componente civil.

La preocupación por la vigencia de los derechos civiles es, históricamente, la preocupación por poner límites al poder estatal *vis à vis* los miembros de la población del territorio que controla políticamente. Definitoria de lo que conocemos como liberalismo, esa preocupación es posterior a la aparición del Estado y equivale a advertir los problemas que derivan de la monopolización de la violencia (contracara, claro, del valioso bien público que Hobbes advirtió). La aspiración del liberalismo o, mejor dicho, de los movimientos sociales que le dieron vida tras la formación del Estado, es que el ejercicio de la violencia monopolizada no sea arbitrario, para lo cual promueve su regulación por medio de normas generales (homogéneas desde el punto de vista funcional). Volvemos a observar que, lógica e históricamente, la monopolización de la violencia es anterior a su regulación. Mientras el control efectivo de los

medios de violencia es lo que distingue al Estado del no Estado (piénsese en el esquema de lealtades múltiples del feudalismo europeo del siglo XIII o en las guerras civiles y las crisis separatistas modernas), la regulación efectiva del ejercicio del monopolio de la violencia conforme a una legalidad homogénea es lo que distingue al Estado constitucional del Estado inconstitucional, el “poder sin frenos ni leyes”, por emplear la expresión de Montesquieu.

Y de nuevo advertimos que la efectividad del Estado y la efectividad de una ley homogénea son cosas distintas, problemas que aparecen en distintos momentos, pues el primero precede necesariamente al segundo. Sin Estado no habría “fuerza común que atemorice a todos”; la vigencia o no de los derechos civiles se plantea como problema cuando el Estado, una entidad con capacidad para amenazarlos (y al comienzo de sus días, con la voluntad de hacerlo), ya hizo su aparición. Por ello, los problemas de “ciudadanía civil” no pueden ser problemas de territorialidad, problemas de pre o para-estatalidad, sino que son problemas de funcionalidad, o sea problemas posteriores a la gestación del Estado y ajenos a su existencia. Un Estado que, si se me permite una palabra excesivamente genérica, “sojuzga” a la población, directamente o en asociación con poderes privados, es un poder despótico, pero no deja de ser Estado.

Aunque fue Aristóteles quien proveyó a la teoría política de la figura de la *despoteia*, sus seguidores modernos la contrapusieron al “Estado de Derecho”, un Estado regulado efectivamente por una ley que garantiza con uniformidad los derechos civiles de toda la población. De él también se sirve O'Donnell en su último trabajo (*URL*) para identificar el tipo de Estado que se sitúa en el extremo homogéneo del *continuum* representado por la dimensión funcional de la legalidad y para señalar que los cabos de esa dimensión corresponden a un nivel mayor de especificidad —hecho posible por las precisiones de *OI* y *AH*—, a la dicotomía Estado constitucional/Estado inconstitucional.¹⁰

¹⁰ Como anticipé en la nota 3, el Estado de Derecho añade una segunda dimensión pública al Estado a secas. La dimensión pública del Estado a secas se refería al “alcance” de sus

Comentario 2. Si, como considero que hace O'Donnell, disparamos la indagación con los *GPs* y terminamos afirmando que de lo que se trata es de un tipo de legalidad peculiar, el razonamiento no salió de su etapa descriptiva o diagnóstica, previa a la tarea de explicación. Veamos. El punto de partida, los *GPs*, y el punto de llegada, la ley heterogénea o, más específicamente, *the (un)rule of law*, son lo mismo: por un lado, los *GPs* son problemas precisamente porque son casos de desigualdad frente a la ley y, por otro, la legalidad heterogénea es el orden de un Estado que impone distintas obligaciones según los sectores sociales. La relación entre *GPs* y legalidad heterogénea o *(un)rule of law* es de identificación lógica, no se trata de una relación causal o, más modestamente, explicativa. Puesto de otra manera:

a) Por definición, si el Estado no hace efectiva la ciudadanía civil, nada puede hacerlo;

b) Plantear los *GPs* es plantear la falta de ciudadanía civil;

c) Decir que el Estado no hace cumplir la ciudadanía civil no es explicar los *GPs*, sino explicitar una implicación lógica de la definición de Estado y de ciudadanía civil. Si el problema es que no hay ciudadanía civil, ¿no es circular decir que el Estado no la hace cumplir? Es evidente que cuando no existe ciudadanía civil es que el Estado no la hace efectiva. La pregunta sigue pendiente: ¿por qué el Estado no hace cumplir la ciudadanía civil?

obligaciones y tipo de castigo que las respalda: ellas conminan a toda la sociedad por medio de la amenaza de la violencia monopolizada y por ello se diferencian de las "privadas", que sólo se refieren a subconjuntos específicos (gremios, empresas, iglesias, familias, clubes) y por medio de otros tipos de castigo. La dimensión "pública" del Estado de Derecho se refiere a un rasgo del "carácter" de sus obligaciones: se dan a conocer a la población dominada antes de su puesta en vigencia, no rigen hasta después de su "publicación". Aquí el par no es público/privado sino público/secreto. Pero, insisto, nos debe quedar claro que sólo la primera dimensión "pública" forma parte de la definición de Estado a secas. La segunda sólo distingue a un tipo específico de orden estatal. Que el Estado no deja de ser Estado si se mueve en secreto, si no es *res publica*, lo demuestra la experiencia del Estado absolutista y, sobre todo, su recurso a los *arcana imperii*.

VI. La tercera clave de lectura comentada: ¿Teoría de la democratización?

En el comentario 1 advertí la probable necesidad de deslindar la discusión de la territorialidad del Estado y la discusión sobre la democratización. Ahora, en este acápite, quiero analizar si la otra dimensión —la dimensión funcional y sus nociones asociadas y derivadas— sí forma parte de la discusión democrática.

Permítaseme adaptar de la gnoseología kantiana dos tipos posibles de relación entre democratización y legalidad homogénea o, más específicamente, entre poliarquía y Estado de Derecho. La relación entre los dos conceptos sería “interna” cuando lo que los conecta es un juicio analítico y “externa” cuando el enlace requiere un juicio sintético. Juicio analítico es aquel en que el predicado contiene un atributo que define al sujeto. “Los rectángulos tienen cuatro lados” es un ejemplo. En este caso, el predicado no hace más que explicitar algún componente del sujeto. Por su parte, en un juicio sintético el predicado nos dice algo acerca del sujeto que no forma parte de su definición. “Este rectángulo tiene un perímetro de 30 cms.”, para continuar el ejemplo. Por supuesto, los 30 cms. no forman parte de la definición de rectángulo y nos aportan información nueva.

No hay trabajo en que O'Donnell no suponga o ensaye una relación interna entre Estado de Derecho y democracia. El autor se sirve de distintos fraseos para poner de relieve esa relación. Nos habla de la legalidad “homogénea” y del “universalismo” legal como componentes del “Estado democrático”;¹¹ nos dice que el liberalismo defiende un haz de derechos que son tan “constitutivos”, *i.e.*, definitorios, de la democracia como el derecho de votar sin coacción;¹² plantea que la democracia “supone una ciudadanía plena”, es decir, que incluya a los derechos civiles; afirma que la poliarquía, además de elecciones, tiene un “complejo

¹¹ *EyD*, pp. 270-271.

¹² *AIJ*, pp. 8-11, 12, 13 y 19.

institucional” que incluye frenos y contrapesos, *accountability* horizontal y garantías institucionales efectivas de los derechos formales del constitucionalismo;¹³ y llega a decir que “*the rule of law is but one face of an appropriate conceptualization of democracy*”, vale decir, que “una concepción adecuada de la democracia” incluye al Estado de Derecho y todos sus componentes. Y como ya señalara, en “Estado de Derecho” O’Donnell parece haber hallado la expresión que mejor destila los componentes “extra-electorales” de la democracia: igualdad ante la ley, efectividad de la ley, universalidad de la ley, derechos civiles consagrados por ley y otros.¹⁴

Sin embargo, por más evidencia que se pueda derivar de la reconstrucción exegética de los trabajos de O’Donnell, lo cierto es que el autor debe partir de una relación “interna” entre poliarquía y Estado de Derecho para poder justificar en términos lógicos (no hablo aquí de los normativos) que su trabajo forma parte de la teoría democrática o de la democratización y que lo que hace es una crítica “democrática” de la democracia (en el sentido de señalar —para resolver dentro del marco democrático— los *GPs*). Pues si la conexión fuera “externa”, quien hable de Estado de Derecho no estaría hablando de democracia más que quien habla de “economía justa”. Relaciones “externas” se pueden establecer a cada paso; basta que nos preguntemos cómo afecta un factor a otro.

Comentario 3. Aun si soslayamos la inmemorial discusión normativa de si la expresión “democracia constitucional” es un oxímoron o una tautología y aun si aceptamos la legitimidad y los costos de la conexión interna entre poliarquía y Estado de Derecho, quiero preguntar si el análisis de O’Donnell de la otra dimensión de la legalidad estatal, la dimensión funcional que abarca al Estado de Derecho, sí forma parte de

¹³ *OI*, pp. 312 y 318-319.

¹⁴ *URL*, antepenúltimo y último párrafos de § VI y primero de § VII.

la discusión de la democratización. Divido el razonamiento de este comentario en cuatro partes.

1. Uno de los *desiderata* de O'Donnell es mostrar que en algunos países de América Latina hay "otro" tipo de democracia. De hecho, como vimos, su objetivo es derivar de los *GPs* criterios a partir de los cuales distinguir poliarquías. Cualquiera sea la etiqueta, la afirmación general es que hay democracias con *GPs* y democracias sin ellos.

2. Por otro lado, como vimos, O'Donnell refuerza su idea de que está hablando de democratización cuando tiende una relación interna entre Estado de Derecho y poliarquía. Como a través de sucesivas operaciones conceptuales el Estado de Derecho forma parte de la definición de democracia, la discusión de los problemas del Estado de Derecho es una discusión sobre la democratización.

3. Ahora bien,

si los atributos del Estado de Derecho forman parte de la definición de poliarquía, cuando esos atributos faltan —cuando hay GPs que indican la ausencia de Estado de Derecho— la pregunta es: ¿esos problemas sirven para distinguir a las democracias entre sí o lo que hacen en realidad es excluir a los países con problemas de legalidad liberal del universo de las democracias?

No se puede afirmar a la vez que las latinoamericanas son un tipo de poliarquía y que lo que caracteriza a ese tipo son problemas que cancelan una dimensión "constitutiva" de la democracia. Si esa dimensión es tan "constitutiva", el país que no la tiene no puede ser democracia. Si sigue siendo democracia es porque esa dimensión no era tan "constitutiva". En otras palabras, si la conexión es interna, O'Donnell, después del rodeo clasificatorio basado en los *GPs*, en realidad no nos estaría diciendo, por ejemplo, que Argentina y Brasil son un tipo "raro" de democracia, sino sencillamente que no son democracias. Si la conexión es externa, Argentina y Brasil seguirían siendo democracias pero los problemas que las aquejan serían extra-democráticos.

4. Conclusión: Si aceptamos la legitimidad de la conexión interna entre democracia y Estado de Derecho, ocurre que O'Donnell no está

analizando democracias, sino autoritarismos. Si creemos, aunque sea con base en el sentido común, que los países que preocupan a O'Donnell sí son democracias, tenemos que aceptar que la conexión es externa y, en consecuencia, que los *GPs* no forman parte de la democratización (o en realidad, que no lo hacen con mayor legitimidad que los problemas de pobreza y desigualdad económica). Como sostuve al comienzo, buena parte del atractivo del trabajo de O'Donnell se basa en dos afirmaciones inquietantes: por un lado, sostiene que el Estado de Derecho y toda la cuestión de los derechos civiles hacen a la democracia; por otro, argumenta que, aunque "diferentes" debido a sus *GPs*, las de América Latina son democracias. El problema es que la validez de una afirmación recorta la de la otra.

VII. Clave de lectura 4: poliarquía y democracia como conceptos distintos

Aunque O'Donnell nunca la plantea de forma abierta e inequívoca, es posible rastrear en sus trabajos una operación conceptual que podría ofrecer una primera solución a los problemas señalados en el acápite anterior. Esta operación consistiría simplemente en decir que poliarquía y democracia son cosas distintas. ¿Qué atributos tendrían una y otra? ¿En cuáles se superpondrían?

Debo insistir en que el planteo a continuación es aún más tentativo que los anteriores porque no son pocos los pasajes en que, como yo he hecho hasta aquí, O'Donnell emplea poliarquía y democracia como términos intercambiables.

La poliarquía de Dahl

Si seguimos la definición que Dahl ofrece en su última obra sistemática,¹⁵ poliarquía es un conjunto de siete instituciones cuya existencia o

¹⁵ Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.

inexistencia es relativamente fácil de verificar en los países que se quiera estudiar. Estas instituciones son:

1. Electividad de los cargos públicos importantes.
2. Elecciones libres, limpias y regulares.
3. Sufragio universal.
4. Derecho a postularse como candidato a los cargos públicos.
5. Libertad de expresión.
6. Fuentes de información variadas.
7. Libertad de asociación.

Si no leo mal el conjunto de la obra de Dahl, estas siete instituciones son el final de un largo encadenamiento de razonamientos que parte de la etimología de democracia (“gobierno del pueblo”). Cada eslabón en este razonamiento purga las ambigüedades y reduce el nivel de abstracción del eslabón anterior con el objetivo de llegar a conceptos que, como las siete instituciones, sean inmediatamente contrastables en las situaciones histórico-concretas. Puesto en los términos de la metodología de investigación, se trata de operacionalizar la idea de “gobierno del pueblo” y hallar sus indicadores empíricos, una tarea que paralelamente emprendió Sartori y que lo llevó a resultados similares.¹⁶ Por ello, por más que a primera vista suenen arbitrarias, las instituciones enumeradas son producto del despliegue organizado y cuasi-deductivo de la idea de democracia.

Ahora bien, semejante trabajo de precisión conceptual, tanto en el caso de Sartori como en el de Dahl, se mueve dentro de un molde inescapable, impuesto por el surgimiento del Estado moderno. La pregunta de partida es no sólo cómo hacer más concreta la idea de gobierno del pueblo sino también cómo puede operar en el contexto del Estado. Por lo tanto, las siete instituciones no son los indicadores empíricos de

¹⁶ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1990, véase especialmente el capítulo 2.

cualquier democracia sino de la que puede instalarse dentro del Estado moderno. La poliarquía no es una operacionalización en el vacío sino una operacionalización orientada por el Estado.

Quizá la mutación más importante introducida por el Estado sea que, a partir de su emergencia, el “pueblo” que ha de autogobernarse tiene poco que ver con aquel vecindario de Atenas o de Corinto del 400 a C. El nuevo “pueblo” es la población que habitaba las comarcas que alguna fuerza político-militar lograra unificar bajo su imperio y transformar en el territorio estatal; como lo que define a esa sección del planeta como una unidad geográfica es su sometimiento a un mismo centro de poder político, sus habitantes no tienen otra identidad que no sea la de súbditos del nuevo Estado. Quiero señalar que lo único que *todos* comparten por igual es el centro al que deben rendir obediencia política. Esto, por cierto, no quiere decir que *algunos* no compartan otros rasgos importantes (lazos de sangre, afinidades culturales, profesiones, intereses); pero muy difícilmente se trata de algo más que de subconjuntos de la población (familias, gremios, etnias, asociaciones voluntarias). En términos generales, lo que hace que todos los subconjuntos y sus miembros puedan ser identificados como un conjunto mayor, como el pueblo moderno, es haber quedado “encerrados” dentro de los confines territoriales hasta los cuales el Estado pudo extender su espada.

El pueblo moderno, por lo tanto, se diferencia del antiguo tanto en sus dimensiones como en sus lazos recíprocos.

Dimensiones: cada Estado se extendió exactamente hasta donde sus recursos militares y los de los otros se lo permitieron. Como ocurre con todos los bienes cuya magnitud es fija, el terreno ganado por un Estado lo perdía otro. Pero simplificando la dinámica *ad absurdo*, el Estado que se expandía en una ronda aumentaba sus probabilidades de volver a hacerlo en la ronda siguiente en la misma medida en que veía reducidas las suyas el Estado que había perdido terreno. Los Estados pequeños se extinguían. Cualquiera sea la explicación de las diferencias de tamaño entre los Estados, lo cierto es que ninguno que tuviera las dimensiones de la Atenas clásica podría haberse mantenido en pie. Tenía ante sí tres opciones: se unificaba con otros Estados para defenderse, se expandía o

se dedicaba a esperar que de un momento a otro fuera conquistado. Por uno u otro camino, el destino fue el mismo: una población prohibitivamente grande como para reunirse de manera individual a decidir sus obligaciones comunes.

Lazos recíprocos: como los ciudadanos atenienses eran, siguiendo la definición de *politeia* de Aristóteles, todos amigos entre sí (o amigos de amigos), ¿qué posibilidad había de que los miembros de la asamblea intentaran hacerse daño unos a otros a través de las decisiones públicas? La cooperación en favor del bienestar general era la relación espontánea.¹⁷

En cambio, en el Estado moderno, como vimos, ningún lazo similar une a toda la población. Quisiera recurrir a la noción un tanto ingenua y generalizante de “individualismo” para caracterizar el tipo de motivación que relaciona a los miembros de la población de un Estado-Nación. Sería conveniente detenerse en las fuentes sociológicas del individualismo y ver que el Estado no es la única ni la más importante, así como explorar todas las implicaciones de este tipo de relación social. Pero consideraciones perentorias de parsimonia me obligan a meter un océano en un dedal.

Básicamente, el dedal aquí es tomar como *dato* un tipo de relación social cuya conceptualización enfrentó a todas las tradiciones mayores de la filosofía y la sociología. Precisamente el haber planteado una etiología y/o una valoración novedosa de esa relación es lo que, en buena medida, las convirtió en tradiciones.¹⁸ Pero el retrato de lo que se difiere en explicar y en evaluar es convergente: el protagonista de la política moderna es el *homine* que tempranamente describió Hobbes, con sus preferencias individuales como única meta y sus capacidades racionales

¹⁷ Esta caracterización es admitidamente exagerada. Sólo el propósito comparativo justifica la hipérbole.

¹⁸ La tradición hegel-marxiana dio cuenta de este cambio a través de la noción de *bürgerliche Gesellschaft*, la weberiana a través de la noción de modernización entendida como desplazamiento de las pautas tradicionales de acción por las pautas racionales y “descantadas”; la liberal por medio del reconocimiento del *fact of pluralism*; la sociología estructuralista por medio del pasaje comunidad-sociedad...

como recurso para elegir los medios con qué alcanzarla. Ese lazo es la segunda diferencia que separa al pueblo antiguo del pueblo moderno.

Después de este rodeo a través de las novedades introducidas por el Estado, podemos rehacer con mayor precisión la guía del camino de Dahl hasta la poliarquía: ¿cómo puede pensarse y ser operativo el proceso de autogobierno de este pueblo moderno, varias veces más grande y varias veces menos cohesionado que el *demos* ateniense?

A los fines de mi argumento aquí, no conviene distraerse en el argumento por medio del cual Dahl justifica los indicadores de la poliarquía; lo que sí debemos tener en cuenta es que ese argumento se organiza de forma deductiva (o de forma “razonable” como sugiere el propio autor) a partir de la pregunta formulada en el párrafo anterior.

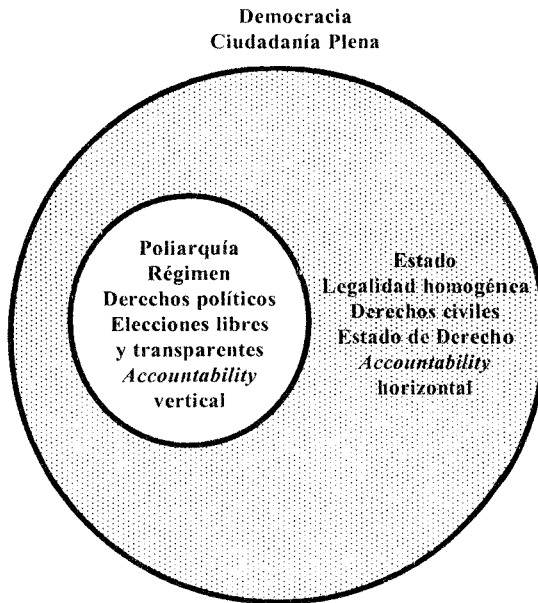
La democracia de O'Donnell

Para proseguir la reconstrucción de la operación de distinción entre poliarquía y democracia que le atribuyo a O'Donnell, la observación siguiente es que la poliarquía es un atributo, o un conjunto de atributos, necesario pero no suficiente de la definición de democracia. La democracia incluye a la poliarquía. Y bastante más. ¿Qué más?

La ciudadanía civil es la diferencia entre democracia y poliarquía. Pero sumar los derechos civiles a las instituciones de la poliarquía para llegar al concepto de democracia no es sólo agregar un ítem a la lista de atributos de una definición y formar otra. Según creo, el salto de poliarquía a democracia es también el salto de un objeto de estudio a otro: del régimen al Estado.¹⁹ Mientras “poliárquico” y su antónimo son adjetivos de un régimen político, “democrático” y su antónimo lo son de Estado. Y ello se debe a que, como vimos en los acápites II y III, la efectividad de los derechos civiles se remite a la discusión del Estado o, más precisamente, de la dimensión funcional de su legalidad. Legalidad homogénea y Estado de Derecho, como situación de garantía efectiva de

¹⁹ Vuelvo a remitir al lector a *EyD*, pp. 270-271.

Figura 1
La democracia de O'Donnell



los derechos civiles, son, por lo tanto, atributos de la democracia y se refieren al Estado.

Así, O'Donnell puede afirmar sin contradecirse que la Argentina es una poliarquía y que no es una democracia. Una curiosidad terminológica es que para evitar la contradicción señalada en el acápite anterior, debería decirse que se trata de una “poliarquía delegativa” o de una “poliarquía informalmente institucionalizada”; vale decir, la Argentina es una poliarquía pues celebra elecciones regulares limpias y competitivas, pero no es una democracia porque no garantiza la ciudadanía civil.

La poliarquía se referiría al régimen, a los derechos políticos, mientras la delegatividad o la informalidad de las instituciones, al Estado, a los derechos civiles. La delegatividad o la informalidad, al ser indicadores significativos de no-democraticidad, impiden llamar democracias a los países cuyo Estado las cuenta entre sus atributos. Pero como no se refieren al régimen político, a los derechos políticos, no impiden que los llamemos poliarquías.

Así puestas las cosas, con esta operación conceptual no sólo queda neutralizado mi comentario 3, sino que reciben un nuevo énfasis dos afirmaciones importantes del nuevo trabajo de O'Donnell:

a) Hablar de “calidad” de la democracia no implica incurrir en *conceptual stretching* hacia temas económicos, pues lo que está en juego es el problema *político*, estatal incluso, de la efectividad de los derechos civiles:

b) La transición de la poliarquía a la democracia no es una trayectoria necesaria; si “consolidación” es el proceso de esa trayectoria, lo mejor es descartarla del vocabulario de la ciencia política por sus connotaciones teleológicas.

Mis últimos comentarios se refieren a esta posible distinción entre democracia y poliarquía. ¿Es legítima la definición de democracia de O'Donnell? Si en el acápite anterior sostuve que O'Donnell debía suponer una conexión interna entre democracia y Estado de Derecho para justificar, en términos lógicos, que cuando se refería a los *GPs* estaba hablando de democratización, ahora la discusión gira, por fin, hacia la pertinencia de esa conexión.

¿Qué hace que su definición de democracia no sea arbitraria? Toda definición es arbitraria, sin embargo —como vimos— la que ofrece Dahl parte de la concepción convencional de la etimología de “democracia” y sus siete criterios de la poliarquía son una operacionalización organizada de aquélla en el contexto del Estado moderno. Puesto de otra manera, ¿qué hace que la democracia de O'Donnell sea un concepto aceptable? Según creo yo, la aceptabilidad de la definición de un con-

cepto polémico puede descansar en su consonancia con nuestras intuiciones ético-políticas fundamentales o bien en su utilidad como herramienta para la investigación empírica. O sea, en la consistencia de su uso prescriptivo, o en la utilidad de su uso descriptivo.

Comentaré algo acerca de la primera fuente de aceptabilidad, pero mi principal interés en este lugar radica en la segunda. Mi comentario al respecto concluirá que los costos de semejante definición, en su uso descriptivo, son mayores que los beneficios.

VIII. Democracia y Estado de Derecho en la filosofía política. La primera fuente de aceptabilidad comentada

Hasta su último texto O'Donnell (*URL*) no reveló explícitamente por qué incluía al Estado de Derecho dentro de la definición de democracia. En ese trabajo O'Donnell sostiene explícitamente que la conexión interna entre Estado de Derecho y democracia radica en que los dos suponen la autonomía individual. Aunque escueta, la afirmación es suficiente como pista. Podemos servirnos de ella para reconstruir un argumento más específico a partir del planteo que ofreció el autor en una entrevista anterior:

el hecho de que mi voto cuente igual que el de cualquier otro me reconoce como un sujeto autónomo y con capacidad para efectuar una elección responsable. Este punto es el sustento de una idea dinámica de ciudadanía. Es decir, el reconocimiento que adquiero como ser autónomo y responsable para constituir nada menos que el poder político se me tendría que extender a todas las esferas de mi vida. Es *flagrantemente inconsistente* no extender los derechos provenientes de la autonomía personal al conjunto de esferas del ciudadano.²⁰

²⁰ Guillermo O'Donnell, "Hoy ser progresista es ser liberal y viceversa", *Estudios Sociales*, Santa Fe, no. 12, 1997, pp. 119-133. (Las cursivas son mías.)

Con una declaración de este tipo, O'Donnell trata de evitar que su línea de corte de la definición de democracia sea arbitraria. Su democracia sería, de alguna manera, la operacionalización de la autonomía individual (y el concepto asociado de responsabilidad).²¹

*Comentario 4.a.*²² Desde la perspectiva de la autonomía individual con base en la cual O'Donnell acuña su definición de democracia, derechos políticos y derechos civiles parecen complementarse entre sí. Sin embargo, la complementariedad planteada por O'Donnell resuelve sólo algunas de las tensiones que la tradición de la filosofía política señaló, genéricamente, como “contradicciones entre el liberalismo y la democracia”.

Como la definición de democracia de O'Donnell extiende el concepto de poliarquía hasta abarcar exactamente —ni-más-ni-menos-que— los derechos liberal-constitucionales implicados por el Estado de Derecho, es menester analizar el tenor y el alcance de las tensiones que siguen en pie (o sea, las contradicciones entre el liberalismo y la democracia que se mantienen a pesar del argumento de la autonomía individual).

La tradición liberal afirma que el contenido de ciertos derechos es tan fundamental —pues se trata, ni más ni menos, que de la protección de la esfera de acción privada de los individuos, de su *primum bonum*— que deben ser retirados del alcance de las decisiones que pueda tomar cualquier poder público. Y el constitucionalismo recoge estos derechos y los transforma en límites institucionales contra la intervención de la autoridad política, cualquiera haya sido el modo en que ésta se constituyó —a través de elecciones competitivas, por la vía de la herencia real o cualquier otro.

²¹ Sobre la relación entre autonomía individual y responsabilidad, véase Rawls. “La justicia como equidad: política, no metafísica”, *La Política*, no. 1, 1996, pp. 23-46, especialmente el final de § V. creo que ésta es la noción que sigue O'Donnell.

²² El comentario a continuación se refiere a una discusión filosófica que no compete resolver al “cientista social”; aunque por esta razón el comentario es tangencial al trabajo de O'Donnell, su planteamiento me sirve más adelante para articular razonamientos más importantes.

Vale la pena recordar que en la definición de poliarquía de Dahl y en la de democracia de Sartori²³ y Bobbio²⁴ también se plantean límites sobre la autoridad pública. Pero estos límites están en función de la preservación de la competitividad del régimen político. En general, el límite que se impone sobre la capacidad de decisión de la autoridad poliárquica es el que prohíbe la abolición del juego democrático. Para que su definición de democracia no sea autocontradictoria, estos autores exigen que ninguna decisión disuelva el mecanismo electoral o impida, por medio de censuras y persecuciones, que la minoría de hoy se transforme en la mayoría de mañana.

Así, estos límites al ejercicio del poder político se derivan pura y exclusivamente de la definición de poliarquía y a ella se subordinan.

En cambio, no se subordinan al concepto de limpieza y regularidad de las elecciones, o a la efectividad de la *accountability* vertical, los atributos del Estado de Derecho que O'Donnell incluye en su definición de democracia. Es cierto que los derechos civiles y los derechos políticos derivan de la autonomía individual y que, como vimos, en ese sentido, pueden complementarse entre sí, pero ¿cuáles privilegiamos en los casos en que dejan de ser complementarios y entran en conflicto? Quizá demócratas y liberales se diferencien por la prioridad que asignan a unos y a otros en esos momentos de conflicto.

Por lo visto, una definición alternativa de democracia como la de O'Donnell exige resolver la tensión, a mi entender todavía abierta, entre la definición convencional de democracia y la de liberalismo. Aunque las formulaciones de esta tensión son muchas, y provienen de todos los costados ideológicos, recurro a Ortega y Gasset por su laconismo:

Democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de derecho político completamente diferentes. La democracia responde a esta pregunta: "¿Quién debe ejercer el Poder público?" La respuesta es: "El ejercicio del Poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos". Pero en esta

²³ Sartori, *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁴ Bobbio, "La regla de mayoría", *Ágora*, no. 8, verano de 1998, especialmente p. 49.

pregunta no se habla de qué extensión deba tener el Poder público. Se trata sólo de determinar a quién compete el mando. La democracia propone que mandemos todos; es decir, que todos intervengamos soberanamente en los hechos sociales. El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: 'Quien quiera que ejerza el poder público, ¿cuáles deben ser los límites de éste?' La respuesta suena así: "El Poder público, ejérsalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado."²⁵

Podría ser que a O'Donnell no le moleste manejarse con un concepto cuyos atributos pueden entrar en contradicción entre sí en ciertos casos, como sugiere en *AH*, pero lo que me parece que no se puede evitar es decir qué se hace con esos casos de contradicción. ¿Se resuelven en favor de la democracia o del liberalismo? ¿Con qué criterios? ¿Quién define esos criterios? ¿La "voluntad popular" o el filósofo?²⁶

²⁵ *Notas del vago estío*, en *Obras completas*, Madrid, Revista de Occidente, 1961, tomo II, p. 424. Cabe recordar que Ortega escribió las *Notas* en 1927.

²⁶ Dentro de la tradición liberal, von Hayek sostiene: "Liberalism is a doctrine about *what the law ought to be*, democracy is a doctrine about *the manner of determining what will be the law...* Liberalism does not believe that *majority's decision is necessarily good law*". *The Constitution of Liberty*, Kent, Routledge, 1990, p. 103. El cursivo es mío. Véase también Hans Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, pp. 210-211. Von Hayek sugiere ("la decisión de la mayoría no necesariamente es una ley buena") que la *calidad* de la decisión no depende de la *cantidad* de los que deciden. Este problema lo plantean claramente Platón en *El Político* y Aristóteles. Una de las obvias diferencias del liberalismo con el helenismo es, claro, que el liberalismo identifica *calidad* con derechos individuales (libertades privadas) y los helenos con la promoción de la virtud cívica (deberes públicos). La curiosidad de estos clásicos para la discusión de O'Donnell es que la democracia es pura *cantidad*, casi como si su *calidad* fuera un silencio. La primera discusión del tema de que tenemos registro es la notable reconstrucción de Herodoto del diálogo entre sus personajes Otanes, Megabyzo y Darío. Megabyzo, el aristócrata, es quien se opone al defensor de la democracia, Otanes, con el argumento que deslinda calidad y cantidad. Herodoto, *Historias*, Madrid, Gredos, libro III, § 80. Dentro de las distinciones no liberales de la contradicción entre democracia y liberalismo, a la derecha, véase C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlín, Verlag Duncker & Humblot, 1979, prefacio y cap. I; a la izquierda, el *locus classicus* es el libro II, especialmente el cap. IV, del *Du contrat social* de J. J. Rousseau. Sobre la superposición de la dicotomía cantidad/calidad y democracia/liberalismo a la de voluntad/razón y democracia/filosofía, véanse Michael Walzer, "Philosophy and Democracy", *Political Theory*, vol. 8, no. 2, agosto de 1981 y Richard Rorty, "La prioridad de la democracia sobre la filosofía", en Gianni Vattimo (comp.), *La secularización de la filosofía*, Barcelona, Gedisa, 1992, pp. 31-61.

Comentario 4.b. Si de lo que se trata es de “operacionalizar la autonomía individual”, ¿qué hace que el puerto del razonamiento sea “poliarquía más Estado de Derecho” o “derechos civiles más derechos políticos”? Los caminos posibles de la autonomía individual son muchos. Quisiera sólo mencionar, muy esquemáticamente, uno más corto y otro más largo que el de O’Donnell. El más corto es el del anarquismo. Para esta tradición, la premisa también es la autonomía individual, pero la conclusión es derechos privados sin política (precisamente porque la política los pone en peligro). El más largo es el de Habermas y Rawls: uno y otro basan en la autonomía individual tanto la “soberanía popular” como el “*rule of law*”; pero —*por mor* de la coherencia con las exigencias de la autonomía individual— incluyen al “Estado social” en su definición de democracia. Los derechos sociales forman parte de la definición de democracia con la misma legitimidad que los derechos civiles y políticos.²⁷ Pero O’Donnell no acepta ni el camino corto ni el largo: quiere elecciones para establecer la autoridad pública, pero se resiste a incluir en su definición de democracia al Estado de bienestar.

Tan interesante como que O’Donnell nos dijera cómo entiende él la tensión entre el liberalismo y la democracia (*comentario 4.a*), sería que precisara cómo es posible que la idea de autonomía individual lo lleve a incluir a los derechos políticos en su definición de democracia y a excluir de ella a los derechos sociales (*comentario 4.b*). En el plano de la filosofía política, el imperativo no es evitar el *conceptual stretching*, sino ofrecer una definición lo más consistente posible con ciertos principios ético-políticos (y la autonomía individual no es más que el principio privilegiado por O’Donnell). En este sentido, es evidente que incluir en la definición de democracia a la “justicia social” nos impide medir la relación *empírica* entre poliarquía y economía, pero cuando se trata de desplegar las implicaciones *normativas* de la autonomía individual, las

²⁷ En el primer Rawls basta con detenerse en su teoría de los bienes primarios para ver que funda los derechos sociales en el principio de la autonomía. Véase *Teoría de la justicia*, México, 1993, FCE, cap. 2, especialmente § 15. Para el argumento de Habermas, véase “El nexo interno entre Estado de Derecho y Democracia”, en J. A. Gimbernat (comp.), *La filosofía política y moral de Jürgen Habermas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, pp. 23-34.

guías de la reflexión son otras. De lo contrario, también habría que señalar el peligro de *conceptual stretching* en la asociación de derechos civiles y derechos políticos. Si O'Donnell no discute esa asociación es porque entiende que ése es un nexo normativo, no empírico.

En otras palabras, no es válido recortar la definición de “democracia igual a ciudadanía civil, política y social” por cuestiones de utilidad empírica y ampliar la de “democracia igual a derechos políticos” sobre la base de criterios normativos. ¿Es cierto que O'Donnell emplea un concepto de democracia recortado por razones de orden empírico y ampliado por razones de orden normativo? Si así fuera, cuando achica la definición de democracia por cuestiones empíricas, deja incompleto el viaje normativo, tal como se colige del contraste con el camino que lleva a Habermas y Rawls hasta la democracia social. Y a la vez, cuando alarga la definición por cuestiones normativas, pone en peligro la herramienta de análisis empírico: ¿no valdrá la pena conceptualizar por un lado a los derechos civiles y por otro a los políticos para luego poder “medir” su relación? Pero la utilidad empírica del concepto de democracia de O'Donnell es objeto del próximo acápite.

IX. Democracia y Estado de Derecho en la Ciencia Política.

La segunda fuente de aceptabilidad comentada

En el acápite anterior sugerí lo que considero algunas pruebas que le quedan atravesar a la definición de democracia de O'Donnell en su aspecto prescriptivo. Aquí quisiera poner a prueba los rendimientos descriptivos de esa definición. Mi conclusión al respecto será que los costos de la definición pueden ser mayores que el beneficio de superar el problema que planteé como comentario 3. Para arribar a esa conclusión, expondré algunos interrogantes de importancia para la investigación empírica que la definición de O'Donnell parece destinada a soslayar.

Dos comparaciones para recordar las diferencias entre la poliarquía de Dahl y la democracia de O'Donnell. Mientras la poliarquía se agota en los derechos políticos que requiere un proceso electoral competitivo y

regular, la democracia agrega a la poliarquía los derechos civiles promovidos por el constitucionalismo occidental (y toda su ingeniería institucional, del Estado de Derecho a la *accountability* horizontal). La primera se refiere a un tipo de régimen político, la segunda, además, a un tipo de Estado, caracterizado por la implantación de una legalidad homogénea (de allí, como vimos, la efectividad de los derechos civiles).

1. ¿Tantos atributos no socavarán el “filo” conceptual del uso descriptivo del término democracia? Es cierto que con la distinción entre poliarquía y democracia tenemos un casillero (poliarquía, sí; democracia, no) para ubicar a varios países cuya vida política nos interesa. Empero, por la dimensión que finalmente adquiere el concepto de democracia y por su absorción de la definición de poliarquía, ¿qué información nos aporta escuchar, por caso, que la Argentina no es democrática? Sabríamos que carece de alguno de los tantos atributos de la democracia, pero no cuál. No sabríamos si el problema pasa por las elecciones o por la vigencia de los derechos civiles.

Por supuesto, este problema no es grave. Como sabemos, O'Donnell lo soluciona diciendo que sus países —los de América Latina, excepto Chile, Uruguay y Costa Rica, y algunos otros para comparar— son poliarquías pero tienen instituciones distintas de las que figuran en el espacio conceptual que media entre la definición de poliarquía y la de democracia.

Mi *comentario 5* es que sería más económico encontrar un concepto que se refiriera sólo a ese espacio. Digamos, a modo de ejemplo, que “constitucional” es el tipo de Estado o de régimen que pone en vigencia la ciudadanía civil. El resultado es que la afirmación “Argentina no es constitucional” reflejaría el problema que la aqueja con mayor precisión y premura que “Argentina no es democrática”.

2. *Comentario 6*: si “democracia” designa al mismo tiempo a la regularidad de las elecciones y al Estado de Derecho, a los derechos políticos y a los derechos civiles, ¿cómo estudiamos sus conexiones empíricas? Éstas, en principio, son tan variadas que aquí el *conceptual stretching* puede ser prohibitivo. No se trata sólo de volver contra la

democracia de O'Donnell el argumento que el autor dirige contra las democracias estiradas por atributos sociales o económicos. El problema es que, sencillamente, no sabemos —porque no las hemos estudiado— qué conexiones causales se tienden entre la vigencia de los derechos políticos y la legalidad heterogénea; o para superponer los términos, entre la efectividad de la *accountability* vertical y la ineffectividad de la *accountability* horizontal, entre la poliarquía y el (*un*)*rule of law*. Que las personas puedan elegir libremente a sus autoridades y que el gobierno y la oposición compitan entre sí, ¿contribuye o no a universalizar los derechos civiles?

En principio, se podría suponer que sí, siempre y cuando la mayoría de la ciudadanía política y las fuerzas políticas que la representan quieran avanzar sobre el terreno de la ciudadanía civil. O invirtiendo la dirección de la relación, el propio O'Donnell suele preguntarse: ¿cómo afecta el particularismo con que se distribuyen las obligaciones civiles y a la continuidad del mecanismo electoral?

O'Donnell proyecta un pronóstico sombrío al respecto. Pero también se podría repreguntar, ¿qué ocurriría con la poliarquía si, de pronto, las redes clientelares fueran interrumpidas? Para evitar sesgos funcionalistas, podríamos suponer que aumentarían notoriamente los “costos de la tolerancia” de algunos de los poderosos que solían sacar provecho del particularismo.

¿A qué juego jugarían si la poliarquía comenzara a resultarles costosa? No se trata simplemente de diseñar escenarios futuros de Argentina o Brasil; el pasado chileno tiene una lección importante para ofrecernos. A diferencia de lo que habitualmente se cree, hasta aproximadamente mediados de los sesenta, entre los políticos chilenos y entre éstos y sus electorados, los favores particularistas eran la moneda de cambio cotidiana. Una de las razones de largo plazo de la caída de la poliarquía chilena en 1973 es, según Valenzuela,²⁸ la estrategia que lanzó en 1964 la por entonces recién creada Democracia Cristiana y el presidente Frei

²⁸ *La quiebra de la democracia chilena*, Santiago de Chile, FLACSO, 1989.

de dismantelar las redes clientelares que por más de medio siglo habían caracterizado la vida política del país. Esquemáticamente, los eslabones siguientes fueron: reacción de los partidos tradicionales (esto es, de los propios actores democráticos), re-polarización del sistema de partidos y, por fin, crisis de legitimidad. Por supuesto, no se trata más que de un caso y de una observación tentativa, pero sirve para advertirnos que la relación entre poliarquía y legalidad homogénea puede ser tan compleja que a lo mejor cada una merezca una conceptualización separada en términos de régimen y/o de Estado.

3. ¿Cómo se compatibiliza la crítica al etnocentrismo de las teorías tradicionales con una operación que asigna a “la concepción adecuada de la democracia” todos los atributos agradables de la vida política del Norte occidental?

No termino de entender cómo puede ser que —si el problema de las teorías tradicionales de la democracia es precisamente su proclividad a las caracterizaciones negativas— una definición de democracia que, además de la elección popular de las autoridades públicas, incluye una legalidad homogénea, el Estado de Derecho, los derechos civiles y la *accountability* horizontal, sea —en el plano de la investigación empírica— algo distinto de una lista recordatoria de las características que *no* tienen las poliarquías de la región. De qué sirve poner al descubierto los supuestos de las teorías convencionales si finalmente se termina suscribiendo una definición análoga o incluso más exigente que la que esas teorías proponen.

Éste es un tema muy espinoso. Por un lado, al hablar de democratización, y más aún al hablar de “crítica democrática” de las democracias, estamos suponiendo (y debemos hacerlo para evitar una torre de Babel) una definición *standard* de democracia; es por su intermedio que se abre todo el espacio de problemas a tratar y “criticar”. Pero, por otro, “democracia/no democracia” es una dicotomía demasiado pobre: “no democracia” puede abarcar desde la dictadura romana hasta el totalitarismo soviético, pasando, por supuesto, por nuestros viejos BAs y nuestras nuevas poliarquías delegativas.

Mi comentario 7 es que pareciéramos quedar ante un *aut aut* donde

ambas opciones son poco convincentes: o aceptamos las caracterizaciones negativas o dejamos de hablar de “democratización”.

4. Cuando hablamos de poliarquía, nos referimos a un tipo de régimen político cuando hablamos de democracia, además, nos referimos a un tipo de Estado. En esta provocativa afirmación que se puede colegir sin ningún esfuerzo del planteo de O’Donnell, encuentro tres problemas de subespecificación conceptual conectados entre sí:

a) ¿Debemos suponer que cuando se habla de poliarquía, de los derechos políticos que la constituyen, no entra en juego el Estado?;

b) ¿Los derechos civiles que agrega la definición de democracia son por su parte independientes del concepto de régimen político?;

c) En todo caso, ¿cuál es la conexión conceptual entre régimen político y Estado? Sin resolver esta pregunta, no es posible especificar las dos anteriores.

Pongo en otros términos el *comentario 8*: cuando habla de la homogeneidad legal como atributo de la democracia, O’Donnell sugiere que cambia el plano del análisis, nos dice que se coloca “afuera” del régimen político y que se introduce en problemas de Estado.²⁹ ¿Qué quiere decir esto? ¿Estudiar la poliarquía o las elecciones es desatender al Estado? ¿Qué los derechos civiles no forman parte del régimen político? ¿Qué régimen y Estado son cosas independientes?

5. ¿Por qué el esfuerzo de O’Donnell por incorporar a la discusión de la democratización dimensiones extra-poliárquicas o, incluso más modestamente, extra-electorales? La respuesta ya la vimos: sin esas nuevas dimensiones, importantes problemas políticos —los *GPs*— quedarían marginados del análisis.

Comentario 9: ¿Pero esto quiere decir que las dimensiones de la definición estrecha de poliarquía ya no captan problemas? ¿Es que los

²⁹ Véase *Contrapuntos, op. cit.*, p. 257. para un primer planteamiento y *EyD*, pp. 270-271 para el argumento sistemático.

problemas que sí captan no merecen atención? ¿O es, tal vez, que fueron resueltos?³⁰

Ilustro: cuando O'Donnell erradicó el concepto de consolidación, sus razones fueron palmarias. En el mejor de los casos, esa noción rendía caracterizaciones negativas y, en el peor, nos hacía suponer una mecánica teleológica por medio de la cual la poliarquía se encaminaba hacia el régimen político deseable, con todo y derechos civiles incluidos. "Poliarquía no consolidada" es una caracterización negativa si lo que nos quiere decir es que el país en cuestión carece de los atributos extraelectorales que suelen acompañar la vida democrática de los países avanzados (especial pero no únicamente los derechos civiles).

"Poliarquía en vías de consolidación" es una afirmación teleológica si significa que el país en cuestión está transitando —con obstáculos y demoras, pero transitando al fin— hacia esa vida democrática. Sin embargo, precisamente por su polisemia, la noción de consolidación *también* aludía a problemas puramente poliárquicos, ceñidos a las dimensiones exclusivamente electorales de la definición de un tipo de régimen político.

¿Está tan resuelta la cuestión de la vigencia de las elecciones libres, regulares y competitivas de las autoridades públicas como para que desechemos las nociones que aludían a los problemas que la aquejaban? ¿Las reglas electorales ya no sufren amenazas? ¿Garantizan el máximo posible de *accountability* vertical? Para quienes creemos que no, descartar los conceptos que captaban esos problemas es una pérdida. Si algunos de sus sentidos eran teleológicos, hay que rescatar los sentidos que no lo eran y/o señalaban cuestiones importantes. El desafío es reformar aquellos conceptos o reemplazarlos. No obstante, dejar ese espacio conceptual vacío puede significar desatender cuestiones tan importantes como la ciudadanía civil.

³⁰ Quiero descartar aquí la idea de que O'Donnell no advierta estos problemas. Los advierte pero, por conocidos, le interesan mucho menos que los GPs. Por lo tanto, mi comentario aquí no indica un descuido del autor; como veremos, mi comentario se orienta a plantear una primera aproximación a la discusión de la noción "consolidación democrática".

X. Una red conceptual alternativa.

Acceso y ejercicio de la fuerza pública.

El régimen político como un aspecto del Estado

En este último acápite quisiera proponer una red de conceptos para estudiar los *GPs* alternativa a la presentada a través de la figura 1. Con ella espero no sólo completar y resaltar la importancia de los comentarios 5 a 9, sino también ofrecer una primera solución de conjunto a buena parte de los problemas que se fueron planteando hasta aquí.

Mi razonamiento comienza por la dicotomía más abstracta de la teoría social moderna: Estado/sociedad. Esta dicotomía es en buena medida el resultado del proceso histórico de monopolización de los medios de violencia en un territorio acotado. El control de un territorio y su población (la sociedad) por parte del centro que monopolizó los medios de violencia (el Estado), implica una dinámica por medio de la cual las únicas obligaciones comunes a toda aquella población son emitidas por ese centro político y respaldadas con base en sus recursos específicos.

Ahora bien, la existencia del Estado implica que, de algún modo, cualquiera sea, al menos una parte de la sociedad *accede* a esa fuerza monopolizada y luego la activa y reproduce; ese modo es la lucha por el poder político; de la misma manera, la dinámica del Estado implica que, de algún modo, la fuerza pública se *ejerce* sobre la sociedad; ese modo es el proceso de creación de obligaciones políticas. El acceso y el ejercicio de la fuerza pública son aspectos dinámicos de la existencia del Estado. Si se me permite retomar los términos de referencia de la gnosología kantiana, también son aspectos analíticos de la definición de Estado. Decir que un Estado *ejerce* de alguna manera la fuerza que monopoliza y que la sociedad *accede* de alguna manera a ese monopolio es un juicio tan analítico como la afirmación “los cuerpos son extensos”.

Pero la lucha o competencia por ocupar el Estado y controlar sus recursos —el modo de acceso— es distinta del proceso de creación de obligaciones públicas y de aplicación de esos recursos —el modo de ejercicio.

Según creo, el *régimen político* designa esas dos dimensiones del Es-

tado o, más precisamente, de la dicotomía Estado/sociedad. Conviene reformular estas afirmaciones.

a) Así como todo cuerpo tiene una extensión y toda figura tiene un perímetro, todo Estado tiene un régimen político;

b) Sin embargo, tanto en el plano conceptual como en el plano histórico, el acceso al poder público y su ejercicio son cuestiones distintas. Lo cual nos anticipa que el régimen político es una variable compuesta.

En el plano conceptual, el ejercicio y el acceso se pueden caracterizar de formas diferentes. Incluso a primera vista podemos pensar que el acceso al Estado puede ser más abierto o más cerrado para los miembros de la población que domina, mientras que, por su parte, el ejercicio del poder público puede ser ilimitado u observar ciertos límites —y que estos límites pueden ser de distintos tipos.

En el plano histórico, al cabo de aquel proceso de monopolización de la violencia, el bien público “orden” provisto por el Estado propició que la sociedad se re-organizara y desarrollara nuevos recursos y tecnologías, así como que sus miembros se asociaran en empresas, partidos, sindicatos y otros movimientos.³¹ Con estos desarrollos, aparecieron, aunque no siempre, dos demandas sociales “típicas”, una dirigida a la forma en que se accedía al poder del Estado y otra a la forma en que se lo ejercía. El proceso de “constitucionalización” o “legalización” del poder del Estado refleja precisamente la capacidad de ciertos sectores de la sociedad de poner límites al *ejercicio* del monopolio de la violencia y

³¹ La mejor formulación de esta “dialéctica Estado/sociedad” es Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press. Aunque ya Hobbes la había anticipado bellamente: “[Sin Estado] no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad”. Entonces, con el Estado, *mutatis mutandi*, son posibles las actividades que multiplican las capacidades de los grupos subordinados al Leviatán. Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, FCE, 1983, p. 136.

de hacerlo previsible. “Capacidad” en tales situaciones significa la posesión de recursos suficientes para plantear al Estado una amenaza creíble y un intercambio conveniente *inter partes*; en este caso, “mantenemos nuestra obediencia —y seguimos pagando los impuestos— a cambio de una nueva forma de ejercicio del poder público”. La aparición del “Estado de Derecho” fue en consecuencia esta metamorfosis en la forma del ejercicio del poder político —en una de las dimensiones del régimen político— promovida por la sociedad, o por algunos de sus grupos, en particular por los empresarios, que requieren previsibilidad para mantener y expandir sus negocios.³² Por su parte, el proceso de “democratización” del poder del Estado refleja la otra demanda típica, protagonizada por otros grupos “capaces” y organizados, y la aparición de la “democracia” implica una metamorfosis en la forma de acceso al poder público —en la otra dimensión del régimen político. Ambas demandas son reclamos de derechos; de derechos civiles en el primer caso y de derechos políticos en el segundo. La efectividad de los reclamos depende, como vimos, de la capacidad de chantaje o amenaza del grupo que la plantea (de su capacidad para elevar el costo de la obediencia y la represión). Dependiendo de su intensidad, a estas demandas las conocemos como reformas o revoluciones *liberales* cuando lo que reclaman es la previsibilidad y la regulación legal³³ del ejercicio de la violencia pública, esto es, derechos civiles; en cambio, cuando lo que reclaman

³² Ilustro: la demanda de “Estado de Derecho” más antigua de que tengamos registro cierto es la resistencia que en 1603 los empresarios del carbón inglés plantearon a Carlos I en contra de su intento de preservar el monopolio real sobre la explotación del mineral. Fue la amenaza de rebelión la que convenció a Carlos I de que la regulación legal de las actividades económicas del Estado era lo más conveniente. Véase von Hayck, *op. cit.*, p. 463. Es notable que un autor tan fervientemente anti-marxista remarque que fue el conflicto entre la sociedad y el Estado lo que promovió el Estado de Derecho: “It [the rule of law] appeared first, as it probably always does, as a by-product of a struggle for power than as a result of deliberate aim”. *Op. cit.*, p. 162. Incluso más clara es la conexión entre conflicto Estado/sociedad y democracia: véase Brian Barry, “Is Democracy Special?”, *Democracy, Power and Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 56.

³³ Regulación legal del ejercicio de la fuerza en el sentido kelseniano: se trata de la difusión de normas abstractas que establecen *ex ante* qué acciones se castigarán, cuándo, en qué medida, cómo y por quién.

es participar en el proceso de elaboración de decisiones públicas o vías de acceso a dicho proceso, esto es, derechos políticos, las conocemos como reformas o revoluciones *democráticas*. Las liberales y las democráticas son reformas o revoluciones que pueden ir de la mano o por separado y en distintos momentos; pero sea cual fuera su ordenación cronológica, éstos son procesos divergentes, con contenidos, actores y objetivos específicos.

Estos conceptos y su historia son bien conocidos. Permítaseme una breve recapitulación.

1. El régimen político es un aspecto del Estado. Más específicamente, el régimen político capta las dos dimensiones básicas de la relación Estado/sociedad: la del acceso de la población del territorio estatal al proceso de decisión política y, a la recíproca, la del ejercicio del poder público sobre la sociedad.

2. De las “formas de gobierno” elaboradas por Aristóteles,³⁴ la teoría moderna de los tipos de régimen político tomó las preguntas básicas. Para clasificar las “formas de gobierno” Aristóteles pregunta, primero, quiénes gobiernan y, luego, cómo lo hacen. Para la primera pregunta propone (o registra en la historia por él conocida) tres respuestas: uno, unos pocos, muchos. Para el “cómo”, la respuesta es dicotómica: al servicio del bien común o en busca de bienes particulares. Ciertamente, Platón ya había sugerido otras respuestas al “cómo” que también llegaron a ser canónicas: “según leyes preestablecidas” o “según el capricho del gobernante”.³⁵ Sea como fuere, el resultado es el mismo: los regímenes políticos son “tipos” —y no clases— precisamente porque son el cruce de esas dos dimensiones. Los cruces dan lugar a la siguiente nomenclatura: el gobierno de uno es monarquía cuando sigue la ley (o el bien común) y tiranía cuando obedece al capricho de su titular (o persigue el bien parti-

³⁴ La teoría de las formas de gobierno de Aristóteles se halla contenida en los libros III y IV de *La Política*.

³⁵ Platón, *El Político*, 291 d-e, 292 a.

cular), el de unos pocos es aristocracia u oligarquía y el de muchos es democracia u olocracia. Una curiosidad es que “quién” gobierna se responde en realidad a través de “cuántos” lo hacen; la cuestión parece ser la *cantidad* de las personas que están autorizadas a formar parte del proceso político.

3. La Ciencia Política no hace más que adaptar los términos clásicos: llama “modo de acceso” al “cuántos” del poder político y “modo de ejercicio” al “cómo”. Esta adaptación no es arbitraria: el modo de acceso es la línea de análisis que interroga, en el nivel más abstracto, si son muchos o pocos los que participan del proceso de formación de decisiones públicas, mientras el modo de ejercicio abre otra línea de análisis, referida, también en el nivel más general, a la *calidad* de las obligaciones impuestas por el Estado.

4. Las respuestas de la Ciencia Política a estas dos preguntas, referidas a cada una de las dos dimensiones básicas del proceso político, observan unas pocas variaciones terminológicas con respecto a las de los clásicos. Sin embargo, según creo, esos matices en la terminología, por más sutiles que sean, reflejan un cambio mayúsculo con respecto al poder político que caracterizan. Entre las “formas de gobierno” de Herodoto y Aristóteles y “los tipos de régimen” de la Ciencia Política media, como observamos, la aparición del Estado.

5. Acceso: “democracia/poliarquía” y “autoritarismo” son las dos grandes caracterizaciones. Como lo señalamos, la poliarquía de Dahl es un conjunto de rasgos institucionales que garantiza a toda la población iguales derechos políticos, esto es, igual derecho de participar en el proceso de formación de las decisiones del Estado.

6. Ejercicio: el “Estado de Derecho”, o el gobierno *per leges y sub lege*, es una de las dos caracterizaciones politológicas del ejercicio del poder político. Su contrario es el “despotismo”, el poder sin frenos ni leyes, identificado por Locke y Montesquieu.

7. Si no me equivoco, la legalidad homogénea de O’Donnell es uno de los modos posibles de ejercicio del poder estatal —no de acceso a él. Más específicamente, un tipo de ejercicio limitado por la protección y el respeto públicos de los derechos civiles de las personas. En el polo

opuesto, se halla la legalidad heterogénea, propia de las nuevas poliarquías. Como vimos, el par homogeneidad/heterogeneidad se superpone prácticamente *in toto* a los pares Estado de Derecho/despotismo y vigencia/no vigencia de derechos civiles.

8. Por tratarse de cuestiones distintas, las caracterizaciones del acceso al poder estatal (ayer, monarquía, aristocracia, monarquía; hoy, poliarquía, autoritarismo), hacen silencio con respecto a la dimensión del ejercicio.³⁶ La misma situación ocurre con las caracterizaciones del ejercicio del poder del Estado. Los “déspotas” pueden ser la mayoría o una minoría. No importa cómo se accedió al poder o cuántos lo hicieron, lo que es relevante es de qué forma se ejerce. Aquí quiero ser enfático: silencio de un concepto *no* quiere decir supuesto. No es que la poliarquía de Dahl “suponga” algún tipo de ejercicio específico. Nosotros podemos preferir (prescribir) que vaya acompañada del Estado de Derecho, pero la poliarquía, por caracterizar una dimensión diferente, nada señala al respecto.

Espero, finalmente, que con este punteo se puedan derivar algunas precisiones útiles para abrirse paso entre los comentarios al planteo de O'Donnell hasta aquí presentados.

1. Quizá sea conveniente relacionar sistemáticamente Estado y régimen político. Entender al régimen político como combinación de las dos dimensiones básicas de la relación Estado/sociedad, la del acceso y la del ejercicio, y plantear las diferencias conceptuales entre una y otra, nos permite saber con mayor precisión a qué espacio del mapa de la teoría social nos referimos (más específicamente, qué estamos caracterizando) cuando hablamos de democracia y derechos políticos, por un lado, y de Estado de Derecho y derechos civiles, por el otro (comentario 8).

2. La idea de régimen político como acceso y ejercicio del poder del

³⁶ Salvo de forma prudencial, como vimos en los trabajos de Dahl, Sartori y Bobbio, que exigen que el ejercicio del poder estatal no abrogue la forma democrática de acceso.

Estado permite acomodar y fijar en dos espacios diferentes una importante gama de problemas políticos; los *GPs*, por caso, se sitúan en la dimensión del ejercicio del poder estatal (salvo aquél que se refiere a problemas de territorialidad, cuyo espacio conceptual, como vimos en el comentario 1, se ve delimitado por una dicotomía más básica, la de estatalidad/no estatalidad); los problemas de competitividad, vigencia y efectividad de los mecanismos de *accountability* vertical, en la del acceso —esta dimensión fue, a su vez, la que captó casi toda la atención de la teoría de las “transiciones de la Tercera Ola”.

3. Esto quiere decir que:

a) De la misma manera que hablar de poliarquía no es sólo hablar de régimen político, sino también del Estado, pues se trata de una de las formas de acceso a él;

b) Hablar de Estado de Derecho y derechos civiles no implica situarse “afuera” del régimen político, sino todo lo contrario, esto es, caracterizar su otra dimensión, la del ejercicio (comentario 8).

4. Que la vigencia de la ciudadanía civil es un problema “político” es una de las mayores iluminaciones de los nuevos trabajos de O’Donnell. Pero O’Donnell suele poner énfasis en la “politicidad” del problema para probar que su discusión no se desliza hacia problemas económicos o sociales y, por tanto, que no “estira” el análisis de la democracia.

Por lo observado en los puntos anteriores, estoy de acuerdo en que la ciudadanía civil es un problema político. Y lo es porque conecta con el Estado. Pero agrego que se trata de una dimensión específica del régimen político y, más importante, objeto que a esa dimensión no corresponde caracterizarla a través del par democracia/no democracia. En otras palabras, creo que la “delegatividad”, la “accountability horizontal” y, más generalmente, la “legalidad heterogénea” no forman parte de la discusión de la democratización. Son problemas de régimen político, pero que afectan a la dimensión del ejercicio del poder estatal, no a la del acceso; y la democracia es sólo una de las formas de acceso (comentario 3).

5. Cabe insistir en que la democracia de la teoría clásica y la poliarquía de Dahl se refieren sólo al acceso y, de ese modo, solamente a “cuántos” están autorizados a participar en las decisiones políticas, a una dimensión casi³⁷ exclusivamente *cuantitativa*. Las cuestiones *cualitativas* del régimen político, como queda indicado en el pasaje de Ortega y Gasset antes citado, son de otra índole. Y los *GPs* son todos problemas de calidad, en sentido amplio y metafórico, del ejercicio del poder del Estado. De hecho, los esfuerzos de O’Donnell para conceptualizar esos *GPs* convergieron todos en caracterizaciones de la forma de ejercicio (legalidad homogénea/heterogénea como concepto más general y *rule/unrule of law* como concepto más preciso) (comentarios 3 y 4).

6. Si la distinción entre cuestiones de acceso al poder político y cuestiones de ejercicio del poder político resulta razonable y útil al investigador, es menester una conceptualización y un vocabulario específicos para cada uno de esos grupos de cuestiones. Básicamente, se precisan con el fin de poder estudiar cómo los cambios en una dimensión afectan a la otra —si es que lo hacen— (comentarios 5 y 6).

7. Teniendo presente la distinción entre ejercicio y acceso, resulta que lo nuevo de las “democracias delegativas” es la democracia y no la delegatividad (entendida como ausencia de *accountability* horizontal). Vale decir, lo que cambió en los últimos años fue la forma de acceso al poder político y no las formas de ejercicio. Es la forma de ejercicio lo que en nuestros países tiene una “larga tradición histórica”.

8. La conceptualización propuesta sirve para describir, a través de dos dimensiones, a los regímenes políticos. Pero también arroja las primeras pistas —y las más abstractas— para encarar su *explicación*. Como vimos, los regímenes políticos son un aspecto del Estado, pero los Estados de Derecho, así como los que se democratizaron, nos hablan, aunque sea de forma indirecta, de la sociedad. Quiero decir que se “constitucionalizaron” y se “democratizaron” los Estados que dominaban poblaciones cuyos miembros, en algún momento, quisieron y

³⁷ La salvedad implicada por el “casi” alude a la observación de la nota anterior.

podieron plantear una amenaza creíble de desobediencia para lograr la modificación de la forma de ejercicio de la violencia pública y la forma de acceso a ella. De ningún centro de dominación política podemos esperar la concesión espontánea de derechos civiles o políticos. Se distribuyen derechos cuando no hacerlo implica arriesgar ese dominio en el corto o el largo plazo. Con términos muy sencillos y preliminares (o sencillos *por* preliminares): si nuestras democracias son delegativas es porque si bien se ha llevado a cabo la reforma democrática, todavía no han habido grupos con el interés o la capacidad de conducir una reforma o una revolución *liberal*, que fijara límites al ejercicio del poder público (comentario 2).

9. Sobre la polémica noción de consolidación, quiero decir que el planteo anterior sirve para distinguir un uso legítimo y un uso ilegítimo. Consolidación es una noción ilegítima si nos hace creer en un tránsito mecánico de una forma de acceso —la democracia— a una forma de ejercicio del poder estatal —el Estado de Derecho— (pues ¿qué lo propiciaría?); o más sutilmente, si a través de una equiparación entre “democracia consolidada” y “poliarquía más Estado de Derecho” nos condena a no poder hacer más que caracterizaciones negativas, a no poder llamar más que como “democracias no consolidadas” a las poliarquías en que rige una legalidad heterogénea. Ahora bien, con mi propuesta de tratar a la noción de democracia exclusivamente como una caracterización del modo de acceso, se mantiene la posibilidad de estudiar cuestiones como las probabilidades de supervivencia de esa dimensión del régimen político. En principio, no tiene ningún tipo de connotación teleológica llamar “más consolidadas” a las democracias que tienen más probabilidades de sobrevivir. Es manifiesto que las diferencias de probabilidades de supervivencia existen; y, aunque trabajoso, también es cierto que se pueden medir y que esas mediciones son importantes. En otro lugar³⁸ reformulé la obvia idea de que si existen

³⁸ “Los poderes del régimen político. La política exterior de la nueva democracia argentina”, en E. Kvaternik, *Elementos para el análisis político*, Buenos Aires, Paidós, cap. 10, esp. secciones I y II y conclusiones.

militares golpistas y éstos tienen poder, la democracia y sus probabilidades de supervivencia no son las mismas que las democracias en que los militares están completamente subordinados a las autoridades electas. Si no se quiere hablar de "grado de consolidación", se podrá hallar otro término que refleje las distintas amenazas que penden sobre las reglas de juego democráticas en los distintos países. Lo que no se puede es dejar el tema de lado. No sólo para lograr caracterizaciones más finas, sino también porque medir cuestiones como el grado de amenaza que sufren los líderes democráticos sirve para explicar buena parte de sus acciones. Sencillamente, no actuarán de la misma forma los líderes de las democracias amenazadas (o no consolidadas o con pocas probabilidades de supervivencia) que los políticos de las democracias donde las intenciones y los problemas de golpe de Estado forman parte de un pasado casi olvidado. En el primer caso las acciones de los líderes están cargadas de consideraciones preventivas que desaparecen en el segundo. Piénsese, a modo de ejemplo, en los diferentes objetivos, recursos y prevenciones *vis à vis* los militares que tuvieron los gobiernos de Alfonsín y de Menem. Son, por lo tanto, dos los motivos que justifican recuperar los sentidos no teleológicos de la noción "consolidación": su utilidad descriptiva y su potencial explicativo (comentario 9).