

El derecho a un buen estado

The right to a good State

Enrique Peruzzotti

Enrique Peruzzotti es Ph.D. en Sociología por The New School for Social Research, investigador independiente del CONICET y profesor investigador de tiempo completo del departamento de ciencia política y estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

E-mail: peruzzot@utdt.edu

resumen

Este artículo recupera la reflexión de O' Donnell sobre las formas modernas del autoritarismo militar, los procesos de democratización, los desafíos que presentan los procesos de institucionalización democrática en América latina. El autor, en *Democracia, agencia y estado* se embarca en un proyecto de teoría política orientado a elaborar una teoría democrática "con intención comparativa" que permita abrir líneas de discusión teórica e investigación empírica sobre la experiencia de la democratización en países que no pertenecen a lo que él denomina 'el cuadrante Noroccidental del mundo'. La fuente de inspiración de dicha teoría, aclara el autor, es la preocupación por las falencias que presentan varias de las democracias latinoamericanas contemporáneas.

summary

This article shows the reflection of Guillermo O' Donnell on modern forms of military authoritarianism, democratization and the challenges of the process of institutionalization of democracy in Latin America. The author, in *Democracia, agencia y estado* develops democratic theory "with comparative intent" to allow open lines of theoretical discussion and empirical research on the experience of democratization in countries that do not belong to what he calls 'the Northwest quadrant of the world'. The inspiration for this theory, the author explains, is the concern for the failings that have several contemporary Latin American democracies.

palabras clave

democracia / liberalismo / Estado democrático / derechos

keywords

democracy / liberalism / Democratic state / rights

Luego de haber reflexionado sobre las formas modernas del autoritarismo militar, sobre los procesos de democratización, y acerca de los desafíos que presentan los procesos de institucionalización democrática en América latina, Guillermo O'Donnell en *Democracia, agencia y estado* se embarca en un proyecto de teoría política orientado a elaborar una teoría democrática “con intención comparativa” que permita abrir líneas de discusión teórica e investigación empírica sobre la experiencia de la democratización en países que no pertenecen a lo que el denomina ‘el cuadrante Noroccidental del mundo’. La fuente de inspiración de dicha teoría, aclara el autor, es la preocupación por las falencias que presentan varias de las democracias latinoamericanas contemporáneas. En su opinión, las teorías inspiradas en la experiencia histórica del Noroeste (fundamentalmente Europa Occidental y EE.UU.) –teorías que ejercieron una fuerte influencia en la literatura sobre procesos de transición y consolidación democrática– resultan insuficientes frente a los formidables desafíos que enfrentan muchas de las nuevas democracias en el continente americano así como en otras regiones del planeta. Los déficits políticos, institucionales y sociales que exhiben las democracias de América latina, argumenta O'Donnell, no pueden ser entendidos exclusivamente a partir de un análisis acotado a la naturaleza de sus respectivos regímenes políticos sino que expresan problemas que los exceden y que nos obligan a reflexionar acerca de la naturaleza de sus estados así como de las estructuras sociales de dichas sociedades. Una indagación profunda de los problemas de la democracia en la región requiere en opinión del autor de un arsenal conceptual más amplio que el que nos propone el minimalismo democrático.

Las teorías minimalistas argumenta O'Donnell, reducen la idea de democracia a la de régimen político. Esta concepción la inaugura Joseph Schumpeter en un texto ya clásico donde propone su lectura ‘realista’ de la democracia contemporánea (Schumpeter, 1983). En esta última, la democracia es exclusivamente entendida como el conjunto de instituciones y procesos que determinan el acceso al gobierno.¹ Si bien autores posteriores ampliaron dicha definición a fin de incluir una serie de libertades concomitantes que hacen posible las elecciones libres, se mantienen dentro de una visión que acota la democracia a una forma particular de régimen político (O'Donnell, 2010: 29). El régimen democrático supone, en dicha concepción, la presencia de dos elementos que hacen posible el acceso electoral a posiciones gubernamentales: a) el primero es que las elecciones sean libres, competitivas, igualitarias, inclusivas, y decisivas; b) el segundo, es la presencia de una serie de libertades necesarias o suficientes para la existencia de elecciones limpias, decisivas e institucionalizadas (O'Donnell, 2010: 30-1).² En opinión de O'Donnell es necesario ampliar dicha visión electoralista de la democracia. El régimen democrático, argumenta, no solamente supone votantes que eligen representantes sino también, y fundamentalmente, la presencia de ciudadanos con agencia política. La función de las libertades constitucionales no se reduce a garantizar un adecuado proceso electoral sino que instituyen la idea misma de agencia política.³

La idea de agencia es el principio alrededor del cual O'Donnell construye su teoría democrática. Es la “atribución legalmente respaldada y universalista de la

agencia” lo que en su visión representa el elemento distintivo de la democracia. La democracia, sostiene, “es el único régimen que nos constituye como agentes” (O’Donnell, 2010: 271). Esto implica que el derecho constitutivo de la democracia no es el del voto sino el derecho a la personalidad jurídica, derecho que subyace a todos los otros como su fundamento necesario (O’Donnell, 2010: 51). Es este derecho el que nos dota de agencia y nos da el derecho a reclamar por derechos. Es necesario por tanto distinguir los derechos positivos y participativos de votar (y de eventualmente ser elegido) de un conjunto más amplio de libertades que no solamente hacen posible las elecciones sino el propio ejercicio del derecho a participar (O’Donnell, 2010: 37).

La aparición del concepto jurídico de idea de agencia en los países del noroeste –entendido como el reconocimiento por parte del estado del sujeto jurídico como portador de derechos individuales– argumenta O’Donnell, fue parte del proceso de mutación social más amplio de construcción de estados y mercados territorialmente delimitados, procesos que tuvieron como base la aparición del derecho moderno. La idea de individuo jurídico está íntimamente relacionada con la de Estado moderno y con las demandas de juridificación del mismo que estuvieron detrás de los diversos movimientos liberales que desafiaron al estado absolutista. El establecimiento de un orden político liberal parcialmente democratizado representa, desde su perspectiva, una revolución copernicana en tanto instituye una legitimidad ascendente que surge de ciudadanos legalmente reconocidos como agentes (O’Donnell, 2010: 68). La democratización de dicho orden político –proceso que se completa en el Noroeste recién a mediados del siglo XX– resultará en el establecimiento de la agencia política de todos los ciudadanos de determinado estado. La conclusión exitosa de dicho proceso de construcción democrática se vio favorecida, en gran medida, por la simultánea institucionalización de un estado con un alto grado de control legal sobre el territorio y su población así como de un capitalismo dinámico y vigoroso. Estas dos últimas condiciones fueron las que permitieron el establecimiento de un umbral de bienes materiales y legales que posibilitaron el ejercicio efectivo de agencia para todos los ciudadanos, inaugurando de esta manera la posibilidad de una política propiamente democrática, punto de partida para futuras luchas por la ampliación de derechos (O’Donnell, 2010: 72).

No es ésta, advierte O’Donnell, la experiencia de América latina cuya historia ha sido más desarticulada y cuya realidad exhibe un problema de heterogeneidad estructural que afecta no solo a su sociedad sino también a los estados mismos. Es aquí donde el autor introduce la cuestión de la debilidad del estado en gran parte del continente a fin de señalar como dicha debilidad condiciona las posibilidades de éxito de cualquier proyecto de democratización:

“La realidad actual de nuestra región muestra que un estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtrado puede coexistir con elecciones razonablemente limpias y ciertos derechos y libertades políticas. Pero, grande o pequeño, ese estado poco funciona como propulsor de la extensión de derechos civiles y, aun menos, sociales. Este estado no parece ser un estado

para la nación/pueblo/ciudadanía, y no pocas veces tampoco parecen serlo para los propios gobierno” (O’Donnell, 2010: 206).

La debilidad del estado se traduce en debilidad de la política democrática:

“En dicho contexto, la democracia política y sus dimensiones universalistas e igualadoras parecen ser dejadas a la deriva en una sociedad fragmentada, desigual y débilmente vinculada a un estado de deficiente desempeño... en la medida en que el estado parece desintegrarse en la banalidad de sus incapacidades y escándalos de su corrupta colonización, la política en si misma parece participar de esa aparente banalidad” (O’Donnell, 2010: 214).

En la otra vereda, paralelamente, nos encontramos como una sociedad heterogénea y fragmentada en la que significativos sectores de la población no han alcanzado ese nivel básico de derechos y capacidades que los habilita como agentes (O’Donnell, 2010: 242-3). Según O’Donnell,

“La efectividad de las libertades y derechos políticos exigen que se hayan alcanzado capacidades y derechos humanos básicos; a la inversa, las luchas por alcanzar esos derechos y capacidades pueden beneficiarse de los potenciales empoderamientos provistos por la democracia política” (O’Donnell, 2010: 249).

Frente a este contexto, una teoría de la democracia organizada alrededor de una concepción acotada al régimen político es inadecuada para comprender los desafíos que confrontan muchas de las sociedades que recientemente han experimentado procesos de democratización.⁴ Una apropiada conceptualización de dichos desafíos obliga a expandir nuestra perspectiva conceptual tanto hacia arriba como hacia abajo, es decir, hacia el nivel macro del estado como al nivel micro del ciudadano/a agente.

El análisis de O’Donnell tiende a concentrarse en el nivel macro, es decir, en la problemática del estado democrático. A pesar de que el autor distingue entre las diversas facetas que dan entidad al estado como institución, el énfasis del libro es fundamentalmente en la dimensión legal del mismo, la cual es vista como “el hilo que teje su unidad” institucional según la metáfora a la que recurre el autor (O’Donnell, 2010: 184). El libro desarrolla una justificación del concepto de estado democrático de derecho, el cual es presentado como el único marco institucional que posibilita el ejercicio de agencia democrática.

En abierto contraste con sus iniciales teorizaciones acerca del estado –centradas fundamentalmente en el análisis de una particular versión autoritaria del mismo e inspiradas en las teorías marxistas del estado capitalista (O’Donnell 2009: 215-264)– la teoría del estado democrático propuesta es de neta inspiración liberal. La relación entre liberalismo y democracia no es considerada por O’Donnell como

una articulación histórica de naturaleza contingente (Schmitt, 1985; Laclau, 2000: 167) sino que el libro busca destacar la intrínseca y necesaria relación que existe entre ambos. La presencia de un componente liberal en la institucionalidad estatal es indispensable para el buen funcionamiento de la democracia puesto que establece un tipo de legalidad constitucional que es la que da unidad institucional al estado y simultáneamente hace posible la idea de agencia ciudadana.

El argumento central del libro subraya la indispensabilidad de un sistema legal autónomo para la existencia de agencia en un doble sentido: ciudadana y estatal. En primer lugar, establece –a partir de la discusión de autores clásicos de la teoría política– la conexión conceptual que existe entre sistema legal, derechos, y agencia ciudadana. El proceso de democratización de los actuales regímenes políticos depende, desde la perspectiva propuesta por O’Donnell, del éxito de las luchas de movimientos sociales por la adquisición de un piso de derechos civiles mínimos para la *totalidad* de los ciudadanos; de manera que los mismos pueden servir de eventual trampolín institucional para el logro de otras libertades, incluidas las políticas y sociales. Los derechos civiles, argumenta O’Donnell, no solo protegen a los ciudadanos de la arbitrariedad estatal sino que los empoderan políticamente: establecen el piso institucional, hacen posible el surgimiento de una política de derechos. La existencia o no de una dinámica democratizante está relacionada con la capacidad que tenga un régimen de institucionalizar un sistema legal con la autoridad suficiente para hacer efectivos los reclamos por derechos.

En segundo lugar, O’Donnell señala cómo dicho componente liberal es indispensable para la existencia de agencia estatal. Es el derecho moderno, es decir, las normas legales generadas por un sistema legal autónomo o despolitizado, lo que dota de institucionalidad al estado. La demanda por una estatalidad fuerte no puede por tanto independizarse de los reclamos por cierto tipo de legalidad, puesto que es ésta la que permite construir soberanía estatal frente a las acciones de privatización o colonización del aparato estatal por parte de grupos, partidos, corporaciones o redes mafiosas. Las acciones de ilegalidad cometidas por funcionarios o agencias públicas suponen una distorsión de la lógica estatal que erosiona la capacidad de agencia de determinada institución y la calidad de las políticas públicas. En este sentido, la política de derechos y de rendición de cuentas social –lejos de expresar manifestaciones hostiles al estado– expresan la aparición de una demanda social de estatalidad propiamente democrática. Es por esto que las mismas pueden ser vistas como expresión de una demanda fundamental: “el derecho a un buen estado” (O’Donnell, 2010: 276).

La propuesta de O’Donnell es una invitación a desarrollar una teoría crítica de la democracia organizada a partir de la experiencia latinoamericana. En este sentido, *Democracia, agencia y estado* es un importante primer paso en esta dirección. Desde mi punto de vista, su aporte fundamental es el de llamar la atención acerca de la necesidad de construir un estado propiamente democrático que permita establecer ese piso institucional mínimo que posibilita que todos los ciudadanos tengan capacidad de agencia política. El texto refleja la preocupación que guió al autor en todos estos años acerca de la necesidad de establecer controles efectivos

al accionar de los gobernantes donde su énfasis en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas es ahora complementado con la idea de una agencia ciudadana de naturaleza vertical organizada alrededor de una política de derechos.⁵

El énfasis en el liberalismo es el punto destacable y a la vez la limitación principal del libro. Los argumentos conceptuales de O'Donnell acerca de la necesidad de proteger y desarrollar el componente liberal de la democracia representan un importante llamado de atención en una coyuntura regional donde predomina en ciertos proyectos de profundización democrática un marcado tono antiliberal.⁶ Los argumentos de O'Donnell buscan preservar la innovación que implicó la aparición de un discurso de derechos en la región y su concomitante demanda por un estado democrático de derecho (Peruzzotti, 2000) frente a la aparición de proyectos democráticos alternativos hostiles a las formas de la democracia liberal.

En un periodo en que el discurso progresista propone la idea de un estado fuerte como antídoto a los dramáticos efectos del neoliberalismo, el análisis de O'Donnell sirve como un crucial llamado de atención acerca de cómo se construye una estatalidad propiamente democrática. Sería contraproducente el intentar dicha reconstrucción promoviendo una institucionalidad de cuño antiliberal organizada alrededor de la figura de un ejecutivo discrecional y omnipresente. Dichos llamados a incrementar el papel del estado desde el antiliberalismo están basados en la errónea percepción de que este último supone la presencia de una estatalidad débil. Franz Neumann advirtió hace ya mucho tiempo contra la falacia de confundir la noción de estado mínimo con la de estado débil. El estado liberal, sostiene, ha sido siempre tan fuerte como lo requiriera la situación política y social del momento, independientemente que se le atribuyera a dicho estado funciones limitadas (Neumann 1957: 22). Esta conexión entre constitucionalismo y soberanía estatal es muchas veces ignorada por una visión esquemática del liberalismo constitucionalista que solamente enfatiza la función de limitación del poder que cumple el constitucionalismo sin tomar en cuenta que es esa misma limitación la que constituye la soberanía estatal.⁷ En este sentido, *Democracia, agencia y estado* aparece como un acertado recordatorio de dicha conexión conceptual.

Sin embargo el libro no avanza mucho más allá del argumento liberal. Si bien acertado, sostener la importancia del componente liberal de la democracia es de por sí insuficiente como base para una teoría democrática contemporánea: es necesario reflexionar acerca de los otros componentes institucionales que hacen a la democracia incluidos los propiamente democráticos, es decir, aquellos que refieren a los mecanismos institucionales a través de los cuales se forma y expresa la voluntad popular. Esto último remite a la dimensión propiamente política de la rendición de cuentas; dimensión que no fue debidamente incorporada en la discusión que plantea O'Donnell sobre la debilidad de los mecanismos horizontales de control de la legalidad⁸ (Peruzzotti, 2010) y que tampoco aparece adecuadamente tratada en *Democracia, agencia y estado*. En realidad, el problema con el minimalismo no es simplemente el que restringa la idea de democracia a un régimen que regula el acceso a las posiciones de gobierno, sino el de negar toda posibilidad de realización al principio mismo de la soberanía popular. Es esta visión elitista de la política lo

que conspira abiertamente con cualquier idea de agencia ciudadana y sobretodo contra la efectivización de los derechos políticos.

Desde la perspectiva de O'Donnell, el proceso de democratización en América latina supuso una inversión de la secuencia clásica postulada por T. H. Marshall, donde el logro de los derechos políticos precedió a la completa institucionalización de las libertades civiles. Es esta lectura la que lo lleva a argumentar que “un programa progresista hoy consiste en sostener una política agresivamente liberal” y que por lo tanto la agenda democratizante debe de concentrarse fundamentalmente en la efectivización de los derechos civiles de los sectores populares (O'Donnell, 1996: 64). Este no es un diagnóstico erróneo sino parcial, puesto que no problematiza suficientemente los obstáculos que existen para la efectivización de los derechos propiamente políticos. La realidad política de varias de nuestras sociedades muestra las limitaciones de dicho diagnóstico: vemos cómo en diferentes expresiones contemporáneas del minimalismo democrático, incluyendo su variante local delegativa, conviven el principio de elecciones libres con políticas de promoción de derechos civiles, sin por eso modificar la naturaleza propiamente elitista del proceso de toma de decisiones político.

Sin descuidar la valiosa defensa de un núcleo institucional de impronta liberal básica que fomenta tanto la capacidad de agencia del estado como de la ciudadanía, es necesario pensar en el desarrollo de otras formas de institucionalidad sean de naturaleza republicana o propiamente democrática que permitan no solamente la protección de un piso mínimo de derechos civiles, sino también la efectivización de derechos propiamente políticos. Son estos últimos los que harán posible promover un proceso de formación de la voluntad popular ciudadana desde abajo (en contraste con el elitismo reinante) y el empoderamiento de aquellos sectores que por sus características específicas carecen de capacidad de ejercer influencia efectiva sobre los centros de decisión política. El componente liberal es necesario para la creación de bases mínimas de agencia política pero no es de por sí suficiente: a fin de superar los formidables obstáculos que la estructura social de las actuales democracias presentan para el ejercicio de agencia de determinados grupos es necesario complementar al mismo con formas post-institucionales de institucionalidad.⁹ O'Donnell probablemente no presentaría ninguna objeción al respecto. Eso sí, nos recordaría que la existencia de dicha pluralidad de formas democráticas supone un piso institucional básico que es el que permite la capacidad de agencia tanto del estado democrático como de sus ciudadanos. Y nos advertiría acerca de aquellos intentos que, a pesar de que declaman sostener una agenda progresista de profundización democrática, promueven formas de hacer política que socavan la capacidad de agencia democrática ciudadana. 

Referencias

1. La propuesta schumpeteriana de concebir a la democracia exclusivamente como un método para seleccionar gobernantes dará inicio, en opinión de O'Donnell, a una influyente y sofisticada corriente de

análisis sobre el régimen político democrático que incluye a autores como Adam Przeworski, Samuel Huntington y Robert Dahl.

2. Esta definición es tomada de Robert Dahl, un autor que sin bien no puede ser encasillado dentro de los parámetros del minimalismo democrático, es el que en la visión de O'Donnell elabora la definición más interesante de régimen político democrático.

3. Para la definición detallada de régimen político que propone O'Donnell a partir de la revisión de la provista por Dahl ver O'Donnell (2010: 33).

4. Para una excelente discusión de dicha omisión en la teoría democrática latinoamericana reciente ver Iazzetta (2007: 33-54).

5. El problema con la democracia delegativa desde esta perspectiva no es ya solamente la tendencia del Poder Ejecutivo a transgredir las jurisdicciones de los poderes legislativo y judicial (o de la sociedad civil) sino el de la ausencia de agencia ciudadana. Los contextos delegativos, sostiene O'Donnell, son alimentados por una ciudadanía que se limita a contemplar y eventualmente festejar los logros de la gesta salvadora del Ejecutivo (O'Donnell, 2011: 31).

6. Ernesto Laclau por ejemplo, retoma el argumento de Carl Schmitt acerca de la contingente relación entre liberalismo y democracia. *On populist reason* presenta al populismo como la estrategia por excelencia para promover un proceso de profundización democrática, equiparando al mismo con la idea misma de la democracia. Dado que desde su punto de vista no existe una relación de necesidad entre democracia y liberalismo, el proyecto populista puede asumir tanto formas compatibles con el estado de derecho como abiertamente anti-liberales (Laclau, 2005: 171). Para un análisis de algunos de los rasgos anti-liberales de algunos de los regímenes populistas contemporáneos ver De la Torre (2010).

7. Sobre esta función constitutiva del derecho ver Holmes (1988: 195-240). En varios artículos he argumentado que en realidad el constitucionalismo moderno cumple un doble papel institucionalizante puesto que en un mismo movimiento establece las bases institucionales para la existencia de un estado de derecho y de una sociedad civil (Peruzzotti, 1997; 1999).

8. Ni en los análisis sobre *accountability social* que la tipología de O'Donnell inspirara.

9. Diferentes procesos de innovación política e institucional que se desarrollaron en años recientes en diversos países de la región, desde Brasil a Bolivia, establecieron arenas participativas orientadas a promover el empoderamiento de grupos cuya voz no estaba reflejada ni por la legislatura ni por los partidos políticos tradicionales. Dichas arenas se organizan alrededor de una forma de articulación post-liberal entre sociedad civil y sistema político, promoviendo esquemas de co-gobierno en áreas específicas así como nuevas formas de representación política de base no electoral. Para un análisis de algunas de dichas innovaciones ver Arditi (2005), Avritzer (2009), Seele y Peruzzotti (2009).

Bibliografía

B. ARDITI (2005), *¿Democracia política post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Editorial Anthropos.

L. AVRITZER (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

S. HOLMES (1988), "Pre-commitment and the paradox of democracy", en J. ELSTER y R. SLAGSTAD (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press.

O. IAZZETTA (2007), *Democracias en busca de estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

E. LACLAU (2005), *On Populist Reason*, Londres y New York, Verso.

F. NEUMANN (1957), *The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*, New York, The Free Press.

G. O'DONNELL (2009), *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo.

G. O'DONNELL (2010), *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.

G. O'DONNELL, O. IAZZETTA y H. QUIROGA (eds.) (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

E. PERUZZOTTI (1997), "Civil society and the modern constitutional complex; the Argentine expe-

- rience”, *Constellations. An international journal of critical and democratic theory*, vol. 4:1.
- E. PERUZZOTTI (1999), “Constitucionalismo, populismo y sociedad civil: lecciones del caso argentino”, en *Revista Mexicana de Sociología* 4/99.
- E. PERUZZOTTI (2000), “Towards a new politics: citizenship and rights in Argentina” *Citizenship Studies*, 6:1.
- E. PERUZZOTTI (2010), “El otro déficit de la democracia delegativa”, en *Journal of Democracy en Español*, vol. 2.
- J. SCHUMPETER (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Orbis.
- C. SCHMITT (1985), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, The MIT Press.
- A. SEELE y E. PERUZZOTTI (2009), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

Recibido: 31/07/12. Aceptado: 10/08/12.

Enrique Peruzzotti, “El derecho a un buen estado”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 16, número 24, julio-diciembre 2012, pp. 75-83.