

Teoría democrática y política comparada*

*Guillermo O'Donnell***

Una nota personal

Dediqué buena parte de mi vida académica al estudio de un tema que detesto —los regímenes autoritarios— y más tarde a otro que me produjo gran alegría —la terminación de esos regímenes—. Durante esos años leí bastante acerca de la teoría democrática y de las democracias que existían a la sazón, pero lo hice, por decirlo así, desde afuera; o sea, como un tema importante, pero que no estaba directamente conectado con mis principales inquietudes. Basado en esas lecturas y también en las grandes esperanzas que suscitó la terminación de varios tipos de dominación autoritaria, emprendí, como muchos otros, el estudio de los nuevos regímenes que habían surgido. Me centré en América Latina, sobre todo en su región meridional, aunque sin dejar de prestar estrecha atención al sur de Europa; además,

* Entre abril y septiembre de 1999 presenté versiones de este texto en la reunión anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política y en seminarios realizados en la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad de Cornell, el Wissenschaftszentrum de Berlín y el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame. Agradezco los valiosos comentarios que recibí en esas oportunidades. Agradezco también la gran ayuda que han implicado los comentarios de Juan Manuel Abal Medina (h.), Michael Brio, Jorgen Elklit, Robert Fishman, Ernesto Garzón Valdés, Jonathan Hartlyn, Osvaldo Lazzetta, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Iván Jaksic, Oscar Landi, Hans-Joachim Lauth, Steven Lewitsky, Juan Linz, Scott Mainwaring, Martha Merritt, Peter Moody, Gerardo Munck, Luis Pásara, Adam Przeworski, Héctor Schamis, Sidney Tarrow, Charles Tilly, Ashutosh Varshney y Ruth Zimmerling.

** Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame (219 Hesburgh Center/Notre Dame, IN 46556/USA/E-mail: odonnell.1@nd.edu) (traducción de Leandro Wolfson).

pese a graves limitaciones en materia de lenguaje, me mantuve razonablemente informado sobre los países del este y centro de Europa y algunos del este asiático.

Al comienzo de estas actividades, tal como hizo la mayor parte de la bibliografía correspondiente, partí de dos premisas. La primera es que hay un *corpus* suficientemente claro y consistente de teoría democrática; la segunda, que este *corpus* sólo exige modificaciones menores para servir como adecuada herramienta conceptual en el estudio de las nuevas democracias. Estas son premisas convenientes, que permiten “viajar” en estudios comparativos sin mucha preparación personal o preocupación teórica. Ellas se reflejan en gran parte de la bibliografía que estudia las condiciones en que las nuevas democracias pueden “considerarse” o no, las relaciones de los nuevos gobiernos con las políticas de ajuste económico y las instituciones típicas de esos regímenes (parlamento, poder ejecutivo y partidos, sobre todo). Creo que los análisis institucionales están dando origen a conocimientos valiosos, aunque suelen limitarse estrechamente a las características formales de las respectivas instituciones. En cuanto a los estudios sobre la “consolidación” democrática, he manifestado mi escepticismo frente a la vaguedad y sesgo teleológico de este concepto, de manera que no es necesario que me repita aquí.¹ En relación con los estudios del ajuste que favorecen o entorpecen dicho ajuste, con la consecuencia de que los factores políticos, incluido el régimen, pasan a ser una variable dependiente del ajuste —lo que en el pasado habría sido rotulado como un caso flagrante de “economicismo”—. Además, el foco de estos estudios ha sido tan limitado que hasta poco excluían cuestiones sociales y aun económicas relevantes no sólo desde una perspectiva de equidad sino también del propio desarrollo.²

Lo mismo que estas corrientes, mi trabajo inicial sobre las nuevas democracias³ se basó en las dos premisas ya mencionadas; hay un *corpus* claro y coherente de teoría democrática y con él es posible “viajar” comparativamente. El problema —al menos, mi problema— es que me persuadí de que la primera premisa es errónea y, por implicación, que la segunda carece de sentido. Esta fue una conclusión perturbadora; me privó de la lente con cuyo auxilio pensé que podía dedicarme sin más al estudio de las nuevas democracias. Me vi entonces precisado a realizar un largo rodeo intelectual, en cuyo transcurso “internalicé” mis lecturas sobre la democracia

¹ O'Donnell (1996a y 1996b).

² Formulo estas críticas en O'Donnell (1994 y 1995).

³ O'Donnell (1992b). En este texto, inicialmente publicado en Brasil en 1988, hago más muchas ideas sobre la “consolidación democrática” que, según advertí más tarde, eran equivocadas.

y, por razones que serán claras más adelante, retomé antiguas inquietudes vinculadas con la filosofía, la teoría moral y el derecho.

Otra parte de ese rodeo fue que, gracias a la cobertura institucional y el apoyo del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, empecé una serie de estudios en colaboración. Estos estudios abordaron temas que me parecieron importantes para aclarar algunas peculiaridades de las nuevas democracias, y de algunas no tan nuevas, en especial, aunque no exclusivamente, de América Latina. En uno de esos proyectos recapitulamos la situación general de la democracia a comienzos de la década del noventa tanto en América del Norte como en América del Sur.⁴ Otro proyecto examinó la generalizada pobreza y profunda desigualdad existentes en América Latina,⁵ y en un tercero analizamos el funcionamiento de los sistemas legales de esta región; sobre las conclusiones de este último, baste decir que decidimos modificar el título del volumen a que dio lugar:⁶ de *The Rule of Law in Latin America* (“El Estado de Derecho en América Latina”) pasó a ser *The (UN)Rule of Law...* (“Las deficiencias del Estado de Derecho...”).

Este rodeo me llevó a extraer algunas conclusiones, que resumo como sigue, con cargo de explicarlas a lo largo del presente texto:

- A. Una teoría adecuada de la democracia debe especificar las condiciones históricas de surgimiento de los distintos tipos de casos o, lo que es lo mismo, debe incluir una sociología política históricamente orientada.⁷

⁴ Fui coordinador de este proyecto junto con Abraham Lowenthal. Su principal resultado son documentos de trabajo publicados en 1994, en una serie especial publicada por el Instituto Kellogg (sus autores son Jorge Castañeda, Catherine Conaghan, Robert Dahl, Terry L. Karl y Scott Mainwaring).

⁵ Este proyecto, coordinado por Victor Tokman y por mí, dio origen al libro de Tokman y O'Donnell, (eds.), (1998).

⁶ Méndez, O'Donnell y Pinheiro (1999). El proyecto fue coordinado por los coeditores de este volumen. Otros proyectos del Instituto Kellogg en los que tuve participación menos directa, pero de los que me beneficié mucho, fueron el que estudió el estado de bienestar y las políticas sociales en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay luego de la democratización, así como el que estudió la actual situación de los niños, en particular de los niños pobres, en América Latina. Estos proyectos también dieron origen a libros, que se hallan actualmente en preparación; ver, respectivamente, Ippolito-O'Donnell y Bartell y A.O'Donnell.

⁷ Entre las obras situadas en esta perspectiva que se centran total o parcialmente en América Latina se destacan Collier y Collier (1991) y Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992). Pero aún resta mucho por hacer, tanto en relación con América Latina como en su comparación con otras regiones del mundo.

- B. Ninguna teoría referida a un objeto social debe omitir el examen de los usos lingüísticos de dicho objeto. Desde tiempos inmemoriales se han atribuido al término “democracia” fuertes connotaciones morales, fundadas en una visión de los ciudadanos como agentes. Esto determina que la teoría democrática, incluso la de orientación empírica, debe abordar complicadas, pero ineludibles cuestiones de filosofía política y de teoría moral.
- C. Una teoría de la democracia (de la democracia a secas) debe incluir también, y en un lugar muy central, diversos aspectos de teoría del derecho, en la medida en que el sistema legal promulga y sustenta fundamentales características de la democracia y, como veremos abajo, de la ciudadanía como *agencia*.*
- D. Esto entraña que la democracia no sólo debe ser analizada en el plano del régimen, sino también en el plano del Estado —sobre todo del Estado como sistema legal— y de ciertos aspectos del contexto social general.

Estas conclusiones son subyacentes en textos que escribí en los últimos 10 años, dedicados a describir y analizar ciertas características de algunas nuevas democracias.⁸ A estas características difícilmente se las puede considerar teorías de la democracia y la democratización. En esos textos cuestiono las premisas e interferencias de los estudios que “exportan” acríticamente esas teorías al estudio de nuevas democracias.⁹ En los mismos, sin embargo, ofrezco un panorama muy parcial: abordo unos pocos temas por vez y luego retomo problemas generales de la teoría democrática, sin analizar o reconstruir esta teoría como tal. Ahora creo que debo emprender esta última tarea, de la cual el presente artículo es una primera etapa. Es un texto sobre teoría democrática a secas, cuyo modesto pero indispensable objetivo es aclarar terreno conceptual para trabajos futuros. Sin embargo, los orígenes intelectuales de este artículo en el estudio de las nuevas democracias se harán evidentes en algunas digresiones comparativas que iré presentando.

* El autor emplea este término en su sentido originario, etimológico —del latín *agere* (actuar)—, que contiene una implicación volitiva, no puramente mecánica o automática. Más abajo, O’Donnell define el significado de este término.

⁸ O’Donnell (1992a, 1993, 1996); estos textos fueron reunidos en O’Donnell (1997b).

⁹ También Sartori (1995) ha criticado este procedimiento, aunque discordamos respecto de cómo abordar los problemas resultantes.

Introducción

El surgimiento en los últimos tiempos de países que son o pretenden ser democráticos ha planteado grandes desafíos al estudio comparativo de los regímenes políticos¹⁰ y también, aunque rara vez se lo advierta, a la propia teoría democrática. Calificar un caso como “democrático” o no, no es sólo un ejercicio académico: tiene consecuencias morales, en la medida en que en la mayor parte del mundo contemporáneo hay consenso en cuanto a la democracia; no importa lo que este concepto signifique para cada uno, es la forma de gobierno normativamente preferible. Esta calificación tiene también consecuencias prácticas, pues en la actualidad el sistema internacional hace que el disfrute de beneficios bastante significativos dependa de que un país sea considerado democrático.

Hay gran confusión y discrepancias, empero, sobre la definición de la democracia. Como veremos, algunas de estas discrepancias son ineludibles; pero la confusión no lo es. La necesidad de esclarecimiento conceptual se pone de manifiesto en la notable proliferación de adjetivos y calificativos adosados al término *democracia*, documentada y fructíferamente analizada por David Collier y Steven Levitsky.¹¹ En su mayoría, estos calificativos se refieren a las democracias nuevas y sugieren las vacilaciones en que incurrir los estudios comparativos, así como estudios nacionales y regionales, respecto a los criterios según los cuales un caso dado puede rotularse como *democracia*. El principal motivo de tales vacilaciones es que muchas democracias nuevas y algunas antiguas, tanto en el sur como en el este, presentan características imprevistas o discordantes con aquellas que “debería tener” una democracia de acuerdo con las expectativas de estudiosos que se basan en las corrientes principales de la teoría democrática contemporánea.

Advirtamos que la lógica de asignar calificativos al término “democracia” implica que se presupone que este término tiene un significado claro y consistente, que luego es parcialmente modificado por esos calificativos. Según esto, lo único que varía y puede originar vaguedad o ambigüedades son las categorías agregadas o sustraídas de ese significado nuclear.¹² No obstante, esta presunción es problemática si el concepto nuclear no es claro. Como ha dicho H.L. Hart, “una definición que nos dice que algo forma parte de una familia no nos sirve de mucho si nuestra idea sobre esa

¹⁰ Para un cuidadoso análisis de esta cuestión ver Munck (1998).

¹¹ Collier y Levitsky (1997).

¹² Collier y Levitsky (1997), para una discusión de estos procedimientos.

familia es vaga o confusa".¹³ Esto sucede con el concepto de democracia: además de la reciente proliferación de casos potencialmente relevantes, otro motivo de la actual confusión reside en que la teoría democrática no es la firme ancla conceptual que habitualmente se presume. Consiguientemente, abajo argumento que las definiciones existentes de democracia, aun aquellas con cuya estructura básica coincido, necesitan ser revisadas y aclaradas.

A este problema se añade otro de índole histórico-contextual. Prácticamente todas las definiciones de la democracia que aparecen en la bibliografía son una destilación de la trayectoria histórica y la situación actual de los países originarios,¹⁴ pero las trayectorias y la situación de otros casos que hoy pueden considerarse democráticos difieren notablemente de la de aquellos. Dado esto, una teoría de alcance adecuado debería examinar cuidadosamente esas diferencias, tanto por sí mismas como porque pueden generar características específicas, y eventualmente subtipos, de democracias en el conjunto del universo de casos pertinentes.

En el presente artículo argumento que las actuales teorías de la democracia necesitan ser revisadas desde un punto de vista analítico, histórico-conceptual y jurídico. Suponiendo que mi razonamiento no es muy erróneo, se desprende que es un serio error emprender el estudio comparativo de las democracias (en particular, aunque no exclusivamente, de las surgidas recientemente) como si las teorías actuales ofreciesen la firme ancla conceptual a que arriba me referí. A su vez, si esta afirmación es correcta, es también necesario examinar críticamente la teoría de la democracia a secas. Aunque esto sin duda implica alargar el camino por recorrer, puede brindar instrumentos conceptuales apropiados para lograr una mejor teoría de la democracia en sus diversas encarnaciones en el mundo contemporáneo. El presente artículo tiene el propósito de contribuir a dicha tarea, aunque advierto que es sólo un primer paso, destinado a aclarar el terreno conceptual. Por consiguiente, respecto a varios temas importantes (en particular la relación de un régimen democrático con ciertas características del Estado y del contexto social general, así como con diversas cuestiones vinculadas a la idea de agencia), me limito a establecer aquí una primera conexión con estos temas; estas conexiones sirven como mojones indicadores de temas por ser desarrollados en futuros trabajos.

¹³ H.L. Hart (1961:14); este autor examina definiciones del derecho, pero lo que me dice parece perfectamente aplicable a las definiciones de la democracia.

¹⁴ Utilizo esta expresión para referirme sintéticamente a los países de democratización temprana situados en el cuadrante noroeste del mundo, más Australia y Nueva Zelanda.

En la próxima sección examino algunas influyentes definiciones de la democracia y extraigo algunas conclusiones que abren camino a las siguientes secciones.

La nota al pie de Schumpeter

Tras enunciar que “La democracia es un método político [...] un cierto tipo de arreglo institucional para arribar a decisiones políticas —legislativas y administrativas—”, Joseph Schumpeter¹⁵ ofrece su célebre definición del “método democrático”: “El arreglo institucional para arribar a decisiones políticas mediante el cual los individuos adquieren el poder de decisión mediante la lucha competitiva por sus votos”. Esta es la paradigmática definición “minimalista” (o “procesalista”) de la democracia. Sin embargo, por lo general se olvida¹⁶ que Schumpeter no se detuvo ahí. En primer lugar, aclara que “el tipo de competencia por el liderazgo que define a la democracia (exige) que sea una libre competencia en procura de votos libres”.¹⁷ Inmediatamente Schumpeter introduce una advertencia cuando, luego de comentar que “el método electoral es prácticamente el único disponible para comunidades de mínimo tamaño”, agrega que dicho método no excluye “otras formas (menos competitivas) de asegurarse el liderazgo [...] porque si se las excluyera nos quedaríamos con un ideal totalmente carente de realismo”.¹⁸ Es significativo que al final de esta frase hay una nota al pie donde se lee lo siguiente: “Como ocurre en el campo económico, los principios jurídicos y morales de una comunidad llevan implícitas *ciertas* restricciones”.¹⁹ En contraste con la definición que Schumpeter dio poco antes, el significado de este enunciado es claro. Esto se debe, a mi juicio, a que su autor reparó en que estaba a punto de abrir una caja de Pandora: si la “competencia por el liderazgo” se relaciona con “los principios jurídicos y morales de una comunidad”, su definición del método democrático o de la forma en que éste opera no es tan minimalista como puede indicar una lectura aislada de la célebre definición arriba transcrita.

¹⁵ Schumpeter (1975 [1942]:242).

¹⁶ La excepción es núm. (1987), quien después de señalar esta omisión en la literatura (también notada por Hold, 1987), critica a Schumpeter por argumentar —inconsistentemente, como veremos— que su definición es minimalista.

¹⁷ Schumpeter (1975:217); ver p. 285 para una formulación semejante.

¹⁸ Schumpeter (1975:271).

¹⁹ Schumpeter (1975, núm. 5; el cursivo es del original).

Pero tampoco aquí se detiene Schumpeter. Agrega que, para que exista “una libre competencia en procura de votos libres” deben cumplirse ciertas condiciones ajenas al proceso electoral mismo. Afirma que “sí, al menos en principio, todos son libres de competir por el liderazgo político presentándose ante el electorado, en la mayoría de los casos (aunque no en todos) esto implica una dosis considerable de libertad de palabra *para todos*. En particular, esto implica normalmente una dosis considerable de libertad de prensa”.²⁰ En otros términos, para que haya un “método democrático” deben existir ciertas libertades, presumiblemente ligadas a “los principios jurídicos y morales de la comunidad” y, en la mayoría de los casos, vigentes *para todos* (como subraya el propio Schumpeter). Por último, cuando repasa su definición y otro enunciado emparentado con ella, según el cual “la función primordial del electorado (es) generar un gobierno”, Schumpeter aclara que “en esta frase incluyo la función de derribarlo”.²¹ Es decir que, aunque no lo explicita, deja claro que no se refiere a un acontecimiento puntual —una elección— sino a un procedimiento para elegir y derribar gobiernos a lo largo del tiempo. En otras palabras, la definición de Schumpeter va más allá de un acontecimiento único (una elección) para en realidad designar a un régimen que se prolonga a lo largo del tiempo.

En las páginas que siguen a los pasajes citados, Schumpeter enumera varias “condiciones para el éxito del método democrático”: 1) un liderazgo apropiado; 2) “la amplitud de las decisiones de política pública no debe ser excesiva”; 3) la existencia de “una burocracia bien capacitada, que goce de prestigio y tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un no menos fuerte *esprit de corps*”; 4) los dirigentes políticos deben ejercitar un alto grado de “autocontrol democrático” y de respeto mutuo; 5) debe haber asimismo “un buen grado de tolerancia para las diferencias de opinión”, en relación con lo cual, remitiéndose a su nota al pie antes mencionada, Schumpeter añade que es oportuno contar con “un carácter nacional y hábitos nacionales de cierto tipo”, y 6) “Todos los intereses que importan (deben ser) prácticamente unánimes no sólo en su adhesión al país sino también a los principios estructurales de la sociedad existente”.²²

Nuevamente, estas afirmaciones están lejos de ser claras, en sí mismas y en relación con las consecuencias previstas por Schumpeter en caso de no regir las condiciones por él enumeradas. En primer lugar, no nos dice si para “el éxito del

²⁰ Schumpeter (1975:271-72).

²¹ Schumpeter (1975:272); algo similar se lee en las pp. 269 y 273.

²² Schumpeter (1975:289-96).

método democrático” basta con que prevalezca una cualquiera de esas condiciones o si, como parece más razonable, tienen que cumplirse todas. En segundo lugar, omite decirnos si la “falta de éxito” implica que se suprimiría el “método democrático”, o si daría origen a alguna clase de democracia deficiente o, como dicen Collier y Levitsky, disminuida.²³ En caso de que la respuesta correcta fuera lo primero, tendríamos que añadir a la definición de Schumpeter toda la serie de dimensiones que he transcrito —lo cual, por supuesto, haría que esa definición dejase de ser una definición minimalista—. Si, por otro lado, la respuesta correcta es que existiría una clase de democracia disminuida, Schumpeter no nos habría ofrecido una tipología que diferenciase las democracias disminuidas de las plenas, a despecho de su afirmación de haber caracterizado cabalmente el “método democrático”.

Esas aclaraciones, salvedades, enunciaciones de condiciones necesarias y alusiones a un régimen, aparecen en las páginas inmediatamente posteriores a la de la famosa definición. No hay duda de que Schumpeter tiene una concepción elitista de la democracia: “Los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos a quienes han elegido [...] deben comprender que, una vez que han elegido a alguien, la acción elitista de la democracia no es necesariamente minimalista”. Claramente, las salvedades y agregados que Schumpeter introduce en su definición implican que ésta no es minimalista, ni exclusiva o estrechamente centrada en el “método” o proceso de las elecciones, como han supuesto este autor y sus comentaristas.

Argumentaré ahora que esto sucede también, implícita o explícitamente, con las definiciones contemporáneas de la democracia que suelen decirse o considerarse schumpeterianas, o sea minimalistas o procesalistas.²⁵ Entre ellas se destaca por su contundencia la ofrecida por Adam Przeworski: “La democracia es un sistema en el que los partidos pierden las elecciones. Hay partidos, o sea, división de intereses, valores y opiniones; hay competencia regulada. Y hay periódicamente ganadores y perdedores”.²⁶ Más recientemente, el mismo Przeworski y sus colaboradores ofrecieron una definición semejante, a la que explícitamente llaman “minimalista”: la democracia es

²³ Collier y Levitsky (1997).

²⁵ Algunos autores llaman “procesalistas” las definiciones que dicen contrastarse exclusivamente en el “proceso” de las elecciones. Como el significado es análogo a “minimalista”, en lo que sigue utilizaré sólo este término para aludir a este tipo de definición.

²⁶ Przeworski (1991:10).

un régimen en el cual los cargos de gobierno se cubren como consecuencia de contiendas electorales. Un régimen sólo es democrático si se le permite a la oposición competir, ganar y asumir cargos. En la medida en que esta definición se centra en las elecciones, es obviamente minimalista (lo cual), a su vez, implica tres características: incertidumbre *ex ante*, [...] irreversibilidad *ex post*, y [...] el hecho de que son repetibles.²⁷

Repárese en que, pese a que se limita a las elecciones, la irreversibilidad, y en especial de ganar cargos públicos (como consecuencia de las mismas),²⁸ implican la existencia de condiciones adicionales, similares a las de Schumpeter, para que tales elecciones puedan realizarse. Por lo menos, si la oposición va a contar con esas posibilidades, deben existir algunas libertades básicas.

Samuel Huntington, por su parte, luego de aseverar que “sigue la tradición schumpeteriana” define la democracia como un sistema político que existe “en la medida en que sus líderes más poderosos son seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos y virtualmente toda la población adulta puede votar”. Pero agrega —como lo hacen Schumpeter explícita y Przeworski implícitamente— que la democracia “también implica la existencia de libertades civiles y políticas de palabra, de prensa, de reunión y de asociación, indispensables para el debate político y para la realización de las campañas electorales”.²⁹ Análogamente, Giuseppe Di Palma nos dice que la democracia “se basa [...] en el sufragio libre y limpio en un contexto de libertades civiles, así como en la existencia de partidos competitivos, en la selección de candidatos alternativos para los cargos y en la presencia de instituciones políticas que regulan y garantizan el papel del gobierno y de la oposición”.³⁰ La definición que brindan Larry Diamond, Juan Linz y Seymour M. Lipset es más extensa, pero similar:

un sistema de gobierno que cumple con tres condiciones esenciales: *competencia* amplia y significativa ente individuos y grupos organizados (en especial los partidos políticos) para ocupar los cargos oficiales de poder efectivo, en forma periódica y con exclusión del uso de la fuerza; un grado “altamente inclusivo” de *participación política* en la selección de los dirigentes y de las políticas públicas, al menos a través de elecciones limpias,

²⁷ Przeworski *et al.* (1996:50-51).

²⁸ Przeworski *et al.*, p. 50. Recientemente, Przeworski (1997) ofreció otra característica de la democracia en un texto que, pese a su título (*Concepción minimalista de la democracia: una defensa*), se aparta del presunto minimalismo de las que he transcrito.

²⁹ Huntington (1991:7).

³⁰ Di Palma (1990:16).

periódicas, de las que no es excluido ningún grupo social importante (de personas adultas); un grado suficiente de libertades *civiles y políticas* —libertad de expresión, libertad de prensa, libertad para crear organizaciones y para afiliarse a ellas— que asegure la autenticidad de la competencia política y la participación.³¹

A su vez, si bien Giovanni Sartori centra su atención no tanto en las elecciones como en “un sistema de gobierno mayoritario limitado por los derechos de las minorías”,³² añade que para que exista una democracia es preciso que haya “una opinión pública autónoma (y) una estructuración policéntrica de los medios de comunicación y su interacción competitiva”.³³ Por último, Dietrich Rueschmeyer, Evelyn Huber Stephens y John Stephens concuerdan con estas definiciones: la democracia “implica, primero, elecciones periódicas, libres y limpias de representantes a través del sufragio universal e igualitario; segundo, la responsabilidad del aparato estatal respecto al parlamento electo [...] y tercero, las libertades de expresión y de asociación, así como la protección de los derechos individuales contra la acción arbitraria del Estado”.³⁴

Claramente, las definiciones que he transcrito se centran en elecciones de un cierto tipo, agregando, en la mayoría de los casos en forma explícita, ciertas condiciones concomitantes, enunciadas como libertades o garantías y/o suficientes para la existencia de ese tipo de elecciones. Algunas de estas definiciones se dicen minimalistas, al estilo de la de Schumpeter, pero en la medida en que deben presuponer, al menos implícitamente, ciertas libertades concomitantes, tal pretensión parece injustificada. Por otro lado, ya sea que pretendan o no ser minimalistas, estas definiciones tienen la importante ventaja de ser realistas: al menos en lo que se refiere a las elecciones, enuncian atributos cuya presencia o ausencia podemos verificar empíricamente. Repito: aunque estas definiciones no se superponen por completo, todas coinciden en incluir dos clases de elementos: elecciones limpias³⁵ para los más altos cargos gubernamentales (excluyendo a los tribunales superiores y las fuerzas armadas y, crecientemente, la dirección de bancos centrales) y las ya mencionadas libertades

³¹ Diamond, Lipset y Linz (1990: 6-7); el cursivo es del original.

³² Sartori (1987:24).

³³ Sartori (1987:98-110).

³⁴ Rueschmeyer, Huber Stephens y Stephens (1992:43). Con el segundo atributo estos autores introducen un nuevo elemento, referido al Estado y no al régimen, pero por el momento no es necesario que nos detengamos en esto.

³⁵ Más adelante defino lo que entiendo por elecciones “limpias”.

o garantías. Además, estas definiciones se refieren (aunque a menudo implícitamente) a un régimen que perdura en el tiempo, no sólo elecciones sino acontecimientos aislados. Más adelante retomaré estas observaciones.

Hay otras definiciones que también pretenden ser realistas, pero no califican como tales porque enuncian características que no se encuentran en ninguna democracia existente o porque proponen atributos excesivamente vagos. Entre las primeras incluyo las que son tributarias de la “democracia etimológica”³⁶ postulando que “gobierno”; de alguna manera, es el *demos*, el pueblo o la mayoría de la población.³⁷ En cualquier interpretación del “gobierno” que entraña la actividad deliberada de un agente, no es esto lo que ocurre en las democracias contemporáneas, si bien pudo haber sucedido en gran medida (pero no totalmente) en Atenas.³⁸ Otras definiciones intentan sortear esta objeción conservando la noción básica del *demos como agente*. Por ejemplo, Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl afirman que “la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son responsabilizados por sus acciones en la esfera pública por los ciudadanos, quienes *actúan indirectamente* a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos”.³⁹ El problema radica en las dos palabras enfatizadas: no se nos dice qué significa “actuar indirectamente”, ni creo que haya modo de saberlo con razonable precisión.

Las definiciones realistas de la democracia contrastan con las prescriptivas, que nos indican cómo debería ser la democracia. Estas definiciones nos dicen poco sobre dos asuntos importantes: uno, cómo caracterizar a las democracias realmente existentes —o si, según tales teorías, debe o no considerárselas democracias— y, dos, cómo mediar la brecha (al menos en teoría si no en la práctica) entre las democracias definidas de manera realista y de manera prescriptiva. Por ejemplo, Sheila Benhabib señala que la democracia es “un modelo para organizar el ejercicio público y colectivo del poder en las principales instituciones de una sociedad sobre la base del princi-

³⁶ Sartori (1987:21).

³⁷ Ver, por ejemplo, las siguientes definiciones: “Una democracia fuerte y de modalidad participativa resuelve los conflictos [...] a través de un proceso participativo de legislación continua y directa, y de creación de una comunidad política capaz de transformar a los individuos privados en ciudadanos libres, y a los intereses parciales y privados en bienes públicos” (Barber, 1984:151); “El significado central de la democracia es el control popular de la toma colectiva de decisiones por parte de ciudadanos iguales” (Beetham, 1993:61); “Los demócratas están comprometidos con la idea de que el gobierno lo ejerce el pueblo... El pueblo es soberano y en todas las cuestiones vinculadas a la vida colectiva se gobierna a sí mismo” (Shapiro, 1996:224).

³⁸ Hansen (1991).

³⁹ Schmitter y Karl (1993:40; el cursivo es mío).

pio de que las decisiones que afectan el bienestar de la colectividad *pueden considerarse* el resultado de un procedimiento de deliberación libre y racional entre individuos considerados moral y políticamente iguales ente sí”.⁴⁰ También en este caso las palabras subrayadas son las problemáticas: no se nos dice en qué sentido, hasta qué punto y por quiénes “puede considerarse” que las democracias satisfacen el requisito estipulado en la definición. Una objeción semejante cabe al concepto de democracia enunciado por Jürgen Habermas, pues para la caracterización y legitimación de la democracia y del derecho democrático se basa en la existencia de una esfera deliberativa no impedida, que en la práctica es extremadamente difícil encontrar.⁴¹

⁴⁰ Benhabib (1996:68); el cursivo es mío. Ésta y otras definiciones prescriptivas omiten referirse explícitamente a las elecciones. Lo mismo cabe decir de definiciones no prescriptivas que se fundan en la teoría de la elección racional, como la de Weingast (1997), en la que el foco está puesto en las restricciones a los gobernantes y las garantías de los gobernados. Dado que sea cual fuere la evaluación normativa que hace un autor de las elecciones éstas claramente forman parte central de las democracias actuales, esta omisión mengua seriamente la utilidad de dichas definiciones.

⁴¹ Habermas (1996:296): “El elemento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa”. En otro lugar (p.107), Habermas sostiene que “las únicas normas de acción válidas (entre las cuales se encuentran las que “establecen un procedimiento para la elaboración legítima de las leyes” (p. 110) son aquellas “con las cuales todas las personas afectadas por ellas *podrían concordar* como participantes en discursos racionales” (el cursivo es mío). Niklas Luhmann (1998:164) plantea una objeción, a mi juicio decisiva, a esta y semejantes definiciones: “En esta afirmación, todos los conceptos son minuciosamente explicados salvo la palabra *podrían*, mediante la cual Habermas enmascara el problema. Se trata de un modalizador condicional y desde Kant sabemos que en estos casos el enunciado debe especificarse dando las condiciones de (su) posibilidad. Sin embargo, esto no se nos dice... ¿Quién determina lo que *podría* producir un acuerdo razonable, y de qué manera lo hace?” (el cursivo es del original). Recientemente Rawls propuso una definición de la ley legítima y, por implicación, de la democracia, que también tiene el inconveniente de proponer condiciones hipotéticas sin enunciar sus condiciones de posibilidad ni las consecuencias de que tales condiciones estén ausentes: “Cuando en lo relativo a una cuestión constitucional fundamental o a una cuestión de justicia básica los correspondientes funcionarios gubernamentales actúan obedeciendo la razón pública, y cuando todos los ciudadanos razonables se autoconciben idealmente como legisladores que se atienen a la razón pública, la legislación que expresa la opinión de la mayoría es una ley legítima” (Rawls, 1997: 770). Para equilibradas evaluaciones de las teorías “deliberativas” de la democracia, ver Maiz (1996), Johnson (1998), y Fearon (1998). Me apresuro a añadir que, a mi entender, la deliberación, el diálogo y el debate ocupan un lugar muy importante en la política democrática, y que en principio cuanto mayor sea su presencia mejor será la democracia. No obstante, esto no implica que una esfera idealizada o hipotética de deliberación pública deba convertirse en un componente de la definición o en un requisito de la democracia.

Invoco ahora otra definición realista, la de la poliarquía de Robert Dahl.⁴² La prefiero a otras de la misma índole porque incluye pormenores útiles y porque el término “poliarquía” permite diferenciar la democracia política de otras formas y ámbitos de la democracia. En cuanto a su estructura, es común a la de otras definiciones realistas. En primer término, establece cuáles son las características de las elecciones limpias (cláusulas 1 a 4); luego enumera ciertas libertades, que Dahl llama “derechos políticos primarios inherentes al proceso democrático”⁴³ (cláusulas 5 a 7),⁴⁴ que estiman necesarios para que las elecciones posean las características estipuladas. Antes de pasar a otros temas, debo estipular qué entiendo por “elecciones limpias”.

Elecciones limpias

Llamo elecciones “limpias” las que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e incluyentes, y en las que pueden votar los mismos que, en principio, tienen el derecho de ser elegidos —o sea, los que gozan de ciudadanía política—. Si las elecciones son competitivas, los votantes tienen ante sí por lo menos seis opciones: votar por el partido A, votar por el partido B, no votar, votar en blanco, emitir un voto nulo; o adoptar algún procedimiento aleatorio para determinar cuál de las opciones anteriores pondrán en práctica. Además, los dos partidos (como mínimo) que compiten deben contar con razonables oportunidades para hacer conocer sus posiciones a todos los votantes potenciales y efectivos. El voto también debe ser libre, en el sentido de que los ciudadanos no son coaccionados al votar ni al tomar sus decisiones acerca de a

⁴² De las diversas definiciones, algo diferentes entre sí, que ha dado Dahl, elijo la incluida en 1989:120. La poliarquía presenta los siguientes rasgos: “1) *Funcionarios electos*. El control de las decisiones oficiales sobre la política pública es otorgado por la constitución a los funcionarios electos. 2) *Elecciones libres y limpias*. 3) *Los funcionarios electos* son elegidos (y removidos de sus cargos por medios pacíficos, p. 233) en elecciones frecuentes llevadas a cabo con ecuanimidad, en las que la coacción es comparativamente poco común. 4) Prácticamente todos los adultos tienen *el derecho a presentarse para ocupar cargos públicos*. 5) *Libertad de expresión*. 6) *Información alternativa* (incluido el hecho de que) existan fuentes alternativas de información y sean protegidas por la ley. 7) *Autonomía de asociación*. A fin de concretar sus diversos derechos, incluidos los de la lista anterior, los ciudadanos tienen también el derecho de crear asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos independientes y grupos de intereses”.

⁴³ Dahl (1989:170).

⁴⁴ Reformulando parcialmente lo expresado por Dahl, llamaré a estas libertades “libertad de (acceso a la) información (alternativa)” y “libertad de expresión”.

quién votar. Para que la elección sea igualitaria, todos los votos deben computarse igualmente y sin fraude, independientemente de la posición social u otras calificaciones de cada votante.⁴⁵ Por último, las elecciones deben ser decisivas, en varios sentidos. Uno, que los ganadores puedan ocupar los cargos correspondientes. Dos, que los funcionarios electos, basándose en la autoridad que normalmente se asigna a sus cargos, puedan tomar las correspondientes decisiones de política pública. Tres, que esos funcionarios concluyan sus mandatos en el plazo y/o en las condiciones estipulados por el correspondiente marco constitucional.

Que las elecciones sean competitivas, libres, igualitarias y decisivas implica, como dice Przeworski,⁴⁶ que los gobernantes pueden perderlas y —agrego— deben acatar el resultado. Esta clase de elección es una característica específica de un régimen democrático, o poliarquía o democracia política —usaré estos tres términos como equivalentes a lo largo del presente texto—. En otros casos también pueden efectuarse elecciones (como en países comunistas o en otros países autoritarios, o para la designación de un papa, o incluso bajo ciertas juntas militares), pero sólo en la poliarquía hay el tipo de elección que satisface todos los criterios recién mencionados.⁴⁷ Adviértase que los atributos recién especificados nada dicen sobre la composición del electorado. Ha habido democracias oligárquicas, con un sufragio limitado, que satisfacían los atributos arriba enunciados. Sin embargo, como consecuencia de los procesos históricos de democratización en los países originarios y de su difusión a otros países, la democracia adquirió otra característica, la inclusividad: el derecho a votar y a ser elegido fue ganado, con pocas excepciones, por todos los miembros adultos del respectivo país.⁴⁸ En aras de la brevedad, de ahora en más llamaré

⁴⁵ Aquí afirmo simplemente que en el momento del escrutinio cada voto debe contarse por uno (o, en el caso de sistemas electorales de voto plural, en igual cantidad que todos los demás). Con eso paso por alto el complicado problema —no cuento en este momento con espacio ni conocimientos para resolverlo— derivado de que las reglas para agregar los votos pueden llevar a que los emitidos en ciertos distritos pesen más (a veces mucho más) que los de otros distritos —respecto a América Latina y la seria sobrerrepresentación de ciertos distritos en algunos países, ver Mainwaring (1999), y Samuel y Snyder (1998)—. Como es obvio, en algún momento la sobrerrepresentación puede ser tan marcada que elimina toda apariencia de igualdad electoral, como ocurría en algunos parlamentos medievales, donde los votos se computaban por estamentos, independientemente del número de representantes y representados de cada estamento.

⁴⁶ Przeworski, 1991, pág.10.

⁴⁷ Sartori, 1987; ver también Rikor, 1982, pág.5.

⁴⁸ Es necesario estipular algo más, aunque se trata de una precondition estructural de las elecciones limpias, no un atributo de éstas. Me refiero a la existencia de un dominio territorial indiscutido que

“elecciones limpias” a las que reúnen las condiciones de ser libres, competitivas, igualitarias, decisivas e incluyentes.

Digresión comparativa 1

Como el carácter decisivo de las elecciones no aparece en las definiciones existentes de la democracia y de las elecciones democráticas,⁴⁹ hace falta aquí una explicación. En un texto anterior propuse añadir este atributo, argumentando que su omisión es sintomática del grado en que las actuales teorías de la democracia incluyen supuestos no analizados, que deberían explicitarse a fin de que tales teorías tengan alcances comparativos adecuados. En la bibliografía existente se presume, simplemente, que una vez realizadas las elecciones y declarados los ganadores, éstos ocupan sus cargos y gobiernan con la autoridad y durante el periodo que prescribe la constitución del respectivo país. Sin duda esto refleja la experiencia de que, tras haber triunfado en elecciones que poseían todos los atributos mencionados, a los candidatos se les impidió asumir cargos, a menudo mediante un golpe militar. Ocurrió también que gobernantes elegidos democráticamente, como Boris Yeltsin y Alberto Fujimori, suprimieron inconstitucionalmente el parlamento y altos cargos del poder judicial. Por último, de manera explícita en casos como Chile en nuestra época (y con menos formalidad, pero no menos efectividad en otros países latinoamericanos y asiáticos), ciertas organizaciones aisladas del proceso electoral, por lo común las fuerzas armadas, retienen poder de veto o “ámbitos reservados”⁵⁰ que limitan severamente la autoridad de los gobernantes electos. En todos estos casos, las elecciones no son decisivas: no generan, o dejan de generar, algunas de las consecuencias básicas que se supone ellas conllevan.

define en forma unívoca al electorado. Como recientemente varios autores han analizado suficientemente esta cuestión (Linz y Stepan, 1996:16-37; Olle, 1991, 1993; Przeworski *et al.*, 1996; Schmitter, 1993, entre otros), no me ocuparé de ella aquí.

⁴⁹ Las excepciones son la “irreversibilidad *ex post*” de las elecciones democráticas de Przeworski *et al.* (1996:51), así como el análisis de Linz (1998) sobre la democracia como gobierno *pro tempore*. Sin embargo, estos autores examinan sólo algunos aspectos de lo que he denominado el “carácter decisivo” de tales elecciones (ver O’Donnell, 1996, para un examen más detallado de este tema). Obviamente, estas posibilidades no son ignoradas por los estudios regionales o por países. Pero el hecho de que ellas no han sido recogidas en las formulaciones generales de la teoría democrática es una indicación de la tenacidad con que sobreviven en ella presuposiciones que pueden haber sido correctas para los países originarios (y, por cierto, no siempre), pero que evidentemente no valen para otros casos.

⁵⁰ Acerca de Chile, ver Garretón (1987, 1989), y Valenzuela (1992).

Los componentes de un régimen democrático, o poliarquía o democracia política

Recordemos que las definiciones realistas de la democracia contienen dos tipos de componentes. El primero consiste en enunciaciones de lo que se considera elecciones limpias. Esta es una definición estipulativa,⁵¹ equivalente a la de “triángulo es una figura plana limitada por tres líneas rectas”; ella establece que una elección será considerada limpia si se cumplen cada uno de los componentes enunciados. El segundo tipo, en cambio, enumera condiciones —denominadas libertades, o garantías, o “derechos políticos primarios”— que rodean a las elecciones limpias. Estas libertades son condiciones de existencia de un objeto —las elecciones limpias— con el cual se encuentran en una relación casual. Las libertades complementan la definición estipulativa con una enunciación del tipo “Para que exista X, deben existir también las condiciones A...N”. Lo mismo que vimos en Schumpeter, que yo sepa ninguna de las definiciones realistas aclara si las condiciones que proponen son necesarias y/o conjuntamente suficientes, o si simplemente aumentan la probabilidad de que haya elecciones limpias. Esta vaguedad nos indica la presencia de algunos problemas que examino más adelante, luego de señalar un tercer aspecto de estas definiciones.

Antes dije que un supuesto, a menudo implícito, de estas definiciones de la democracia es que no se refieren a un acontecimiento aislado sino a una serie de elecciones que se prolonga durante un futuro indeterminado. Decir esto equivale a hablar de una institución. Las elecciones a las que se refieren estas definiciones son institucionalizadas: prácticamente todos los actores, políticos o no, dan por sentado que se seguirán realizando elecciones limpias durante un futuro indeterminado, ya sea en fechas legalmente preestablecidas (en los sistemas presidencialistas) o de acuerdo con circunstancias también legalmente preestablecidas (en los sistemas parlamentarios). Esto implica que los actores dan también por sentado que las libertades concomitantes continuarán en vigor. Si estas expectativas son ampliamente compartidas por la población, las elecciones limpias se institucionalizan.⁵² Estos casos no sólo difieren de los regímenes autoritarios y de aquellos en que las elecciones no son limpias, sino también de casos en los que, por más que hubo alguna elección limpia, no existe la expectativa generalizada de que las continuará habiendo en el futuro. Sólo en el primer tipo de situación los agentes relevantes ajustan racionalmente sus estrategias a la expectativa de que seguirá habiendo elecciones limpias. Normalmente, la

⁵¹ Sobre definiciones en general, ver Copi y Cohen (1998).

⁵² Para otros argumentos, ver O'Donnell (1996).

confluencia de esas expectativas aumenta la probabilidad de que continúen realizándose dichas elecciones.⁵³ De lo contrario, las elecciones no son “el único juego existente”⁵⁴ y los agentes relevantes invierten en recursos no electorales como medio de acceder a los altos cargos de gobierno que establece el régimen respectivo.⁵⁵

Este último término exige aclaración. Modificando levemente la definición que propuse con Philippe Schmitter,⁵⁶ entiendo por “régimen” las pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos y estrategias que se les permite emplear para lograr el mismo.⁵⁷ Cuando las elecciones limpias son institucionalizadas, ellas son un central componente del régimen, ya que son el único medio de acceso (con las excepciones ya anotadas) a los principales puestos de gobierno. Por tanto, en la democracia política las elecciones no sólo son limpias; son también institucionalizadas. Esta clase de elección, además de las libertades concomitantes que aún debemos analizar, tienen un tipo de régimen:⁵⁸ la poliarquía o democracia política.

⁵³ La probabilidad de esta continuidad no significa que después de “N” elecciones de esta índole una democracia esté “consolidada” (como aduce, por ejemplo, Huntington, 1991), ni que otros aspectos del régimen (tal como se los supone existentes en los países originarios) estén institucionalizados o en proceso de estarlo. Para análisis de estas cuestiones, ver O’Donnell (1996), así como la réplica de Gunther, Puhle y Diamandouros (1996).

⁵⁴ Como dicen Przeworski (1991:26) y Linz y Stepan (1996:5). En rigor, estos autores no se refieren a las elecciones como “el único juego existente” sino a la democracia, pero no puedo ocuparme aquí del matiz implicado por esta diferencia.

⁵⁵ Por más que los agentes prevean que entre t1 y t2 las elecciones serán limpias, piensan que hay una alta probabilidad de que no lo sean en t3, ya acudirán a este tipo de recursos extraelectorales en t1, en una regresión anticipatoria que es bien analizada en los estudios del dilema del prisionero con un número fijo de iteraciones.

⁵⁶ O’Donnell y Schmitter (1989:73, núm. 1).

⁵⁷ Adviértase que esta definición se refiere exclusivamente a los patrones de acceso a las superiores posiciones de gobierno y nada dice acerca de las modalidades de ejercicio de la autoridad derivada de esas posiciones. Mazzuca (1998) argumenta convincentemente sobre la conveniencia de trazar esta distinción, que se remonta a Aristóteles; no obstante, en el presente artículo sólo trato de un modo muy genérico las modalidades de ejercicio de la autoridad.

⁵⁸ Tal vez un buen símil sea el de una cadena de montañas de distintas alturas en la que hay un único camino que conduce a la cumbre. El mapa de estas montañas es el de las organizaciones que componen el aparato estatal, cada una de las cuales está conectada con las demás, pero es relativamente independiente de ellas. Lo característico de la democracia es que, con las excepciones ya comentadas, sólo funcionarios electos ocupan las cumbres de esas montañas, desde donde ejercen una autoridad legalmente definida sobre el resto de la configuración.

Tras estas acotaciones acerca de un régimen que incluye elecciones limpias e institucionalizadas, pasamos ahora a un asunto más complicado: el de las libertades concomitantes.

Una primera mirada a las libertades políticas

Parece obvio que para la institucionalización de elecciones limpias, sobre todo dado que ellas implican expectativas de duración indefinida, esas elecciones no bastan por sí solas. Deben existir además ciertas libertades o garantías concomitantes a las elecciones que, hecho éste muy importante, continúan vigentes entre una y otra elección. De otro modo, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o incluso anular las futuras elecciones. Recordemos que para Dahl las libertades relevantes son de expresión, asociación e información, y que otros autores postulan, más o menos expresamente y en mayor o menor detalle, libertades similares. Advirtamos en primer lugar que el efecto combinado de las libertades enumeradas por Dahl y otros autores no garantiza plenamente que las elecciones sean limpias. Por ejemplo, el gobierno podría prohibir que los candidatos de la oposición viajen por el país, o someterlos a encarcelamientos arbitrarios por razones supuestamente ajenas a su condición de candidatos; en tales casos, aunque rigieran las libertades enumeradas por Dahl, difícilmente concluiríamos que las elecciones son limpias. Dicho de otro modo, las condiciones propuestas por Dahl y otros no son suficientes para garantizar este tipo de elección. En realidad son condiciones necesarias que en conjunto sustentan un juicio probabilístico: si dichas condiciones se cumplen, hay, *ceteris paribus*, buenas probabilidades de que las elecciones sean limpias.

Los atributos de las elecciones limpias son estipulados por definición; las libertades “políticas”,⁵⁹ en cambio, se derivan por inducción: son el resultado de una razonada evaluación empírica acerca del impacto de diversas libertades en la probabilidad de que las elecciones sean limpias. Esta evaluación es regida por el evidente propósito de encontrar un conjunto básico o nuclear de libertades, en el sentido de que su enumeración no se convierta en un inútil inventario de todas las libertades que podrían concebiblemente influir en la limpieza de las elecciones. El problema reside en que, como los criterios de inclusión de algunas libertades y exclusión de otras están basados en juicios inductivos, no puede haber una teoría que establezca una clara y

⁵⁹ Abajo resultará clara la razón por la cual utilizo este término entre comillas.

sólida línea demarcatoria entre las condiciones incluidas (necesarias e, idealmente, en conjunto suficientes), por un lado, y las excluidas, por el otro. Este es uno de los motivos —aunque, como veremos, no el único— de que no exista acuerdo general acerca de cuáles serían esas libertades “políticas”, y de que sea muy improbable que alguna vez se alcance dicho acuerdo. Esta, a su vez, creo que es la principal razón de la persistente atracción que ejercen las definiciones minimalistas de la democracia y de su menos persistente imposibilidad de limitarse a las elecciones; la caja de Pandora que Schumpeter trató de evitar, pero no pudo, sigue con nosotros.

Hasta ahora he examinado lo que podríamos llamar los límites externos del conjunto de libertades o garantías concomitantes de las elecciones limpias; o sea, la cuestión de qué libertades incluir y cuáles excluir de dicho conjunto. Pero hay otro problema, que robustece la conclusión escéptica a que antes llegué; lo denominaré el problema de los límites internos de cada una de estas libertades. Todas ellas contienen una “cláusula de razonabilidad” que, nuevamente, suele quedar implícita en la teoría democrática, al menos tal como la han producido la mayoría de los politólogos y sociólogos.⁶⁰ La libertad de asociación no incluye crear organizaciones con fines terroristas; la libertad de expresión está limitada, entre otras cosas, por los delitos de calumnia o injuria; la libertad de información no impide que la propiedad de los principales medios de comunicación esté oligopolizada, etc. ¿Cómo podemos determinar si estas libertades son o no efectivas? Los casos que se aproximan a uno u otro extremo no plantean problemas, pero otros caen en una zona gris entre ambos polos. En estos casos, la respuesta depende —nuevamente— de juicios inductivos sobre el grado en que la débil, parcial o intermitente existencia de ciertas libertades sustenta o no la probabilidad de que haya elecciones limpias.⁶¹ Una vez más, no hay bases

⁶⁰ En contraste, esta cuestión ha generado una enorme bibliografía entre los juristas. Más adelante me referiré a ciertos aspectos de esta bibliografía, así como a su infortunado apartamiento respecto de la mayor parte de la ciencia política y de la sociología política contemporáneas.

⁶¹ Las clasificaciones de países en función de este tipo de atributos (sobre todo las de Freedom House) están muy difundidas, aunque son operacionalizaciones bastante groseras de los conceptos subyacentes. Es evidente que estas clasificaciones no escapan a los problemas de límites externos o internos que señalo en el texto. Además, otros actores aplican criterios muy diferentes. Por ejemplo, los gobiernos de los países originarios suelen utilizar criterios muy indulgentes (básicamente, que se realicen elecciones nacionales, sin preocuparse mucho por averiguar si son limpias) para otorgar a otros países el título de “democráticos”, sobre todo si mantienen con sus gobiernos relaciones amistosas. En cambio, otros actores exigen el respecto efectivo y generalizado a toda una serie de derechos humanos, sin importar su influencia más o menos directa sobre las elecciones libres (ver, por ejemplo, los capítulos de Juan Méndez y Paulo Sérgio Pinheiro en Méndez, O’Donnell y Pinheiro (eds.), 1999).

teóricas para dar una clara y firme respuesta a esta cuestión: los límites externos e internos de las libertades políticas son teóricamente indecidibles. Esta es una importante conclusión sobre la que volveré porque, aunque es sorprendentemente ignorada por la teoría democrática contemporánea, está cargada de consecuencias.

Otra dificultad deriva de que los límites internos de las libertades enumeradas por Dahl, y de otras libertades potencialmente relevantes para las elecciones limpias, han sufrido cambios significativos a lo largo del tiempo. Baste señalar que ciertas restricciones de la libertad de expresión y de asociación, que en los países originarios eran juzgadas aceptables hasta no hace mucho, hoy parecerían claramente antidemocráticas.⁶² Teniendo esto presente, ¿cuán exigentes han de ser los criterios que aplicamos a las democracias nuevas (y a las viejas democracias que no pertenecen al cuadrante noroccidental del mundo)? ¿Debemos aplicar los criterios hoy prevalentes en los países originarios o los empleados en su pasado, o debemos hacer en cada caso, nuevamente, una razonada evaluación inductiva de esas libertades en función de la probabilidad de que permitan o impidan la realización de elecciones limpias? Me parece que la última posibilidad es la más razonable, pero no reenvía redondamente al problema del carácter indecidible de estas libertades, ahora complicado aún más por su variabilidad histórica.

Por estas razones, he llegado a la conclusión de que hay y seguirá habiendo discrepancias en los círculos académicos, y por cierto en el ámbito de la política práctica, acerca de dónde trazar los límites externos e internos de las libertades concomitantes de las elecciones limpias. Eso no es producto de una falla de las tentativas de enumeración de esas libertades. Ellas son muy importantes —condiciones necesarias para la existencia de un régimen centrado en elecciones limpias— y como tales merecen ser enumeradas. Además, es intuitivamente evidente, y puede ser verificado empíricamente, que la ausencia de algunas de estas libertades (digamos, de expresión, o de asociación, o de movimiento) suprime la probabilidad de que haya elecciones limpias. Pero, por otro lado, el carácter inductivo de esas enumeraciones y el problema conexo de sus límites internos y externos muestran sus limitaciones como enunciados teóricos, *per se* y en su capacidad de persuasión intersubjetiva. Estas limitaciones implican que esta cuestión es rigurosamente indecidible. Consecuentemente, en vez de ignorarlas o de tratar de fijar artificialmente los límites internos y externos de esas

⁶²Holmes y Sunstein (1999:104) sostienen, por ejemplo, que “lo que hoy significa la libertad de palabra para la jurisprudencia norteamericana contemporánea no es lo que significa cincuenta o cien años atrás”. Estos autores agregan que “los derechos se amplían y se restringen permanentemente” (*ibid.*).

libertades, un camino más fructífero consiste en tematizar teóricamente las razones e implicaciones de esa indecidibilidad.⁶³

Aunque todavía nos queda mucho terreno por recorrer, con el análisis precedente hemos alcanzado un punto importante en sí mismo y porque nos ubica, por decirlo así, en un promontorio desde el cual se pueden visualizar los caminos que aún debemos transitar. Un comentario necesario a esta altura de mi análisis es que he coincidido, aunque con algunas salvedades y agregados, con los autores que proponen definiciones realistas de la democracia o, más precisamente, de un régimen democrático, o democracia política o poliarquía; en términos del texto de Collier y Levitsky ya citado, he “precisado” esas definiciones mediante el agregado de algunos elementos que ellas dejan implícitos. Me parece conveniente incluir de manera expresa en esta definición dos clases de componentes. Uno, un régimen centrado en elecciones limpias e institucionalizadas; y dos, pese a ser indecibles, el conjunto básico de libertades que razonablemente —porque derivadas de una cuidadosa inducción— parece necesario para que la probabilidad de tales elecciones sea alta. Otro comentario es que éste no es un criterio minimalista: no centra la atención exclusivamente en las elecciones, haciendo caso omiso de las libertades concomitantes. Sostengo que una definición apropiada debe centrarse en un régimen que incluye, pero no se reduce, a un tipo específico de elecciones. En otras palabras, el objeto propio de una teoría de la democracia política no son las elecciones libres *per se* sino el régimen. Por otro lado, el criterio definicional que propongo es restringido, ya que rechaza incluir una enumeración pormenorizada (en última instancia inagotable y analíticamente estéril) de las libertades potencialmente relevantes.

Acabo, por tanto, de proponer una definición realista y restringida, pero no minimalista, de la democracia política. Creo que ella es útil por varias razones. Una, de índole conceptual, es que permite generar un conjunto de casos diferentes de la amplia y variada gama de casos que son no-democracias, ya se trate de distintos tipos de regímenes abiertamente autoritarios o de otros en los cuales si bien se realizan elecciones, éstas no son limpias e institucionalizadas.⁶⁴ La segunda razón, empírica y

⁶³ Aunque con referencia a otro tema (conceptos de igualdad), Amartya Sen (1993:33-34) expresa acertadamente: “Si una idea básica posee una ambigüedad esencial, la formulación adecuada de esa idea debe procurar *captar* tal ambigüedad en lugar de ocultarla o eliminarla” (el cursivo es del original).

⁶⁴ Algunos casos se sitúan, empero, en una zona gris entre estos polos. No obstante, dado el carácter indecible de las libertades políticas, no veo cómo puede evitarse este problema, aunque una mejor elucidación de la definición de la democracia puede minimizarlo o al menos aclarar en cada caso cuáles son sus aspectos más problemáticos.

también conceptual, es que una vez generado dicho conjunto de casos, queda abierto el camino para el análisis y comparación de similitudes y diferencias entre esos casos y sus subconjuntos.⁶⁵ La tercera razón es a la vez práctica y normativa: la existencia de este tipo de régimen y sus libertades concomitantes, pese a las deficiencias que pueden existir en otras esferas de la vida social y política, implica un enorme progreso en relación con la arbitrariedad de todo tipo de dominación política autoritaria. Al menos, el acceso a esas libertades genera la posibilidad de utilizarlas como base de protección y potenciación para el logro o ampliación de otras libertades. La cuarta razón es que a lo largo de la historia muchos se movilizaron y corrieron grandes riesgos en demanda de este tipo de régimen y sus libertades concomitantes. Parece claro que, más allá de esperanzas a veces míticas sobre otros beneficios que conllevaría el logro de las libertades políticas, la demanda por estas libertades fue el motor de las grandes movilizaciones que a menudo precedieron la terminación de regímenes autoritarios.⁶⁶ En muchas de las nuevas democracias hay datos que muestran que una alta proporción de sus poblaciones reconoce y valora positivamente estas libertades.⁶⁷ Además, si olvidáramos que esas mismas libertades importan a muchos seres humanos, nos sería imposible entender el alto grado de apoyo a la democracia que se da hoy en todo el mundo, a pesar del desempeño con frecuencia deficiente de los gobiernos.⁶⁸ La sexta y última razón es, lo mismo que las inmediatamente anteriores,

⁶⁵ Por ejemplo, en su definición de “democracia liberal”, Diamond (1999:11) incluyó, además de los atributos habitualmente postulados por las definiciones realistas, otras características, como la existencia de rendición de cuentas horizontal, de igualdad ante la ley y de un poder judicial independiente y no discriminatorio. No dudo que éstos son rasgos muy positivos, pero creo también que en lugar de convertirlos en componentes de la definición de democracia, sería más provechoso estudiar el grado en que éstas y otras características están presentes o no en el conjunto de casos generados por la definición realista y restringida que propongo. Este procedimiento facilitaría el estudio, a lo largo del tiempo y de diversos casos, de diferencias y cambios producidos en las características que postula Diamond, entre otras.

⁶⁶ La conclusión a que llegan Klingeman y Hefferbert (1998:23) en su estudio de encuestas realizadas en países poscomunistas se aplica también a otras regiones: “En 1989 y 1991 los habitantes de países de Europa central y oriental no ganaron las calles en busca de comida, sino de libertad”. Sobre la base de otro estudio que examina un amplio banco de datos de encuestas, Welzel (1999) por su parte afirma que las “aspiraciones a la libertad” son predominantes en la mayoría de los ciudadanos de las nuevas democracias.

⁶⁷ Ver Rose y Mishler (1996).

⁶⁸ En Klingeman (1998) se hallan datos de encuestas sobre apoyo de la democracia “como forma de gobierno”, recogidos en las democracias originarias y muchas de las nuevas; las medias regionales que obtuvo este autor (pp. 22-23) son las siguientes: Europa occidental, 90%; Europa oriental, 81%; Asia, 82%; África, 86%; América del Norte y Central, 84%; América del Sur, 86%, y Australia/Oceanía, 83%.

práctica y normativa. La sexta y última razón es, lo mismo que las inmediatamente anteriores, práctica y normativa. Los datos de los estudios ya citados, así como innumerables adicionales que adjudiquen al término “democracia”, la mayor parte de la gente en la mayoría de los países incluye ciertas libertades políticas y elecciones que, a su juicio, son razonablemente limpias. En el lenguaje corriente, en el del periodismo y en el de muchos políticos, y también de acuerdo con los criterios propuestos por las definiciones académicas que (en parte por este motivo) llamé “realista”, esas características bastan para calificar a un país como “democrático”. Este calificativo tiene una connotación normativa positiva, como lo evidencia que llamar democrático “a un país” es una metonimia; designa al todo, el país, con el atributo positivamente connotado de una de sus partes, el régimen.⁶⁹

Deseo subrayar los argumentos precedentes porque hemos llegado a un punto que se presta fácilmente a malentendidos. Por un lado confío haber dejado en claro que un régimen democrático es extremadamente importante *per se*. Esto exige formular una definición adecuada de dicho régimen, por eso propuse que un régimen que satisficiera los criterios realistas y restringidos ya enumerados puede llamarse *democracia política*, o equivalentemente, *poliarquía* o *régimen democrático*: repito que uso estos tres términos como sinónimos. Además, si se acepta el uso prevaeciente tanto dentro como fuera de los círculos académicos, dicho régimen puede rotularse simplemente una *democracia*, pero en este caso debe recordarse que se trata de una metonimia, o sea que el término tiene una extensión⁷⁰ mayor que la de “régimen”.

Por otro lado, aunque el nivel del régimen es una parte fundamental de nuestro tema, éste no termina ahí. En este punto me aparto de los teóricos que prefieren restringir el concepto de democracia exclusivamente al nivel del régimen. En el resto del presente texto emprendo un análisis preliminar de algunas conexiones del régimen democrático con otros temas que, argumento, también pertenecen a la *problématique* general de la democracia. Pero antes recapitulo mediante algunas proposiciones los principales argumentos que he expuesto hasta ahora:

⁶⁹ Si bien en los últimos tiempos el valor de la democracia en el mercado mundial de las ideologías políticas ha aumentado, sus connotaciones positivas ya se manifestaron en que los regímenes comunistas se autocalificaban “democracias populares”, en el espléndido oxímoron que Pinochet inventó en Chile para designar su régimen (“democracia autoritaria”), y en las contorsiones realizadas, en el pasado y en el presente, por diversos gobernantes autoritarios para llevar a cabo algún tipo de elección, en la esperanza de legitimar sus respectivos regímenes.

⁷⁰ Se entiende por “extensión”, según Copi y Cohen (1998:690), “los diversos objetos a los que puede aplicarse correctamente un término; su denotación”.

1. Las elecciones limpias e institucionalizadas, junto con ciertas libertades concomitantes, conforman una definición realista y restringida de un régimen democrático (o poliarquía, o democracia política).
2. Las definiciones “minimalistas”, “procesalistas” o “schumpeterianas”, que se limitan a mencionar las elecciones limpias como única característica de la democracia, presuponen la concomitante existencia de ciertas libertades o garantías fundamentales para que tales elecciones puedan existir.
3. Las libertades concomitantes de las elecciones limpias o institucionalizadas sólo pueden derivarse inductivamente, tanto en lo que se refiere a cuáles deben ser incluidas como a los límites internos de cada una. Por consiguiente, en esta materia es imposible llegar a un amplio acuerdo, fundado en criterios teóricos sólidos y claros.⁷¹
4. A pesar del carácter indecible de las libertades concomitantes, en tanto ellas generan una alta probabilidad de que haya elecciones limpias, es conveniente explicarlas, tanto para lograr una adecuada definición del régimen del que esas libertades son parte como porque contribuye a aclarar las discrepancias que inevitablemente se plantean en cuanto a los límites externos e internos de esas libertades.
5. Una definición realista y restringida del régimen democrático genera un espacio empírico y analítico que permite distinguir a este tipo de régimen de otros, con importantes consecuencias normativas, prácticas y teóricas.

A continuación, sin dejar de tener presente nuestro objetivo —la discusión y elucidación de ciertos aspectos de la teoría democrática y de sus implicaciones comparativas—, cambiamos de perspectiva.

Una apuesta institucionalizada

Vimos que en un régimen democrático cada votante cuenta por lo menos con seis opciones. Recordamos que éste no es el único derecho reconocido por la democracia a prácticamente todos los adultos en el territorio de un Estado. Cada votante tiene además el derecho de ser elegido a posiciones gubernamentales. Que quiera o no ejercerlo es irrelevante en relación con el hecho de que, al gozar de ese derecho,

⁷¹ Doy una razón, de orden epistémico, sobre el carácter indecible de esta cuestión; hay otras razones concurrentes que discuto adelante.

cada adulto porta consigo la autoridad potencial de participar en las decisiones de gobierno. Los votantes no sólo votan; pueden además compartir la gran responsabilidad de adoptar decisiones vinculantes para toda la sociedad y eventualmente aplicar la coacción estatal. Lo importante del derecho al sufragio y a ocupar cargos electivos es que define un agente. Esta es una definición jurídica; esos derechos son asignados por el sistema legal a la mayoría de los adultos que habitan en el territorio delimitado por un estado, con algunas excepciones que a su vez también son definidas legalmente. Esta asignación es universalista; esos derechos corresponden a todos los adultos independientemente de su condición social y sus características adscriptivas, salvo edad y nacionalidad. En un régimen democrático, el reconocimiento de todo adulto en tanto agente implica adjudicarle la capacidad de tomar decisiones personales que se juzgan suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de sus votos como de su eventual desempeño en posiciones gubernamentales. Quizá los individuos no ejerzan tales derechos o las actividades políticas correspondientes tengan para ellos escaso interés; pero el sistema legal de la democracia concibe a todos los individuos como igualmente capaces de ejercitar esos derechos y hacerse cargo de las obligaciones correspondientes (por ejemplo, abstenerse de actos de fraude o de violencia en el momento de votar, o actuar en los cargos públicos con los límites que impone la ley).

Esto es agencia, al menos en las relaciones directamente vinculadas con un régimen que se basa en elecciones limpias: presunción de suficiente autonomía y razonabilidad de cada adulto(a) como para tomar decisiones cuyas consecuencias entrañan obligaciones de responsabilidad. Tal vez porque esta presunción se ha hecho tan corriente en los países originarios, solemos olvidar cuán reciente, extraordinario y, en algunos países, incompleto es el logro por ella implicado.

Vista desde este ángulo, la democracia política no es el resultado de algún tipo de consenso, o decisión individual, o contrato social, o proceso deliberativo. Es el resultado de una apuesta institucionalizada. El sistema legal asigna a cada individuo ciertos derechos y obligaciones. Los individuos no los eligen; desde su nacimiento (y, en varios sentidos, antes de ello) se hallan en una densa trama de derechos y obligaciones que son promulgados y sustentados por el sistema legal del Estado en el que viven. Somos seres sociales mucho antes de que tomemos cualquier decisión consciente y en las sociedades contemporáneas una parte importante de nuestro ser social es definida y regulada legalmente. Este hecho también es obvio y tiene importantes consecuencias; sin embargo, suele ser ignorado por las actuales teorías de la democracia.

La asignación de derechos y obligaciones es universalista: se supone que cada uno debe aceptar que, como los demás, goza de los mismos derechos y obligaciones.⁷² Algunos de estos derechos se refieren a una peculiar manera —democrática— de adoptar decisiones colectivamente vinculantes mediante individuos elegidos en elecciones limpias e institucionalizadas.

¿Qué es la apuesta? Es que, en una democracia, cada *ego* debe aceptar que prácticamente todos los otros adultos(as) participen —con su voto y tal vez al ser elegidos(as)— en el acto —elecciones limpias— que determina quién los gobernará durante un tiempo. Cada *ego* debe aceptar esto aun cuando piense que permitir a ciertos individuos votar o ser elegidos es un grave error. A cada *ego* no le queda otra opción que correr el riesgo de que sean elegidas las personas “equivocadas”. Cada *ego* debe correr este riesgo⁷³ porque es promulgado y sustentado por el sistema legal.

Insisto que bien puede ocurrir que a *ego* le moleste que se concedan a *alter* los mismos derechos a votar y ser elegido con que cuenta él.⁷⁴ Pero esto no está librado a la discreción de *ego*. Si bien a lo largo de su vida éste puede elegir muchos aspectos de su ser social, no puede evitar que se le asigne, antes y con independencia de su voluntad, un complejo conjunto de derechos y obligaciones. *Ego* está inmerso en un sistema legal que establece esos mismos derechos para todo otro *alter* y prohíbe a *ego* desconocerlos, negarlos o violarlos. Por lugar de nacimiento o nacionalidad, y en muchos sentidos por el solo hecho de residir en un país determinado, *ego* adquiere derechos y obligaciones tanto respecto a *alter* como al Estado. Insisto que esto no es materia de opción individual: *ego* es un ser social constituido y configurado por derechos y obligaciones que el Estado promulga y sustenta, si es necesario a través de la coacción.

⁷² A esto deben añadirse salvedades en función de leyes civiles y sociales promulgadas con vistas a beneficiar a sectores desfavorecidos. Volveré sobre este punto.

⁷³ Sin embargo, más abajo veremos que en los países originarios este riesgo fue atemperado por diversas garantías individuales.

⁷⁴ En algunos países estos *egos* pueden ser legión, aunque están legalmente constreñidos a aceptar la apuesta. En una encuesta que realicé en la zona metropolitana de São Paulo, Brasil, entre diciembre de 1991 y enero de 1992, un llamativo 79% de los encuestados respondió “No” a la pregunta “¿Saben los brasileños votar?”; este porcentaje se elevó a 84% entre los que tenían un nivel de instrucción secundario o superior (en el contexto resultaba claro a los encuestados que la pregunta no se refería al conocimiento de la mecánica del sufragio, sino a la evaluación de los criterios con que otros votantes deciden entre partidos y candidatos).

En términos de las libertades políticas, hay una obvia excepción a lo que acabo de decir, cuando surge una democracia. Hay entonces un momento de opción, cuando se crean derechos y obligaciones que, en la medida en que son promulgados por convenciones constitucionales limpiamente elegidas (o ratificados por referendos limpios), expresan el acuerdo mayoritario imperante en ese momento para la institucionalización de la apuesta democrática. Pasado ese momento, las sucesivas generaciones son configuradas *ab initio* en y por una vasta red de relaciones legales, entre las que se incluyen la que entraña la apuesta democrática: cada sujeto tiene que correr el riesgo de que las elecciones puedan dar resultados equivocados a su juicio.

Este tema es importante porque acabamos de descubrir que, además de las elecciones limpias e institucionalizadas, hay otra característica específica de la democracia política contemporánea: es el único régimen resultante de una apuesta institucionalizada, universalista e incluyente. Todos los demás regímenes, celebren o no elecciones, imponen algún tipo de restricción a esta apuesta o la suprimen.

Los regímenes democráticos son, más allá de su momento fundacional, el resultado permanente y cotidiano de esta apuesta. Esto deja en ellos una profunda impronta. Reitero: la apuesta es institucionalizada:⁷⁵ no depende de las preferencias de los individuos, ni de la agregación de sus preferencias,⁷⁶ ni de algún mítico contrato social o proceso deliberativo. La apuesta democrática es una institución legalmente promulgada y sustentada, que todos deben respetar dentro del territorio delimitado por un Estado. Aunque en sí misma esta expectativa no entraña la obligación moral de aceptar el régimen democrático y obedecer sus leyes y autoridades,⁷⁷ no deja de ser una exigente expectativa, entramada en el sistema legal y sustentada por el poder coactivo del Estado.

Esta apuesta legalmente sancionada establece parámetros amplios, pero operativamente importantes, para la racionalidad individual; por lo común, el desconocimiento, negación o violación de los derechos que la apuesta asigna a *alter* genera graves

⁷⁵ Ernesto Garzón Valdés (conversación, Bonn, mayo de 1999) me advirtió que aquí estoy invocando dos tipos de institucionalización que no coinciden exactamente. Uno de ellos, el de las elecciones limpias, si bien está respaldado por reglas jurídicas (incluso constitucionales), depende para su efectividad de las expectativas de los actores relevantes. En cambio, como pone de manifiesto el ejemplo brasileño mencionado en la nota anterior, la institucionalización de la apuesta democrática depende directamente de esas reglas y es relativamente independiente de opiniones y expectativas individuales.

⁷⁶ Aunque la aceptación general de estos derechos contribuye a su perduración y, presumiblemente, a su expansión; pero en este punto de mi razonamiento esto es irrelevante.

⁷⁷ Aunque es un sólido punto de partida, dejo para posteriores trabajos la justificación normativa de la democracia.

consecuencias negativas para quien así procede. Aunque a *ego* no le guste, en sus interacciones con *alter* (al menos en el ámbito político delimitado por elecciones limpias e institucionalizadas) le conviene, por su propio interés, reconocer y respetar los derechos de éste. Este interés puede verse robustecido por motivos altruistas u orientados al bienestar colectivo, pero en sí mismo entraña el reconocimiento de que los demás son portadores de derechos idénticos a los de *ego*. Este es el germen de una esfera pública, consistente en un sistema de reconocimientos mutuos basados en la asignación universalista de ciertos derechos y obligaciones.

Recapitemos: en la presente sección vimos que dentro del territorio de un Estado dotado de un régimen democrático, la apuesta concede ciertos derechos sobre bases incluyentes y universalistas. Son derechos positivos, referidos a la participación en elecciones limpias, incluido votar y ser elegido; a su vez, estos derechos son protegidos por el tipo de libertad (de expresión, de asociación, de movimiento, etc.) que ya he analizado. De esta manera, hemos llegado a dos conclusiones. Una de ellas es una definición de la ciudadanía política: ella consiste en la asignación legal y el efectivo disfrute de los derechos y libertades que acabo de resumir. La otra conclusión es que esa definición nos lleva más allá del régimen y nos coloca en el plano del Estado, en dos sentidos. Uno es el del Estado como entidad territorial que encuadra a los titulares de los derechos y obligaciones correspondientes a la ciudadanía política. El segundo sentido es el del Estado como un sistema legal que promulga y respalda la asignación universalista e incluyente de esos derechos y obligaciones. Vemos, entonces, que la apuesta democrática y la ciudadanía política se implican mutuamente, y que ambas presuponen al Estado como delimitación territorial y como un sistema legal.

El análisis precedente ha introducido complicaciones que debemos manejar con cuidado. Recordemos que la *Proposición 1* estipula que un régimen democrático consiste en elecciones limpias e institucionalizadas, junto con ciertas libertades “políticas” concomitantes. Ahora, con los aspectos del Estado que acabo de mencionar, hemos encontrado dimensiones que no pertenecen al régimen (al menos tal como arriba lo he definido). En realidad, esos aspectos del Estado tienen dos caras. Por un lado, están implicados por el régimen democrático, en el sentido de que ambos (territorialidad y una legalidad que sostiene a los derechos y obligaciones directamente vinculados a ese régimen) son condiciones necesarias para su existencia. En otro sentido, que discuto más adelante, estos aspectos son características de la democracia de algunas dimensiones del Estado, no sólo del régimen.

Antes de internarnos en este terreno puede ser útil resumir la discusión precedente mediante las siguientes proposiciones:

6. La ciudadanía política consiste de la asignación legal y el goce efectivo de los derechos y obligaciones implicados por la apuesta democrática: participación en elecciones limpias y libertades “políticas” concomitantes.
7. Un régimen democrático (o democracia política, o poliarquía) presupone : *a)* un Estado que delimita dentro de su territorio quiénes son considerados ciudadanos políticos, y *b)* un sistema legal de ese mismo Estado que asigna la ciudadanía política sobre una base universalista e incluyente.

Agencia y derechos

Dado que la adopción de la apuesta democrática que asigna derechos políticos universalistas es reciente, tenemos que emprender una excursión histórica, que nos permitirá rastrear los orígenes prepolíticos de la idea de agencia y vincularlos con la democracia contemporánea. En los países originarios diversas categorías sociales fueron excluidas durante largo tiempo del sufragio, ni qué decir de la posibilidad de ser elegidos: campesinos, obreros, empleadas domésticas (y, en general, los individuos que no eran propietarios o que tenían un bajo nivel de instrucción), negros en Estados Unidos, indígenas en este país y otros y, por cierto, mujeres. Los derechos de la ciudadanía política se tornaron incluyentes sólo en el siglo xx y, respecto de las mujeres, en muchos países sólo después de la Segunda Guerra Mundial.⁷⁸ Por su parte, diversos países del Sur y del Este adoptaron en distintos momentos el sufragio incluyente, a menudo de manera abrupta y en algunos casos antes de que lo hicieran los países originarios. Pero las múltiples variantes de democracias “tutelares” que surgieron en aquellos, así como por supuesto los regímenes abiertamente autoritarios, implicaron la negación de las elecciones limpias, así como del universalismo y de la inclusividad de la apuesta democrática. En esos países la apuesta no fue institucionalizada y en algunos aún no lo ha sido. En todas partes, la historia de la democracia es la historia de la reticente aceptación de la apuesta. La historia de los países originarios

⁷⁸ Pese a frecuentes aseveraciones en contrario, ni siquiera en términos del sufragio universal masculino es Estados Unidos una excepción a esto. La temprana existencia del sufragio a nivel nacional se volvió allí puramente nominal a raíz de las numerosas y severas restricciones impuestas a los negros y los indios, en especial en el sur. De ahí que algunos autores, a mi juicio convincentemente, remontan a la Segunda Guerra Mundial o aun a la década del sesenta (como consecuencia de los movimientos por los derechos civiles) el logro de la democracia incluyente en este país; ver Hill, Bensel (1990), y Griffin, (1996), así como el libro pionero de Key (1949).

estuvo signada por anticipaciones catastróficas⁷⁹ y a veces por la resistencia violenta,⁸⁰ de sectores privilegiados que se oponían a la extensión de los derechos políticos a otros en los que “no se podía confiar” o eran “indignos” de esos derechos. En otras latitudes, por medios con frecuencia aún más violentos y excluyentes, esa misma extensión fue resistida en reiteradas oportunidades.

¿Cuáles eran los fundamentos de esta negociación? Típicamente, el argumento de que esos sectores carecían de autonomía y de responsabilidad; en otras palabras, se les negaba la condición de agentes. Se suponía que sólo algunos individuos (los más instruidos y/o acaudalados, o una vanguardia política capaz de discernir el sentido de la historia, o una junta militar que comprenda las exigencias propias de la seguridad nacional, etc.) contaban con la capacidad moral e intelectual necesaria para participar en la vida política. Sólo a ellos se los consideraba suficientemente capacitados (en materia de educación, propiedad, trabajo revolucionario o designios patrióticos) como para tener la motivación necesaria para tomar responsablemente, o participar en la formulación de, decisiones colectivas. Por supuesto, vanguardias revolucionarias, juntas militares, etc., generaron regímenes autoritarios, mientras que en los países originarios los privilegios generaron, en la mayoría de los casos, democracias oligárquicas (es decir, no incluyentes) para ellos y exclusión política para el resto.

En la sección anterior atisbamos cuál es la idea central subyacente en todo esto: agencia. Esta idea involucra complicadas cuestiones filosóficas, morales y psicológicas.⁸¹ Sin embargo, a los fines del presente texto basta decir que un agente es alguien dotado de razón práctica, o sea que cuenta con suficiente capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son razonables en función de su situación

⁷⁹ Acerca de estas resistencias, ver Hirschman (1991), Hermet (1993) y Rosanvallon (1992). Un político británico que se oponía a la Ley de Reforma de 1867 lo expresó así: “Como soy liberal [...] considero que una propuesta [...] destinada a transferir el poder que está en manos de la propiedad y la inteligencia para ponerlo en manos de hombres cuya vida está dedicada necesariamente a la lucha cotidiana por la subsistencia es uno de los mayores peligros” (Robert Lowe, citado en Hirschman, 1991: 94).

⁸⁰ Ver especialmente Goldstein (1983).

⁸¹ Me han resultado particularmente útiles algunas obras que prestan expresa atención a los nexos entre las cuestiones morales y filosóficas que plantea la idea de agencia, por un lado, y la teoría jurídica y política, por el otro; ver Raz (1986, 1994), Gewirth (1978, 1996) y Dagger (1997). Pero en los amplios términos con que la he enunciado aquí, desde diversos enfoques teóricos muchos autores comparten esta visión de la agencia (o autonomía) del sujeto. Ver Benn (1975), Crittenden (1992), Dahl, (1989), Dworkin (1988), Fitzmaurice (1993), Garzón Valdés (1993), Habermas (1996), Held (1987), Kuflik (1994).

y sus metas, de las cuales, salvo prueba concluyente en contrario, se entiende que es el mejor juez.⁸² Esta capacidad hace del sujeto un agente moral, en el sentido de que normalmente se considera (y es considerado por otros) responsable de sus opciones y, al menos, de las consecuencias directas que emanan de éstas. Por cierto, las obras de filosofía, teoría moral y psicológica que abordan este tema introducen diversas salvedades y matices a lo que acabo de enunciar; pero en el plano de teoría política en el que me he colocado esto no nos impide seguir avanzando y plantear otro tema descuidado por la teoría democrática contemporánea.

La construcción legal y prepolítica de la agencia

La presunción de agencia⁸³ es otro hecho institucionalizado, que en los países originarios es aún más antiguo y está más sólidamente establecido que la apuesta democrática y las elecciones limpias. Esta presunción no es meramente una formulación moral, filosófica o psicológica; es un concepto promulgado y sustentado por el sistema legal. La presunción de agencia constituye a cada individuo como un sujeto jurídico, un portador de derechos subjetivos. El sujeto jurídico decide entre opciones por las cuales es responsable porque el sistema legal lo presupone un ser autónomo, responsable y razonable: un agente, no un autómatas o algún otro tipo de ser heterónimo.

Esta concepción de agencia como portación de derechos subjetivos se convirtió en el núcleo central del sistema legal de los países originarios mucho antes de la democracia política. El reconocimiento institucionalizado (vale decir, legalmente promulgado y sustentado, y generalizadamente presupuesto por múltiples *egos*) de un agente portador de derechos subjetivos fue producto de un largo y complicado proceso, que tuvo sus antecesores en algunos sofistas, en Cicerón y en los estoicos.⁸⁴ Más tarde recibió aportes decisivos mediante la detallada elaboración jurídica emprendida por la Iglesia católica y las universidades medievales. Esta trayectoria encontró importante expresión en el nominalismo de Guillermo de Ockam⁸⁵ y después recibió

⁸² Como dice Dahl (1989:108): “El peso de la prueba (sobre la falta de autonomía) siempre recaerá en el reclamo de una excepción, y ninguna excepción sería moral o jurídicamente admisible en ausencia de evidencias contundentes”.

⁸³ A partir de aquí usaré el término “agencia” para indicar la presunción y/o atribución (según el contexto) de autonomía, responsabilidad y razonabilidad del individuo.

⁸⁴ Sobre este periodo, ver Villey (1968).

⁸⁵ Sobre este periodo, ver Berman (1993) y Villey (1968).

influyente formulación en los escolásticos españoles del siglo XVI y, sobre todo, en Grocio (1583-1645), Putendorf (1632-1694) y otros teóricos del derecho natural.⁸⁶ En esta época esa visión encontró madura expresión en la “teoría consensual del contrato”; según dice James Gordley:

Los escolásticos tardíos y los juristas del derecho natural admitieron el principio fundamental de que en un contrato las partes actúan llevadas por su voluntad o consentimiento [...] (en contraste con las concepciones de Aristóteles y de Santo Tomás de Aquino) aquellos entendieron que un contrato era simplemente el resultado de un acto de voluntad, no del ejercicio de una virtud moral. Las partes sólo estaban obligadas a lo que habían acordado voluntariamente, no a obligaciones derivadas de la esencia o índole del contrato.⁸⁷

Por su lado, Hobbes formuló una teoría muy elaborada de la agencia fundada en derechos subjetivos y la transpuso específicamente al ámbito político. Esta misma concepción de agencia impregnó la visión de la Ilustración,⁸⁸ cuando fue proseguida y reelaborada por Locke, Rousseau, Kant, Mill y otros, a pesar de las importantes diferencias entre estos autores acerca de otras cuestiones. Además —y esto interesa centralmente para mi análisis—, esta concepción de agencia fue incorporada al núcleo de la teoría del derecho por juristas como Jean Domat (1625-1695) y Robert Pothier (1699-1772), cuya obra influyó grandemente en Blackstone, Bentham y otros

⁸⁶ Sobre este periodo, ver Van Caenegem (1992), Gordley (1991) y Berman (1993).

⁸⁷ Gordley (1991:7); ver también Lieberman (1998). Los historiadores del derecho concuerdan en que en los países en que rige el derecho civil la teoría del contrato basado en la voluntad cobró decisiva influencia en los siglos XVI y XVII, pero hay discrepancia en cuanto a lo sucedido en los países donde rige el derecho consuetudinario (*Common Law*), especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos. Hamburger (1989), quien en una amplia reseña de este tema sostiene que en estos últimos dicha influencia ya se hizo sentir fuertemente en el siglo XVII, transcribe un pasaje que sintetiza muy bien esta teoría, tomado de un libro escrito en 1603 por el jurista inglés William Fulbecke: “La base principal de los contrastes es el consentimiento, de modo que las personas que lo celebran deben ser capaces de otorgar dicho consentimiento; [...] el consentimiento deriva del conocimiento y la libre voluntad de un individuo, directamente de su suficiente entendimiento...” (p. 257); en el mismo sentido ver también Lieberman (1998).

⁸⁸ La profunda influencia ejercida sobre estas concepciones durante este periodo por las ideas científicas de Bacon, Galileo, Descartes y sobre todo Newton, merecen mucho más que la pasajera referencia que puedo hacer aquí. Tras señalar la revolución contra el aristotelismo que implicaron los nuevos métodos científicos analíticos y experimentales, Von Wright (1993:177) comenta que en consecuencia “la Naturaleza es *objeto*, el hombre es *sujeto* y *agente*” (cursivo del original): sobre estos temas siguen siendo fuentes indispensables Cassirer (1951) y Gay (1969).

juristas de la tradición del derecho consuetudinario, así como en las codificaciones francesas y alemanas de la primera mitad del siglo XIX.⁸⁹

Esta concepción de la agencia individual y su corolario, la teoría consensual del contrato, contradice otra concepción del derecho que se remonta a Aristóteles y santo Tomás de Aquino, y que en su visión organicista de la sociedad sigue siendo influyente en varias culturas que no pertenecen al cuadrante noroccidental. Según esta concepción, la ley está referida al justo ordenamiento de la *pólis*, que se logra al asignar a cada parte su lugar y proporción adecuados. El axioma *suum cuique jus tribuere* expresa esta concepción arquitectónica de la justicia y de la ley como su instrumento: no privan en ella propiamente derechos individuales, sino derechos y obligaciones que, en aras de un ordenamiento justo de la totalidad, se asignan a cada categoría o estamento integrante de una sociedad concebida orgánicamente (ciudadanos, extranjeros y esclavos o, en otros contextos, reyes, nobles, burgueses, plebeyos, etcétera).⁹⁰

La emergencia de la idea de agencia y sus derechos subjetivos implicó una revolución copernicana: la misión de la ley dejó de ser concebida. En cambio, como ya se infería del nominalismo de Ockam y más tarde de Hobbes, la ley se refiere a las únicas entidades verdaderamente existentes, los individuos. Según esta nueva visión, el sentido de la ley es promulgar y proteger la *potestas* de los individuos, es decir, su capacidad de ejercer su voluntad en todos los ámbitos no prohibidos por la misma ley. El objeto y la finalidad de la ley es el individuo, concebido como portador de los derechos subjetivos que sustentan sus *potestas*;⁹¹ de acuerdo con esta concepción, si eventualmente se obtiene como resultado un buen orden social, esto es un producto colateral (como se afirmará más tarde respecto del mercado, en consonancia con esta misma visión) de la agregación de las consecuencias de la vigencia de los dere-

⁸⁹ Sobre estas influencias ver Gordley (1991) y Lieberman (1998).

⁹⁰ Como Santo Tomás de Aquino dijo: “Dado que toda parte guarda con la totalidad la misma relación que lo imperfecto con lo perfecto, y dado que cada hombre es parte de esa totalidad perfecta que es la comunidad, sigue que la ley debe tener como objeto apropiado el bienestar del conjunto de la comunidad. (...) Entendida rigurosamente, la ley tiene como objeto primero y principal el ordenamiento del bien común” (citado en Kelly, 1992:136).

⁹¹ Refiriéndose a la concepción de Hobbes (y Spinoza) sobre los derechos subjetivos, Kriegel (1995:38-39) expresa acertadamente: “Dicha definición, que vincula los derechos con los individuos y su *libertas*, rompe de manera decisiva con el aristotelismo y el antiguo derecho natural, que concebía los derechos y la ley como *relaciones* de equidad dentro de una sociedad política natural, o como expresión legalizada de la distribución más justa según el orden de las cosas. Hobbes, en cambio, concibe los derechos como atributos de un individuo, como manifestación de sus potencialidades en el estado de

chos subjetivos individuales. Por supuesto, lo que acabo de bosquejar en un capítulo de la historia del liberalismo. Muchos autores han señalado que como doctrina política el liberalismo destiló las crueles lecciones que dejaron las guerras religiosas de los siglos XVI y XVII; pero debe añadirse que buena parte de la tarea de construcción del individuo que describieron Hobbes, Locke, Kant y otros ya había sido realizada por las teorías filosóficas y, especialmente, jurídicas, que acabo de mencionar. El agente portador de derechos subjetivos ya estaba prefigurado en esas teorías, casi listo para que los grandes autores del liberalismo lo trasladaran al ámbito político.

Aunque estas reflexiones pueden parecer distantes de una teoría de la democracia contemporánea, no es así. Para mostrarlo, nada mejor que invocar a Max Weber y su colosal esfuerzo por explicar el surgimiento y características del capitalismo en el noroeste. Sabemos que Weber no atribuyó estatus explicativo privilegiado a ninguna de las dimensiones que utilizó. Sus ideas son particularmente relevantes en el contexto de mi presente análisis porque, en contraste con gran parte de la ciencia política contemporánea, prestó gran atención a los factores legales, que en esa región operaron contrapuntualmente con la formación del Estado, el capitalismo, las clases y diversos tipos de autoridad política. En este contexto, Weber argumentó que la emergencia de lo que llamó el “derecho racional-forma” (un verdadero depósito de derechos subjetivos, me apresuro a añadir) no puede atribuirse principalmente a las demandas o intereses de la burguesía, ya que en el comienzo de ese proceso apenas existía una burguesía plenamente capitalista.⁹² Dicha aparición se explica en realidad por la paciente obra previa de elaboración jurídica que acabo de esbozar, por los intereses corporativos de los profesionales que la llevaron a cabo y, en especial, por los intereses de los principales empleadores de esos profesionales: los gobernantes involucrados en la formación de Estados y, por ende, interesados en mejorar su crédito y la recaudación tributaria, así como en someter a su control directo la población de los territorios que pretendían gobernar. Para ello era fundamental eliminar los estamentos concebidos organicísticamente (sobre todo los feudales y los de las ciudades autónomas) y, junto con ellos, las concepciones aristotélico-tomistas del derecho. Esos gobernantes hallaron en el carácter universalista de los derechos subjetivos un medio eficaz para afirmar su dominación sobre todos los individuos que vivían en

naturaleza. En lugar de una teoría realista y objetiva del derecho, estamos aquí ante una concepción subjetivista y naturalista” (el cursivo es del original). Para un excelente análisis de esta cuestión, ver Habermas (1996).

⁹² Weber, (1968:847 y *passim*).

sus territorios;⁹³ aunque hizo falta mucha violencia, a la postre quedaron así trazados los contornos básicos del actual mapa político de esa parte del mundo.⁹⁴

El proceso de construcción jurídica de la agencia individual no fue lineal ni pacífico. Se desplegó en una relación mutuamente dinamizadora con otro proceso: el surgimiento y desarrollo del capitalismo. Como nuevamente nos recuerda Weber, y también Marx, el refuerzo mutuo de los procesos de formación del Estado, de desarrollo del capitalismo y de expansión del derecho racional-formal tuvo entre otras consecuencias la abolición de la servidumbre⁹⁵ y la emergencia del trabajo “libre”. Esta libertad consiste en el derecho subjetivo de celebrar contratos por los cuales individuos carentes de medios de producción vendan su fuerza de trabajo. El trabajador de las relaciones capitalistas es un precoz sujeto jurídico, portador de los derechos (escasos, al principio) y de las obligaciones acordadas “libremente” con su empleador, como cuadra a un individuo jurídicamente concebido como agente. Esto es válido asimismo para las responsabilidades criminales, que dejaron de ser atribuidas al clan, la familia o la aldea y fueron imputadas a los respectivos individuos, nuevamente de acuerdo con su condición de agentes.⁹⁶

Subrayo que la temprana construcción de los derechos subjetivos, sobre todo en la ley de contratos de intercambio de bienes y servicios, es el legado del capitalismo y de la formación del Estado, no del liberalismo o de la democracia, que surgieron cuando esa construcción ya estaba muy difundida en los países originarios y se expresaba en doctrinas jurídicas sumamente elaboradas.⁹⁷ Lo mismo cabe decir, desde luego, de la construcción de la propiedad como un derecho individual, exclusivo y

⁹³ Dice Weber (1968:852): “El interés político por la unificación del sistema jurídico desempeñó un papel predominante (en la adopción y expansión del derecho formal-racional)”. Sobre esto, ver Dyson (1980), Poggi (1978), Spruyt (1994) y Tilly (1975, 1985 y 1990).

⁹⁴ En esos tiempos, el principio *cuius regio eius religio*, que propulsó las guerras de religión, fue sustituido por el principio “un solo Estado y un solo código legal” (Van Caeneggem, 1992:125).

⁹⁵ Pero esto es sólo cierto en los países del cuadrante noroeste del mundo y, entre ellos, con la importante excepción de la subsistencia de la esclavitud en Estados Unidos. Más tarde en otras partes del mundo, la formación de Estados y la expansión del capitalismo tuvieron consecuencias bastante menos benéficas que en aquella región.

⁹⁶ Éste es otro importante tema de ilustración, que fue volcado a la legislación penal por influencia de Bentham, Montesquieu y, sobre todo, Beccaria.

⁹⁷ Tilly (1997:87) comenta que ya durante este periodo moderno temprano “el trabajo asalariado desplazó los sistemas de servidumbre, aprendizaje, esclavitud y trabajo domiciliario bajo el cual hasta entonces casi todos habían trabajado”. Concurrentemente, ver Habermas (1996), Rosanvallon (1992), Steinfeld (1991), Tilly (1990), y Tomlins (1993).

comerciable.⁹⁸ Si observamos esta historia desde un ángulo convergente, debemos recordar que los Estados y el capitalismo generaron mercados territorialmente delimitados, con lo que también así contribuyeron a generar una densa trama de derechos subjetivos, incluidas redes de tribunales que aplicaban esos derechos bastante antes de que el liberalismo y la democracia entraran en escena.⁹⁹

Por otra parte, como muchos autores han señalado, la construcción jurídica de un agente portador de derechos subjetivos, al omitir las condiciones efectivas de su ejercicio y excluir otros derechos, avaló y contribuyó a reproducir relaciones sumamente desiguales entre los capitalistas y los trabajadores.¹⁰⁰ Pero esta construcción conllevaba ciertos corolarios explosivos. En primer lugar, si se le atribuye a *ego* agencia legalmente promulgada en ciertas actividades que son extremadamente importantes para él y en su conjunto para toda la sociedad, una pregunta que se plantea naturalmente es: ¿por qué negar dicha atribución en otras esferas, y en todo caso, quién debería tener autoridad para decidirlo? Un segundo corolario es no menos explosivo, aunque hasta hoy siga más irresuelto que el anterior: si la agencia implica opción, ¿qué opciones reales pueden considerarse razonablemente consistentes con el carácter de agente de *ego*? La respuesta a la primera pregunta es la historia de la ulterior expansión de derechos subjetivos, incluido el del sufragio, hasta alcanzar su inclusividad actual. Esta historia fue escrita por múltiples conflictos a cuyo término, tras haber aceptado morir masivamente en la guerra en defensa de sus respectivos

⁹⁸ Janowski (1998:200) anota que en los siglos xvii y xviii “los derechos universalistas sobre la propiedad eran protegidos por los tribunales bien antes que lo hicieran con los derechos políticos y sociales”.

⁹⁹ Friedland y Alford (1988:240) agregan que “la emergencia del Estado constituyó progresivamente al individuo como un sujeto legal abstracto portador de derechos específicos independientemente de su posición en la estructura social, y responsable por sus acciones” (por mi parte, agrego que esto fue producto no sólo de la expansión del Estado sino también del capitalismo). Rosanvallon (1992) concuerda: “La historia de la aparición del individuo debe entenderse como parte de la historia de los derechos civiles (p.107) [...] (ya antes de la Revolución francesa) la noción de la autonomía individual había sido formulada en el derecho civil” (p.111).

¹⁰⁰ Por tanto, el resultado de la libertad contractual es en primer lugar la oportunidad de usar esos recursos, mediante la astuta utilización de los derechos de propiedad en el mercado, para ejercer poder sobre otros [...] la coerción es usada principalmente por los propietarios de los medios de producción y adquisición, a quienes la ley garantiza su propiedad [...] En el mercado de trabajo, se deja a la libre “discreción” de las partes aceptar las condiciones impuestas por los que son económicamente más poderosos gracias a la garantía legal que ampara su propiedad. Tal vez interese señalar que el autor de estas líneas es Weber (1968:730/1), no Marx.

países¹⁰¹ y trocar la revolución por el Estado de bienestar,¹⁰² las *classes dangereuses* fueron finalmente admitidas como partícipes de la apuesta democrática —obtuvieron la ciudadanía política.¹⁰³ Mientras esto sucedía, otros procesos seguían su curso en los países originarios. Uno, que ya he apuntado, fue que como resultado de la exitosa, y a menudo cruel, formación del Estado, el mapa de Europa occidental y de América del Norte quedó trazado bastante firmemente.¹⁰⁴ Otro proceso fue la expansión de derechos en la esfera civil, al que algunos teóricos alemanes han llamado de “juridificación”, en el doble sentido de que derechos y deberes ya reconocidos se especificaron en creciente detalle y de que se les agregaron otros.¹⁰⁵

Al interactuar con la ulterior expansión del capitalismo, estos procesos jurídicos significaron que, cuando en algún momento del siglo XIX la mayoría de los países del noroeste adoptaron democracias no incluyentes, ya se había asignado a una gran proporción de su población masculina (y, en un grado más limitado, también de la femenina) una serie de derechos subjetivos que regulaban gran parte de su vida.¹⁰⁶ No eran éstos —todavía— los derechos políticos de la apuesta democrática. Eran

¹⁰¹ Ver especialmente Levi (1997) y Skocpol (1992).

¹⁰² Esta generalización pasa por alto variaciones entre estos países que no son relevantes para mi argumento. Entre la vasta bibliografía que existe sobre este tema ver especialmente Esping-Andersen (1985 y 1990), Przeworski (1985), Przeworski y Sprague (1988), Rohlstein (1998), Rueschemeyer, Huber y Stephens (1992) y Offe y Preuss (1991).

¹⁰³ A ello se agregaron vigorosas campañas educacionales, destinadas a asegurar que los nuevos participantes en la apuesta democrática fueran “ciudadanos confiables”. Estos esfuerzos tuvieron, a la larga, importantes consecuencias democratizantes, pero para su inicial intención defensiva en Francia (que, que yo sepa, no difirió en este sentido de los otros países originarios) (ver Rosanvallon, 1992). En este respecto es también interesante la gran atención que Condorcot, Locke, Rousseau, Adam Smith y otras grandes figuras de la Ilustración prestaron a la educación como medio para habilitar generalizadamente sus concepciones de agencia en la esfera política.

¹⁰⁴ Ver Tilly (1985 y 1990).

¹⁰⁵ En este sentido Marshall (1950:18) comenta que “la historia de los derechos civiles en su periodo de formación es la de una progresista agregación de nuevos derechos a un estatus que ya existía y que se atribuía a todos los miembros adultos de la comunidad”. Según el mismo autor, los derechos civiles son “Los derechos necesarios para la libertad individual —libertad de la persona, libertad de palabra, pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a celebrar contratos válidos, y el derecho a la justicia” (pp. 10-11).

¹⁰⁶ Tal como Tilly (1994:7) dice acerca de Francia, “con la Revolución, prácticamente todos los franceses lograron acceso a los tribunales. Durante el siglo XIX, los derechos se expandieron junto con las obligaciones de asistir a la escuela, servir en las fuerzas armadas, pagar impuestos individuales y satisfacer otros deberes para entonces ya comunes a todos los ciudadanos”. Esto también ocurrió, un poco antes o después que en Francia, en los otros países originarios. Vale la pena comentar que análisis

derechos civiles, correspondientes a actividades sociales y económicas “privadas”. T.H.Marshall los sintetizó en el concepto de “ciudadanía civil” y recientemente Habermas los llamó “derechos burgueses”.¹⁰⁷ En un trabajo anterior he discutido este tema, formulando algunas reservas sobre las tipologías secuenciales propuestas por estos autores.¹⁰⁸ Aquí quiero destacar que, cuando comenzó a debatirse la plena inclusión política en los países originarios ya existía un rico repertorio de criterios legalmente promulgados y elaborados sobre la asignación de agencia a gran número de individuos. Ciertamente, de acuerdo con nuestros patrones contemporáneos, el alcance de esos derechos “privados” era bastante limitado. Pero también es cierto que, merced a este proceso de expansión de la asignación de derechos subjetivos, se preparó el terreno para hacer extensivos a la ciudadanía política los conceptos, leyes, jurisprudencia e ideologías originados en la ciudadanía civil.¹⁰⁹

A esta altura de la historia que estoy resumiendo sería artificial separar al liberalismo como doctrina política de las teorías jurídicas que he esbozado. Muchos de los derechos que el liberalismo protege son los mismos derechos subjetivos que ya habían recibido detallada elaboración y vasta implantación legal. Claro que con el tiempo el liberalismo los amplió, pero cada vez que lo hizo los definió como derechos subjetivos, en concordancia con sus propias premisas. Fue en su carácter de defensores de esta clase de derechos, asimismo, que los liberales lograron la aprobación de constituciones que, no importa qué otras cosas contienen,¹¹⁰ promulgan y protegen

neoinstitucionalistas —como los de North, 1981 y 1991, y North y Weingast, 1989— prestan mucha atención a esta juridificación de las esferas civil y económica.

¹⁰⁷ Refiriéndose a estos derechos, Habermas (1996:28) comenta que “desde Hobbes, el prototipo genérico de la ley han sido las reglas del derecho privado burgués, basado en la libertad de celebrar contratos y adquirir propiedad”.

¹⁰⁸ O'Donnell (1999b).

¹⁰⁹ Regh (1996:xxi-ccii) comenta: “En la tradición del contrato social que se origina en Tomás Hobbes, la constitución jurídica de la sociedad sobre la base de los derechos individuales apareció como una extensión verosímil de las relaciones contractuales que regían la economía burguesa. Las instituciones económicas del contrato y la propiedad ya implicaban una visión de la persona legal como libre e igual, y por lo tanto portadora de derechos iguales”. Comentando a Weber, Kronman (1983:144) agrega: “Tanto el concepto del trabajo libre como la idea del contrato consensual y voluntario se basan en la misma concepción de la persona como sujeto legal, un ser dotado de la capacidad de crear derechos (por medio de los contratos) y de adquirir propiedad... (esas concepciones) dependen enteramente de la posesión de una facultad que puede ser indistintamente descrita como la capacidad de acción de acuerdo con fines, para la autorregulación voluntaria, o para actuar de acuerdo con reglas”.

¹¹⁰ En el presente texto no puedo discutir otro aspecto fundamental de las constituciones, el de organización y potenciación de la autoridad que ellas consagran. Sobre el tema ver Hardin (1989), Holmes (1995), Bellamy (1996), Habermas (1996) y Preuss (1996).

derechos subjetivos. Estas fueron las constituciones que institucionalizaron por primera vez la apuesta democrática, aunque sobre la base —oligárquica, como la he llamado— de un sufragio no incluyente.

En los países originarios, estos procesos implicaron que cuando a la larga se aceptó la apuesta incluyente, muchos (aunque por cierto no todos) sintieron que esta decisión no era un salto en el vacío. Por entonces los gobiernos ya estaban consagrados como reglas constitucionales.¹¹¹ Además, ya se trataba de sistemas representativos, cuyo funcionamiento atenuaba los temores a la democracia directa y el “gobierno de las masas”, provocados por experiencias que comenzaban en Atenas y llegaban hasta la Revolución Francesa. También ya se habían adoptado o estaban en tren de serlo otras medidas de salvaguardia con hondas raíces en el pasado (si bien su historia difiere de la que narré aquí), en particular la fijación de plazos a los mandatos de los funcionarios electos y la división de poderes dentro del régimen.¹¹² Estos arreglos institucionales confluyeron para configurar el principio central del liberalismo: todo gobierno debe ser un gobierno limitado, puesto que está referido a agentes, portadores de derechos promulgados y sustentados por el mismo sistema legal que el gobierno debe obedecer y del cual deriva su autoridad. Insisto en que esta idea fundacional de agencia como portación de derechos subjetivos que generan una *potestas* del individuo que no puede ser negada o violada salvo razones cuidadosamente especificadas por la ley, ya tenía raíces muy desarrolladas en teorías jurídicas sumamente influyentes. Estas teorías se desarrollaron contrapuntualmente con el capitalismo y el Estado, y más tarde con el liberalismo, bien antes de la adopción de la apuesta democrática incluyente. Como resultado de esta larga y complicada trayectoria histórica, la democracia contemporánea y su apuesta incluyente se basan en la idea de agencia legalmente promulgada y respaldada. El gobierno, régimen y Estado resultantes existen en función de y para individuos que son portadores de derechos subjetivos.¹¹³ Esta es, en síntesis, la arquitectura jurídica e institucional del Estado democrático contemporáneo. El hecho de que en los países originarios este entramado de derechos y garantías ya estuviera básicamente construido cuando se adoptó la apuesta

¹¹¹ Una vez más, estoy exponiendo de manera sumaria (aunque espero sin grandes distorsiones) una complicada historia. Los libros de próxima publicación de Alexander y de Gould (1999) se ocupan en interesante detalle de las diversas consecuencias y ritmos que siguieron estos procesos en varios países europeos.

¹¹² Para un excelente análisis de estos procesos institucionales ver Manin (1995).

¹¹³ Jones (1994:88) lo dice bien: “La autoridad política es ejercida sobre, y en beneficio de, seres humanos con derechos”.

incluyente, mitigó los riesgos percibidos de esta decisión. Como señala Sartori, “No es por cierto casual que la democracia volviera a ser considerada un buen sistema político (después de haber sido condenada durante milenios) después (de la aceptación) del liberalismo;”¹¹⁴ en el mismo sentido, John Dunn comenta que gracias a estos procesos la democracia acabó siendo amigable al Estado” (y, agrego yo, al capitalismo).¹¹⁵

Veamos, pues, que la apuesta democrática, además de ser incluyente y universalista, es una apuesta atemperada: el arraigo de los derechos subjetivos (incluida la incorporación de muchos de ellos a las constituciones), la limitación temporal de los mandatos de muchos de los altos funcionarios, la división de poderes y la periodicidad de las elecciones limpias atemperan lo que está en juego en cada elección —la democracia política contemporánea acepta la apuesta incluyente y sus implicaciones mayoritarias, pero, mediante sus resguardos liberales, amortigua sus riesgos.

Digresión comparativa 2

He expuesto en forma muy comprimida algunos procesos históricos de los países originarios, hasta llegar al periodo en que adoptaron la apuesta incluyente y universalista. Como Weber nunca se cansó de repetir, estas circunstancias históricamente singulares del noroeste marcaron profundamente las características de las economías, los Estados y los regímenes de esos países. En la mayoría de las restantes democracias, nuevas y viejas, del Este y del Sur, estos procesos fueron más tardíos, ocurrieron en secuencias diferentes (o simplemente no ocurrieron) y sus consecuencias de homogeneización social y jurídica estuvieron en gran medida ausentes. Esas diferencias, sobre las que hay abundantes pruebas en los respectivos registros históricos, gravitaron fuertemente en las características actuales de estos países, incluidos sus Estados y, cabe presumirlo, también sus regímenes, democráticos o no. No obstante, el sesgo antihistórico y la focalización estrecha en los aspectos formales del régimen, propios de la mayoría de las teorías actuales sobre la democracia,¹¹⁶ obstaculiza el estudio de esos factores histórico-estructurales. Sin embargo, en la medida en que ellos ejercen fuerte influencia en la característica de muchas democracias

¹¹⁴ Sartori (1987:389).

¹¹⁵ Dunn (1992:248).

¹¹⁶ Ya he señalado respecto a América Latina algunas excepciones a esta afirmación.

contemporáneas, esa omisión es un serio impedimento para que la teoría democrática adquiera apropiado alcance comparativo.

Hasta que se lleven a cabo las investigaciones que remediarán esta omisión, sólo puedo presentar algunos comentarios preliminares, que proseguiré en otra digresión comparativa. Aunque en muchas nuevas democracias políticas, por la definición misma de tales democracias, se llevan a cabo elecciones limpias y tanto las elecciones como la apuesta universalista están institucionalizadas; en ellas hay escasa efectividad de los derechos civiles, a lo largo de su territorio y a través de sus clases y sectores sociales. Además, cuando se adoptó la apuesta incluyente en no pocos de estos países, aún no se habían implantado las salvaguardas liberales. Consecuentemente, los privilegiados vieron en la extensión de la apuesta una seria amenaza, con lo que a menudo desencadenaron una dinámica de represión y exclusión a la que se contrapuso una profunda alienación popular y, a veces, una radicalización que obstaculizó aún más la extensión de los derechos civiles y de las salvaguardas liberales. Hasta hace poco, esta dinámica alimentó la aparición de diversos tipos de régimen autoritario, tanto en América Latina como en otras regiones.¹¹⁷

La ciudadanía política y sus correlatos

El análisis realizado en la sección “Una apuesta institucionalizada” me permitió establecer que la ciudadanía política es una condición legalmente definida, asignada por un Estado dentro de su territorio, como parte y consecuencia de la apuesta institucionalizada, a individuos concebidos como portadores de derechos referidos a un régimen que se basa en elecciones limpias e institucionalizadas y en ciertas libertades concomitantes. Esta condición es compleja. Es adscriptiva,¹¹⁸ por cuanto (salvo el caso de naturalización) corresponde por el mero hecho de haber nacido en un territorio (*ius solis*) o familia (*ius sanguinis*). Es universalista, en el sentido de que dentro de la jurisdicción del Estado se asigna en iguales términos a todos los adultos que cumplen con el criterio de la nacionalidad. Es también una condición formal, pues es establecida por normas legales que en su contenido, promulgación y aplicación deben satisfacer criterios estipulados, a su vez, por otras normas legales. Por último, la ciudadanía política es pública. Con esto quiero decir, primero, que es resultado de leyes que deben cumplir exigencias cuidadosamente explicadas en cuanto a su publi-

¹¹⁷ He discutido esta cuestión en varios textos, sobre todo O’Donnell (1972 y 1988).

¹¹⁸ Para argumentos coincidentes ver Brubaker (1992) y Preuss (1996).

cidad y, segundo, que los derechos y obligaciones que se asignan a cada *ego* implican (y demandan legalmente) un sistema de reconocimiento mutuo de todos los individuos, independientemente de su posición social, como portadores de iguales derechos y obligaciones.

Recalco ahora que estas características de la ciudadanía política son homólogas a los derechos subjetivos civiles “privados” cuya elaboración original esboqué antes. Más precisamente, esas características son parte de estos derechos. Es importante comprender eso. En sus orígenes, en su concepción de la agencia y en su definición legal, las libertades políticas que mencioné al examinar diversas definiciones de la democracia son parte de los derechos civiles. Si es correcto decir que éstos definen en conjunto la ciudadanía civil, entonces hay entre la ciudadanía civil y la política una conexión mucho más íntima, tanto histórica como conceptual, de lo que reconocen las definiciones actuales de la democracia, realistas o no.¹¹⁹ Estas observaciones tienen consecuencias empíricas. Algunas democracias contemporáneas incluyen un conjunto de derechos políticos rodeados, apuntalados y fortalecidos por una densa red de derechos civiles. En otras democracias, en cambio, aunque incluyen (por definición) esos derechos políticos, la rama circundante de derechos civiles es tenue y/o está distribuida desigualmente entre distintas categorías de individuos, clases sociales y regiones. Volveré sobre este tema; por el momento quiero destacar que esas diferencias, que pueden trazarse entre diversos casos y en cada caso a lo largo del tiempo, seguramente influyen fuertemente sobre lo que podríamos llamar la profundidad de la democracia, o el grado de democratización civil y jurídica, o la calidad general de la democracia, de cada caso.

En este punto recordemos que otra de las cuestiones planteadas por la idea de agencia se refiere a las opciones disponibles para cada individuo, tanto en términos de su capacidad de optar libremente como de su gama de opciones efectivamente disponibles.¹²⁰ En los países originarios, la respuesta a esta cuestión se ramificó en dos direcciones. Por un lado, se centró en los derechos privados individuales, sobre

¹¹⁹ Una excepción es Habermas (1988 y 1996), aunque ya indiqué que discrepo con su enfoque general deliberativo. Otros trabajos importantes que ponen de manifiesto la estrecha relación entre los factores jurídicos y políticos son Bobbio (1989 y 1990), Garzón Valdés (1993), Linz (1998), Preuss (1988, 1966) y Sartori (1987). No es casual que tanto estos autores como el que esto escribe hayan sido formados en la tradición jurídica y política europea, donde no se dio la profunda división entre la teoría del derecho y la teoría política que se originó, sobre todo, en Estados Unidos, en “la revolución conductista” de las décadas de 1950 y 1960.

¹²⁰ De aquí en adelante, cuando hablo de “opciones” me refiero conjuntamente a la capacidad subjetiva de efectivamente realizar opciones que son razonablemente autónomas, y a la gama de opcio-

todo (aunque no exclusivamente) en el ámbito de los contratos definidos en sentido amplio. Surgió entonces una serie de criterios legislativos y de jurisprudencia para invalidar, enmendar o impedir situaciones en las que hay una relación “manifestamente desproporcionada”¹²¹ entre las partes y/o donde no es razonable suponer que una de éstas ha prestado consentimiento verdaderamente autónomo al contrato (por incapacidad mental. Estas medidas tutelares se fundan en un criterio básico de equidad, que a su vez es un corolario de la idea de agencia: se presupone que los agentes se relacionan entre sí como tales, fraude, coacción, etc.).¹²² Estas medidas tutelares se fundan en un criterio básico de equidad, que a su vez es un corolario de la idea de agencia: se presupone que los agentes se relacionan entre sí como tales, o sea sin que haya tal desigualdad o, por alguna razón, alguna aguda incapacidad, que anulen la autonomía y/o disponibilidad de una gama razonable de opciones por parte de alguno de los sujetos. Mediante estas construcciones jurídicas, se incorporó a los sistemas legales de los países originarios la cuestión de la equidad de asegurar condiciones mínimamente equilibradas entre los agentes.¹²³ Por ende, a la impronta jurídica anterior (histórica y analíticamente) de las concepciones universalistas de la agencia se agregaron diversas consideraciones substantivas basadas en dicha consideración de equidad. Estos agregados contradijeron las anteriores construcciones de la agencia, ya que introdujeron criterios no universalistas para la asignación de derechos en diversos tipos de situación. Por otro lado, dichos agregados fueron congruentes con las construcciones jurídicas previas de la agencia, en el sentido de que reflejan el reconocimiento de que ésta no puede darse por sentada sino que debe examinarse en su efectividad, al menos cuando es presumible que ha sido violada o seriamente trans-

nes de las que realmente dispone cada individuo. En el presente texto mi análisis de este complejo asunto es rudimentario, pero confío que suficiente para destacar la parte de la historia del derecho que me interesa; para un cuidadoso análisis de las opciones y su conexión necesaria con la idea de agencia (que denomino autonomía), ver Raz (1986:204 y *passim*).

¹²¹ Tal como enuncia la Sección 138 del Código Civil alemán.

¹²² Esta fue otra larga y complicada evolución, que tuvo en los países originarios variaciones bastante significativas, en especial en lo tocante al *timing* de las respectivas decisiones; ver especialmente Atiya (1979), Van Caenegem (1992) y Trelbicoek (1993), el análisis pionero de este tema se encuentra, nuevamente, en Weber (1968). Vale la pena señalar que, acompañando y apoyando esta evolución, la concepción estrictamente individualista de la teoría consensual del contrato (y de los derechos en general) fue revisada en el sentido de adoptar una concepción más relacional de los derechos; ver sobre todo Dagger (1997:21 y *passim*).

¹²³ Así como en los sistemas jurídicos de otros países; no obstante, para amplios sectores de las respectivas poblaciones este trama es en gran medida sólo nominal (ver más adelante).

gredida. Esta ambivalencia —en parte contradicción con las premisas universalistas, en gran parte congruencia con la concepción subyacente de la agencia— ha contribuido grandemente a conferir a los sistemas legales de los países originarios, y de otros inspirados en ellos, su enorme complejidad actual.

La segunda dirección en que se ramificó la cuestión de la agencia y su relación con las opciones es mejor conocida por los politólogos y sociólogos: me refiero al surgimiento y desarrollo de la legislación social. También aquí se destaca el valor de la equidad debida a la agencia, aunque enfocado en categorías sociales y no en individuos como en el derecho privado. Merced a un largo y complicado proceso que no necesito detallar aquí,¹²⁴ los nuevos partícipes de la apuesta democrática trocaron su adhesión a la democracia —incluido el atemperamiento de la apuesta por las salvaguardas que ya mencioné— por su participación en los beneficios del Estado de bienestar. Estos beneficios no son sólo materiales; a través de la representación colectiva y otros mecanismos, esos actores redujeron la aguda desigualdad *de facto* que sufrían en relación con los capitalistas y el Estado, tal como Marx y otros denunciaron que existía atrás del formalismo y universalismo de los sistemas legales entonces vigentes. Mediante las leyes sociales del Estado de bienestar, y con vaivenes en lo tocante a las respectivas relaciones de poder,¹²⁵ se fueron incorporando al sistema legal algunas concepciones previas de la agencia individual. Tal como ocurrió en el derecho privado, aunque por lo común con referencia a categorías de agentes colectivamente definidos, las leyes sociales expresaron la idea de que, si se va a presumir

¹²⁴ Ver en particular las obras mencionadas en la nota 102. Tal vez deba aclarar que de estas bibliografías surge que la motivación principal de algunas de estas políticas sociales fue prevenir cuestionamientos populares o lograr beneficios sectorial/corporativos estrechamente definidos. Sin embargo, esas iniciativas no habrían existido si no hubiesen respondido a sentimientos intensos, bien documentados y muy difundidos sobre la inequidad propia de las agudas desigualdades y de los riesgos que corrían muchos individuos a lo largo de su vida laboral. Refiriéndose al caso paradigmático de la sanción de leyes sociales desde arriba, en Alemania, dijo Bismarck: “Si no hubiese existido la social democracia y si muchas personas no la temiesen, no se habría logrado siquiera el modesto progreso que hemos alcanzado en el campo de la reforma social” (citado por Goldstein, 1983:346).

¹²⁵ Por ejemplo, la actual ofensiva neoconservadora pretende, precisamente, anular estas políticas parcialmente igualizantes. En América Latina contemporánea, sacudida por graves crisis económicas y dotada de débiles sistemas legales y de bienestar social, las consecuencias de esta ofensiva han sido particularmente devastadoras. La desigualdad no sólo aumentó agudamente en términos socioeconómicos sino también en relación con los recursos de acción y representación colectivos, incluidos los legales, al alcance de las clases y sectores subordinados. Respecto a Brasil y el Cono Sur, puede hallarse un examen de esta cuestión y conexas en Ippolito-O'Donnell (en prensa).

razonablemente que los agentes son realmente tales, la sociedad, especialmente el Estado y su sistema legal, no pueden ser indiferentes ante la gama de opciones que cada uno enfrenta. En consecuencia, esas leyes crearon políticas preventivas y correctivas, que fueron desde apoyar niveles básicos de bienestar material hasta autorizar diversos mecanismos de representación colectiva para los que de otra manera serían demasiado débiles como para presumir que tienen voluntad autónoma y opciones adecuadas.

Si bien estos cambios, incorporados al derecho público y privado, tuvieron aspectos negativos,¹²⁶ en general fueron cambios democratizadores; ellos dieron mayor densidad a la textura legal que promulga y sustenta la misma agencia que la democracia presupone. Vemos así que en los países originarios hubo un largo y complejo proceso que, principalmente mediante normas legales, impregnó la sociedad, la economía y el Estado con una concepción universalista de la agencia, que más tarde fue parcialmente transformada por valores de equidad fundados en esa misma concepción. Más adelante me ocupo de algunas implicaciones de este proceso; por ahora quiero recalcar que, al menos en términos lógicos, la cuestión de la relación entre la agencia y las opciones en la esfera política tiene estrecha relación con esa misma cuestión cuando se la plantea en el ámbito del derecho privado y de las leyes sociales. Dicho de otro modo, plantear esta cuestión en la esfera política implica ir —aunque no negar— más allá de la concepción universalista de las libertades y derechos políticos que examinamos en secciones precedentes: lleva a preguntarse acerca de las condiciones que permiten o no el ejercicio efectivo de estos derechos.

Vimos que, respecto a los derechos civiles y sociales, la cuestión de las opciones de la agencia no pudo ser ignorada por el derecho privado ni por el Estado de bienestar. No es en absoluto claro para mí cómo ni por qué esta misma cuestión puede ser ignorada en lo que se refiere a los derechos políticos de un régimen democrático. Dado que existe, como he demostrado, un estrecho nexo conceptual e histórico entre los derechos civiles y políticos (y en los últimos tiempos, también con los derechos

¹²⁶ Weber (1968) llamó a estos procesos de “materialización de la ley”, por cuanto introdujeron en el derecho racional-formal normas y criterios no universalistas de justicia sustantiva. Recientemente, las críticas a la “contaminación jurídica” (Teubner, 1988, y Preuss, 1988) producida por estos procesos legales han sido abundantes, tanto desde la derecha como la izquierda, aunque con argumentos y énfasis diferentes en los países anglosajones y los del continente europeo. Dado que se trata de una bibliografía bien conocida y que no es esencial para mi análisis, no la examino aquí. El argumento contrafáctico que debería moderar esas críticas es que en los países en que dichos procesos no tuvieron lugar o sólo fueron implementados parcialmente, la situación actual es aún más desfavorable.

sociales), me parece inconsistente omitir la cuestión de la efectividad de la agencia implicada por la ciudadanía política, sobre todo cuando se refiere a individuos carentes de numerosos derechos civiles y sociales y por consiguiente, presumiblemente desprovistos de opciones mínimamente razonables. Es cierto que en un régimen democrático a estos individuos se les asignan los derechos políticos universalistas que hemos examinado. También es cierto que esta asignación entraña en sí misma un gran avance respecto de los regímenes autoritarios. Sin embargo, ver sólo esta cara de la moneda implica suprimir de la teoría democrática la mismísima cuestión de la agencia y sus opciones que, como hemos visto, ni el derecho privado ni las leyes sociales pudieron ignorar. Esta me parece una limitación indebida y profundamente esterilizante. En lugar de ello, la teoría democrática debería vérselas con algunos hechos básicos: 1) desde Atenas, aunque limitada allí a pocos, y hasta hoy, cuando abarca a muchos, la premisa básica de la democracia es la agencia; 2) esta idea fue incorporada, mucho antes de la democracia contemporánea, a múltiples aspectos del sistema legal, tanto en sus aspectos universalistas como en sus correcciones con base en criterios de equidad debida a agentes; 3) los derechos y libertades civiles y políticos son estrictamente homólogos, y 4) el origen histórico, jurídico y conceptual de los derechos políticos se encuentra en los derechos civiles y su concepción originaria universalista del ser humano como un agente. Estos hechos conducen ineluctablemente a plantear en la esfera política la cuestión de las opciones realmente disponibles a los agentes en esa esfera —los(as) ciudadanos(as) políticos—. Esto a su vez explica el tenaz resurgimiento, tanto en la teoría como en la práctica, de la cuestión de las condiciones de efectividad de la ciudadanía política como aguda preocupación práctica y moral.

Vemos ahora la razón de fondo del problema de la indecidibilidad de los límites de los derechos políticos. La idea de agencia tiene implicaciones directas y concurrentes en la esfera civil y en la política porque es el aspecto legalmente promulgado de una concepción moral del ser humano como un individuo autónomo, razonable y responsable.¹²⁷ Esta concepción, o presunción, no puede ser válidamente separada —lógica, moral o legalmente— del tema de las opciones con que cuenta cada uno, tanto en términos de su capacidad subjetiva como de su gama efectiva de opción. Es por esto

¹²⁷ A partir de la Declaración de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas en 1948 y de las numerosas convenciones y declaraciones internacionales que la siguieron, esta concepción de la agencia también quedó inscrita en el derecho internacional, generando un derecho internacional, suerte de *ius gentium*, basado en concepciones de agencia, que la mayoría de los gobiernos se han comprometido nominalmente a respetar.

que no veo modo de exorcizar de la teoría y la práctica de la democracia los problemas relacionados con efectividad de la ciudadanía política. La caja de Pandora resulta ser aún mayor de lo que temió Schumpeter, aunque no por ello es inmanejable si se le trata de manera intelectualmente disciplinada.

Conviene a estas alturas agregar algunas proposiciones:

8. Un régimen democrático, o una democracia política, o una poliarquía, es resultado de una apuesta universalista e incluyente, aunque (en algunos países) atemperada por diversas garantías institucionales.
9. En los países originarios, la ciudadanía política tuvo raíces directas (incluidos conceptos y prácticas muy desarrollados y difundidos) en un prolongado proceso de construcción de la idea de agencia, concebida como un sujeto jurídico dotado de derechos civiles subjetivos. Esta concepción de agencia es el aspecto legalmente promulgado de una visión moral del individuo como un ser autónomo, razonable y responsable.
10. Las reglas que promulgan la ciudadanía política son parte de un sistema legal basado en la concepción de agencia de un sujeto jurídico. A su vez, esta concepción sustenta y justifica lógicamente la apuesta democrática.
11. Ciertas filosofías y teorías morales cuestionan la validez o utilidad de esta concepción de agencia, en tanto que otras que la aceptan discrepan acerca de sus fundamentos o implicaciones. Esto es interesante e importante; pero no debe olvidarse que en los países originarios esta concepción quedó profunda y profusamente impresa en sus sistemas legales y, en consecuencia, en el conjunto de su estructura social.
12. Fue en y a través de esos sistemas legales que, contradiciendo en parte su orientación universalista, se reconoció la cuestión relativa a las opciones de cada agente. Como resultado de ello se adoptaron diversas políticas parcialmente igualizantes en el ámbito del derecho civil y el social. Esas políticas, inspiradas en consideraciones de equidad debida a una adecuada consideración de la agencia de cada uno(a), impulsaron, en los países originarios, aunque con algunas consecuencias negativas, una mayor democratización. En la sección siguiente me ocupo de algunas comparativas.