

Sobre la democracia, la agencia y el Estado. Algunas notas a partir de la teorización de Guillermo O'Donnell

Por Martín D'Alessandro[□]

(CONICET- UBA)

A Guillermo O'Donnell, *in memoriam*

Resumen

El artículo revisa los principales argumentos del último libro del politólogo argentino Guillermo O'Donnell, que condensa gran parte de su trabajo intelectual de los últimos veinte años. O'Donnell propone una teoría de la democracia en la que tienen importancia las condiciones del Estado (particularmente su capacidad de garantizar derechos de manera universal) y la ciudadanía para un desarrollo satisfactorio del régimen democrático. El artículo relaciona estos contenidos con la obra previa de este autor, subdividiendo su trabajo intelectual y destacando algunos conceptos centrales de su pensamiento.

Palabras clave: Democracia – Agencia – Estado – O'Donnell – Teoría democrática

Summary

The article looks through the main arguments of the Argentine political scientist Guillermo O'Donnell's last book, which abridges most of his work in the last twenty years. O'Donnell proposes a democratic theory within which state and citizenry conditions (particularly the state capacities to guarantee universal rights) are important to fulfill a satisfactory development of the democratic regime. The article relates these contents with O'Donnell's previous work, underlining some central concepts of his whole thought.

Key words: Democracy – Agency – State – O'Donnell – Democratic theory

[□] Politólogo, Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Profesor de ciencia política (UBA) e investigador del CONICET. Sus temas de investigación se orientan a la representación política, el liderazgo político, los partidos políticos y las campañas electorales. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: (2010) 'Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico', en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas* XXXVII (II); (2010) 'Liderazgo político', en L. Aznar y M. De Luca (comps.) *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Cengage Learning, pp. 349-385; y (2011) 'La relevancia democrática de las campañas electorales mediáticas', en *Revista Argentina de Ciencia Política* (13-14): 93-126.

Guillermo O'Donnell es una de las figuras más importantes de las ciencias sociales de la Argentina. En su ámbito específico, la ciencia política, es por lejos el nombre más destacado, con un reconocimiento internacional como muy pocos académicos argentinos han logrado. Estas características hacen que la aparición de su último libro como autor tenga una importancia singular en el ámbito académico y, como veremos más adelante, también más allá de sus fronteras.

La relevancia de *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*¹ no reside exclusivamente en los pergaminos del autor sino en que además condensa gran parte de su trabajo intelectual de los últimos veinte años. En realidad, muchos de los temas de este libro están presentes en toda la obra de O'Donnell, pero si pudiéramos subdividirla —con las arbitrariedades que ello implica— podríamos identificar prima facie tres grandes núcleos de investigación, todos ellos de vanguardia intelectual.

El primero está marcado por su preocupación por la (im)posibilidad de la democracia política en América Latina (y particularmente en Argentina) y la sistematización teórica sobre el Estado. Su primer gran libro, *Modernización y autoritarismo*,² tuvo una repercusión inmensa al contribuir a destronar a la teoría de la modernización y del desarrollo político —cuyo principal referente a nivel mundial fue Seymour Lipset— mostrando que era posible que la modernización, la industrialización y la urbanización de las sociedades no desembocaran en la democracia política sino incluso que condujeran al autoritarismo. En Sudamérica, en general, ha tendido a generar un tipo específico de autoritarismo denominado “burocrático”.³ Su segundo gran libro —su tesis doctoral en Yale—, *El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*,⁴ detalla —concentrándose en el caso argentino— las características de este tipo de Estado como forma de dominación. El argumento vertebral es que el autoritarismo burocrático surge como respuesta a supuestas amenazas populares al orden político y económico, pero la misma exclusión de lo popular que posibilita su existencia trunca a su vez su futuro como forma de gobierno viable. En el tránsito entre estos libros, O'Donnell fue profundizando su interés por el funcionamiento del Estado y sus interrelaciones con el régimen político, la sociedad y la economía argentinas a través de conceptos claves como nación, pueblo y ciudadanía.⁵

Un segundo momento estaría marcado por el estudio de la democratización y los déficits de funcionamiento de las democracias en países no desarrollados —o en términos de O'Donnell, que no pertenecen al cuadrante noroccidental del mundo—. Aquí hay que mencionar al célebre *Transiciones desde un gobierno autoritario* que compilara junto a Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead en 1986.⁶ En el último de sus cuatro tomos⁷ está el marco teórico básico —también novedoso para la época— del tránsito de los

¹ O'Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

² O'Donnell, G. (1972) *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.

³ Esta conceptualización marcaba una diferencia importante con otro enfoque que en ese momento desafiaba a la teoría de la modernización: la teoría de la dependencia prefería caracterizar a estos regímenes como “fascismos” y, por lo tanto, la reacción a ellos debía orientarse más a la confrontación armada y al socialismo que a la democracia. O'Donnell, G. (1995) ‘Democracias y exclusión’, entrevista, en *Ágora* (2): 165-72. Por razones prácticas, en este trabajo sólo se hará referencia a textos del autor en castellano.

⁴ O'Donnell, G. (1982) *El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano (reeditado en 2009 por Prometeo).

⁵ Los artículos más famosos e influyentes de ese período son O'Donnell, G. (1977) ‘Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1976’, en *Desarrollo Económico* 16 (64): 523-54 (originalmente publicado en 1976 como Documento de Trabajo del CEDES), y O'Donnell, G. (1978) ‘Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia’, *Documentos CEDES* 11, Buenos Aires. Ambos reimprimos en O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós. Otro es O'Donnell, G. (1978) ‘Apuntes para una Teoría del Estado’, en *Revista Mexicana de Sociología* 40 (4) (originalmente publicado ese mismo año como Documento de Trabajo del CEDES). Los tres trabajos fueron a su vez republicados en O'Donnell, G. (2008) *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo.

⁶ O'Donnell, G., Schmitter, P. & Whitehead, L. (1991) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

autoritarismos a la democracia: dentro de los regímenes autoritarios hay sectores duros y sectores blandos, cuyas estrategias, sumadas a las de los grupos democráticos, resultan en diferentes caminos hacia la democracia. Pero así como esos caminos son múltiples y contingentes, también lo son los resultados y los funcionamientos efectivos de las democracias.⁸ En ellos la preocupación se concentra en la ausencia o la deficiencia de mecanismos institucionalizados de control a los gobernantes y de búsqueda de acuerdos que prima en varias democracias de la región y en otras latitudes.⁹ Ello incluye el análisis de las instituciones en abstracto y de las distintas corrientes que conforman la tradición democrática.

El tercer momento, o mejor dicho, el tercer núcleo, se centra en las interrelaciones entre el Estado, el régimen y los individuos (la agencia). Esta articulación trasciende los análisis tradicionales de la teoría política y ha sido abordada por O'Donnell en varios artículos también importantes.¹⁰ La situación de pobreza de vastos sectores de la población latinoamericana, la imposibilidad del Estado de hacer regir la ley en todo su territorio, su articulación con los rincones menos democráticos del régimen y la concomitante limitación a los seres humanos en su dignidad de ciudadanos y agentes, son los ejes que mayormente se condensan finalmente en *Democracia, agencia y estado*. La vinculación del Estado —y sus manifestaciones físicas como el territorio o la burocracia, y simbólicas como la identidad—, con la democracia y los individuos redundan además en una fuerte toma de posición normativa y en una crítica aguda a gran parte del *mainstream* politológico estadounidense, que incluye a la ciencia política “procedimentalista” y a la teoría democrática circunscripta exclusivamente al análisis del funcionamiento de las reglas del régimen.¹¹

Así, el derrotero intelectual de O'Donnell lo muestra como un intelectual a la vez desafiante y constructor. Su producción ha estado, por un lado, destinada a remover críticamente varios cimientos del saber convencional y, por otro, sus aproximaciones no sólo han generado un interés inmediato en la comunidad politológica nacional sino que han construido un bagaje teórico y conceptual nuevo, produciendo en definitiva grandes avances en la construcción del conocimiento social y político.

Como sus otros libros y textos, *Democracia, agencia y estado* tiene la intención de ser leído por cualquier persona interesada en la política argentina. Además de definiciones claras, argumentos teóricos lógicos y sustento empírico —siempre presentes en su obra—, éste también comparte con los anteriores un lenguaje limpio y clásico, sin conceptos extravagantes o ininteligibles para los no especializados.

⁷ Reimpreso como O'Donnell, G. (2010) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (junto a P. Schmitter). Buenos Aires: Prometeo.

⁸ Aquí los textos emblemáticos son O'Donnell, G. (1992) ‘¿Democracia delegativa?’, en *Cuadernos del CLAEH* (61); O'Donnell, G. (1996) ‘Otra institucionalización’, en *Ágora* (5): 5-28; O'Donnell, G. (1998) ‘Accountability horizontal’, en *Ágora* (8); y O'Donnell, G. (2001) ‘Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política’, en *POSTData* (7): 11-34. Los dos primeros, reimpresos en O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos...* op. cit., y los dos segundos en O'Donnell, G. (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

⁹ El concepto de “democracia delegativa” ha sorteado con creces los límites del ámbito académico. Una rediscusión de su significado y alcances se encuentra en O'Donnell, G., Iazzetta, O. & Quiroga, H. (2011) *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.

¹⁰ Entre los que han tenido mayor trascendencia están O'Donnell, G. (1993) ‘Acercas del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas’, en *Desarrollo Económico* 33 (130); O'Donnell, G. (1997) ‘Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas’, en O'Donnell, G., *Contrapuntos...* op. cit., pp. 331-53; O'Donnell, G. (2000) ‘Teoría política y política comparada’, en *Desarrollo Económico* 39 (156): 519-70; y O'Donnell, G. (2002) ‘Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina’, en J. E. Méndez, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (comps.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 305-336. El primero reimpreso en O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos...* op. cit.; el segundo reimpreso en O'Donnell, G. & V. E. Tokman (1999) *Pobreza y desigualdad en América latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós, y los otros dos en O'Donnell, G. (2007) *Disonancias...* op. cit.

¹¹ O'Donnell, G. (2010) ‘La democracia y las fronteras dinámicas de la política’. *Lo Que Vendrá, Publicación periódica de la Carrera de Ciencia Política*, Año 7 (5): 110-7. Universidad de Buenos Aires.

Democracia, agencia y Estado

El libro empieza por el nivel medio, el régimen. Por supuesto las elecciones deben ser limpias —esto es, competitivas, libres, igualitarias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas—, pero para que ello sea probable —y para que el derecho a participar sea efectivo— deben existir ciertas condiciones —a garantizar por el Estado— adyacentes al mero régimen. Según O'Donnell, para el funcionamiento de la democracia son necesarias ciertas libertades concomitantes a las elecciones. Algunas son básicas, como las de expresión, asociación e información, pero otras varían con el tiempo y el espacio, por lo que son indecidibles a priori y es necesario evaluarlas inductivamente.

Para la existencia del régimen hay dos elementos indispensables: a nivel micro, el agente, y a nivel macro, el Estado. La agencia es la presunción de la capacidad de todos los seres humanos —con razón práctica y discernimiento moral para tomar decisiones en función de su situación y metas, de las cuales se lo considera el mejor juez— para tomar decisiones políticas. Y en este sentido, la democracia política es el resultado de la apuesta de unos (ego) por permitir que otros (alter) decidan quién debe gobernar. En realidad, la noción del individuo como un agente es el producto del desarrollo de largos siglos de filosofía moral, de la teoría jurídica del contrato, de los procesos de formación de los Estados, del capitalismo y del derecho racional-formal. En la teoría democrática de las últimas décadas, la noción es retomada tanto desde los enfoques liberal-pluralistas¹² como desde los enfoques más participacionistas.¹³ El liberalismo acuñó la idea de que el poder del soberano reside por fuera y por debajo de él, es decir en los individuos con derechos civiles. Así, defendió derechos que ya existían y logró que se plasmaran en constituciones y así se empezó a institucionalizar la apuesta. Aun cuando la legislación social y la participación en los beneficios del Estado de Bienestar permitieron a muchos ejercer su agencia, la igualdad legal versus la desigualdad económica inspiró los grandes debates del siglo XIX. Las luchas pasadas, presentes y futuras para ampliar la agencia hacen que la ciudadanía existente sea siempre incompleta y desigual.

En este libro, como se dijo, también está presente la obsesión de O'Donnell por el Estado, por su conceptualización teórica y por su desenvolvimiento concreto. Teniendo en cuenta las cuatro dimensiones del Estado que el autor señala —el Estado como un conjunto de burocracias jerárquicas (eficacia), como un sistema legal (efectividad), como un foco de identidad colectiva (credibilidad) y como filtro que regula diversas fronteras de territorio, mercado y población en busca del bienestar de su población (filtrado)—, un aspecto a subrayar es que el régimen es sólo parte del proceso de toma de decisiones del Estado. De allí que el Estado debería tener suficiente poder para tomar decisiones colectivas pero también mecanismos que protejan derechos frente a eventuales decisiones arbitrarias. Ambas fueron tendencias teóricas e históricas bastante generalizadas en los procesos de formación estatal y de desarrollo del capitalismo.

¹² Robert Dahl, el autor clásico de esta corriente, ha desarrollado una teoría que tiene en el centro de su argumentación la idea de autonomía personal. Esto es: a) que ninguna persona puede ser mejor juez de sus propios intereses que ella misma, ni actuará mejor que ella para perseguirlos, b) que nadie está mejor calificado que esa persona para evaluar si los resultados de una decisión promueven sus intereses, y c) que ninguna minoría está mejor calificada para gobernar que la inmensa mayoría de los adultos. Dahl, R. (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

¹³ David Held, uno de sus referentes, escribió: “los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida; es decir, deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a los otros”. Held, D. (1993) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, p. 326.

Nación, pueblo y ley

La nación es una apelación que opera como una identidad colectiva con un bien común al que se dirigen las acciones de la cúspide, que demanda lealtad y obediencia basándose en las dos grandes contribuciones que realizan los estados: garantizar el orden y la previsibilidad sociales, y personificar simbólica e institucionalmente la continuidad histórica de su nación o pueblo. Los discursos de la nación son repetidamente presentados en rituales en los que trasciende que el Estado está por encima de la sociedad y, si son exitosos, crean un nosotros que, evocando una colectividad solidaria que trasciende la individualidad de sus miembros, puede ser representado y movilizado políticamente. Aunque el contenido típico de los discursos sobre la nación sea homogeneizante —en el sentido de que tiende a negar las desigualdades—, también abre oportunidades para demandas de justicia sustantiva: ¿por qué algunos iguales sufren privaciones? Aquí aparece un sentido de “pueblo” o “lo popular” como el verdadero pueblo compuesto por los no privilegiados, pero la definición de sus límites puede generar violentos conflictos que pueden llegar a poner en duda la credibilidad del Estado como agente del bien común, sobre todo cuando sus funcionarios e intelectuales demandan severamente identificación con su propia versión oficial de la nación. Es cierto que hay discursos “cívicos” sobre la nación —ciudadanos aceptados en su individualidad y diversidad— pero también que hay gran peligro de caer en el nacionalismo, que se mezcla fácilmente con el racismo y la xenofobia. Aun así, en el Noroeste la ciudadanía y el Estado ayudaron al reconocimiento de derechos para sectores subordinados.

En una democracia, la nación/pueblo es también la ciudadanía. La teoría democrática suele omitir —teórica y empíricamente— que la democracia nació y se expandió en estados que justifican su poder invocando la nación/pueblo. Pero dado que el Estado no es un conjunto neutral de burocracias sino que condensa, procesa y genera relaciones de poder, O'Donnell propone como agenda de investigación el estudio de las interrelaciones entre la democracia y el Estado.

En este sentido, la ley es una dimensión fundamental, constitutiva, del Estado: el sistema legal es la fuente de validez por la que el Estado reclama el uso legítimo de la fuerza, y además constituye y sostiene a las relaciones sociales. Cuando el Estado se somete a su propio sistema legal —el Estado de Derecho— todo el aparato estatal se somete a la ley, tanto las burocracias como el régimen democrático, y no hay zonas informales o mafiosas ni se niega a nadie derechos sociales o acceso a los tribunales. Lógicamente, ningún país ha alcanzado el ideal del Estado de Derecho, pero sí hay aproximaciones: cuando se verifica la existencia de las diferentes *accountabilities*¹⁴ y hay promulgación y efectividad suficientes de derechos sociales como para ejercer la agencia, se puede hablar de un “Estado democrático de Derecho”.

¹⁴ La *accountability* vertical implica la rendición de cuentas de los gobernantes ante sus gobernados y se efectiviza a través de elecciones libres; la *accountability* horizontal implica la rendición de cuentas de los gobernantes frente a instituciones estatales de control y se efectiviza ya sea por el normal accionar institucional (por ejemplo, el Congreso controlando al Poder Ejecutivo) como a través de agencias específicamente diseñadas a tal fin; la *accountability* vertical social implica la rendición de cuentas de los gobernantes ante sus gobernados y se efectiviza a través de asociaciones de ciudadanos y de acciones mediáticas. Ver O'Donnell, G. (1998) 'Accountability horizontal', *op. cit.*; O'Donnell, G. (2001) 'Accountability horizontal...', *op. cit.*; O'Donnell, G. (2002) 'Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones', en E. Peruzzotti y C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas de hoy. El desarrollo local de estos conceptos se debe al impacto de las conceptualizaciones previas de O'Donnell. Una muestra de ellos es el volumen completo de Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002) *Controlando la política... op. cit.*

La ley iguala¹⁵ pero también sanciona y respalda relaciones sociales estructuralmente desiguales (capitalistas, burocráticas, de género, etc.).¹⁶ Esta ambivalencia varía según los países pero en sentido puro la ley nunca es aplicada igualitariamente. A veces por imposibilidad técnica —implementar derechos requiere complejos y costosos mecanismos institucionales— y otras porque funcionarios y jueces tienen prejuicios sociológicos o que se alejan de los principios democráticos. Pero lo cierto es que la ley está impregnada de relaciones de poder y por eso es siempre un terreno en disputa. De hecho, las luchas por la democracia y su expansión fueron conflictos para que ciertos derechos fueran inscriptos en la ley e implementados por las burocracias.

Las caras del Estado y sus limitaciones

El Estado no es sólo lo fenomenológico externo a la sociedad —funcionarios, edificios— o lo que a través de la legalidad da textura a las relaciones sociales. Esto está ya bastante aceptado. O'Donnell propone abordarlo como una complejidad con múltiples caras que se presentan de diversas formas: el Estado como conjunto de burocracias tiende a aparecer “enfrente” de la sociedad; como intento de foco de identidad colectiva, aparece “encima”; como filtro, “alrededor”; y como sistema legal, “adentro”.¹⁷ La unidad del Estado se encuentra, con todo, en su sistema legal: algunos individuos actúan en nombre del Estado por un sistema legalmente sancionado de autorizaciones para actuar de esa manera. Es una “cascada de autorizaciones” que emana desde el vértice y es eso lo que le da unidad empírica y conceptual. La efectividad del sistema legal en su conjunto y por lo tanto la calidad de la democracia dependen en gran parte del buen entrelazamiento de diversas agencias estatales, del no abuso por parte de las burocracias, del respeto a sus subordinados y de que los funcionarios cumplan con su rol sin entrar en cadenas de comportamientos particularistas, ni extralimitarse, ni infralimitarse.

La intención comparativa del libro es a esta altura evidente: a lo largo de la argumentación se subraya el contraste entre el Noroeste y América Latina respecto de los procesos de formación y desarrollo estatal, los resultados alcanzados en las cuatro dimensiones estatales, los poderes que tienen para democratizar sus sociedades y las diferentes caras que suelen mostrar a sus ciudadanos. La ineficacia de las burocracias, la penetración despereja y socialmente sesgada del sistema legal y el poco logro de bien común hicieron que América Latina no avanzara mucho en las diferentes dimensiones del Estado. Aunque no hay mucha investigación sobre sus procesos de formación estatal, sí sabemos que fueron desarticulados y variados —diferentes en sus características demográficas, en sus instituciones coloniales, en sus civilizaciones indígenas, exportaciones, economías, estructuras de clase, etc.— y que dieron como resultado estados débiles: no cohesionaron socialmente ni normalizaron legalmente sus sociedades y naciones, no penetran ni organizan la totalidad de su territorio y ejercen una legalidad truncada y una legitimidad desafiada. A pesar de que todo ello puede convivir con elecciones limpias y ciertos derechos y libertades, un Estado incapaz de propulsar la extensión de derechos no parece ser un Estado para la nación/pueblo/ciudadanía. El autor muestra datos de que, más bien al contrario, en la región se lo percibe como

¹⁵ O'Donnell copia una cita de Franz Neumann: “La igualdad ante la ley es meramente formal o negativa... pero contiene una garantía mínima de libertad y no debe ser desestimada, y el derecho racional, después de todo, sirve también para proteger a los débiles”. O'Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y estado...* op. cit., p. 150.

¹⁶ Tema también tratado en O'Donnell, G. y O. Oszlak (1984) ‘Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación’, en O. Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

¹⁷ Sobre todo en países desiguales, los privilegiados se encuentran con pocas o amables caras del Estado, mientras que los pobres y excluidos ven otras muy diferentes. Así, a la pobreza material se suma la pobreza legal, lo que en otros textos el autor llamó “ciudadanía de baja intensidad” en “zonas marrones”, donde es débil la efectividad de la legalidad estatal. O'Donnell, G. (1993) ‘Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas’, en *Desarrollo Económico* 33 (130).

sesgado, corrupto y poco digno de confianza —sobre todo el Congreso, la Justicia, la policía, la efectividad del sistema legal, las elecciones y también los partidos políticos—. Además, hay en la región presidentes con sesgos antiinstitucionales¹⁸ que reciben amplia aceptación a este tipo de prácticas sumadas a fuertes controles verticales gubernamentales —clientelismo, presión, cooptación a movimientos y sindicatos—. Pero a pesar de todo ello la democracia importa para el reconocimiento de derechos, como lo muestra la existencia de una mayor conciencia de que su ampliación puede conseguirse a partir de protestas, *accountability* social y de la emergencia y relevancia de partidos indigenistas.

Red dialógica y desarrollo humano

En la concepción de O'Donnell, la democracia es también la posibilidad de la autoafirmación a nivel micro. Dado que: a) sólo la democracia produce una red dialógica en la que coexisten una voz vertical —la posibilidad de interpelar al centro afirmando nuestra identidad e intereses sobre cuestiones que consideramos relevantes— y una voz horizontal —que hace posible el asociacionismo y una voz colectiva compartida—¹⁹; b) para que esa red sea efectivamente democrática debemos tener derecho a hacer esas interpelaciones y gozar de libertades que las protejan; y c) para poder ser nosotros mismos y tener una identidad debemos proyectarla en un espacio simbólico interactivo; entonces sólo la democracia garantiza redes dialógicas que hacen a los seres humanos más completos, realistas y maduros, y a las instituciones democráticas más abiertas, receptivas y responsables. Sin embargo, estos procesos se interrumpen cuando el Estado se aliena, se reifica, es decir cuando se pierde de vista su origen y la justificación de su poder y se presenta como un Otro situado por encima de los ciudadanos, transformados en meros sujetos —en un proceso análogo a la fetichización del capital y las mercancías en Marx—.

Como se ve, *Democracia, agencia y estado* es un libro que transgrede fronteras. Por un lado, rebasa los límites existentes entre la teoría pluralista y la teoría participativa de la democracia. Si para la primera lo esencial son los procedimientos y las libertades del régimen y para la segunda la posibilidad de que las personas decidan efectivamente el curso de sus vidas —aun a costa de la supresión del capitalismo—, O'Donnell conjuga ambas familias mostrando, en realidad, su complementariedad. Por otro lado, el libro traspasa otros límites —muchas veces demasiado rígidos— entre la teoría política, la teoría social y la ética, porque si la disponibilidad de redes dialógicas de discurso es condición necesaria (o casi) para la dialéctica de la identidad, el reconocimiento y la socialización, entonces la democracia es importante más allá de sus aspectos puramente políticos para imbricar a las características del contexto social. Por ejemplo, para que la libertad de disponer de fuentes alternativas de información —requisito procedimental clásico, pero que es a la vez un hecho social, dado que es la cara colectiva de las libertades de expresión y asociación— sea efectiva, se requiere un sistema legal que respalde esa diversidad pero también un contexto social afín a la existencia de la diversidad —de valores, creencias, estilos de vida, opiniones—. Y a su vez la efectividad de esas libertades resulta, a nivel macro, en un bien público, porque todos se benefician del papel de los otros en el libre intercambio de información y opiniones. Y por lo tanto, si mi vida se enriquece con el contexto social diverso,

¹⁸ Temas tratados también en O'Donnell, G. (1992) '¿Democracia delegativa?', *op. cit.*, y O'Donnell, G. (1998) 'Accountability horizontal', *op. cit.*

¹⁹ Esta idea ya había sido tratada en O'Donnell, G. (1997 [1986]) 'Sobre las fructíferas convergencias de las obras de Hirschman', Salida, voz y lealtad y Compromisos cambiantes: reflexiones a partir de la experiencia argentina reciente", en O'Donnell, G., *Contrapuntos...*, *op. cit.*, pp. 147-164, en el marco del análisis de los "microdespostismos" de las sociedades latinoamericanas y particularmente la argentina. Ver también O'Donnell, G. (1984) '¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil'. *Documentos CEDES*, Buenos Aires, reimpresso en O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos...*, *op. cit.*

entonces mi interés individual es que los demás tengan las condiciones necesarias para elegir libremente sus vidas y que el sistema legal respalde los derechos necesarios para lograrlo.

Por otro lado, la concepción del ser humano como agente —recordemos, un ser dotado de razón práctica que puede esperar ser respetado en su dignidad como tal y la provisión social de las condiciones necesarias para ejercer libremente su agencia— es a la vez el resultado de la convergencia de a) las corrientes actuales sobre derechos humanos y desarrollo humano, que la invocan desde una mirada universalista pero sin accionabilidad judicial, lo que es contrarrestado por b) la democracia política, que la invoca sobre la base de la nacionalidad pero por lo tanto de alcance restringido, lo que es contrarrestado por c) la adopción de convenios internacionales como leyes domésticas, la extensión de derechos civiles, sociales (y hasta políticos) a todos los habitantes, incluidos residentes no nacionales.²⁰ Ahora bien, en términos prácticos, ¿cómo se podría definir un nivel básico de agencia? ¿En qué consistiría ese derecho universal a una igualdad básica que incluya que cada persona sea tratada con respeto y consideración como agente? Según O'Donnell, qué atributos concretos deberían formar parte de ese derecho es algo indecidible: siempre se discutirá por dónde comenzar cuando hay muchas privaciones y también sobre quién decidirá cuáles son las prioridades. Aunque en este último caso la respuesta de O'Donnell es tentativa —*in dubio, pro democracia*, aun a sabiendas de que la democracia no es una fórmula mágica para encontrar soluciones—, propone caminos concretos: para pensar el nivel básico de la agencia, se puede operar a contrario, es decir identificar cuáles son los derechos sin los cuales no existen ni el régimen democrático ni la ciudadanía; y para pensar por dónde empezar, O'Donnell sugiere empezar por los derechos civiles, porque pueden —y reconoce, sólo pueden— convertirse en importantes soportes para una más completa democratización para la autodefinición de la identidad y los intereses de los seres humanos.

Sin embargo, la argumentación se encuentra aquí con un escollo difícil: muchas personas, por razones culturales y/o religiosas, descreen de la universalidad de la idea de agencia. A pesar de ello, el derecho internacional ha avanzado muchísimo y tiene buenas razones para intentar un diálogo respetuoso y bienintencionado con esas personas. En primer lugar, a pesar de algunas inconsistencias e hipocresías, las leyes internacionales sancionan y promueven valiosas visiones de ética universal que pueden ser compartidas por diversas tradiciones culturales, y está siendo crecientemente aplicado, a nivel nacional, sobre todo en relación con los derechos humanos. Si bien es cierto que después del 11S hubo significados y cambios que socavaron mucho estos avances —sobre todo en cuanto a su credibilidad—, varios desarrollos expresan una creciente conciencia moral de la humanidad sobre la importancia de esos valores. En segundo lugar, la idea de que la unidad individual de la democracia es el ciudadano-agente no necesariamente la hace individualista: como incluso algunas corrientes del liberalismo han reconocido, esas unidades son seres sociales pre y re-constituidos como tales durante sus vidas. Y por último, la idea de agencia pertenece a buena parte de la cultura legal de la humanidad —gracias a la Revolución Francesa, la Constitución de Estados Unidos o la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU— y ha sido movilizada en muchas ocasiones para extender derechos de los que originalmente sólo gozaba una minoría. Con todo, fijar estándares internacionales es sumamente complejo, sobre todo teniendo en cuenta el “pluralismo legal”: la coexistencia, en muchos países, del derecho occidental de libertades democráticas para todos los ciudadanos con otros sancionados especialmente para algunos miembros

²⁰ Estos temas y otros conectados con la idea de agencia y su protagonismo para la calidad de la democracia son tratados también en O'Donnell, G. (2003) ‘Democracia, desarrollo humano y derechos humanos’, en O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 25-147.

de la población. Sin embargo, los fundamentos de la democracia²¹ son un requisito transcultural de decencia humana y pueden ser vistos como un horizonte normativo próximo, socialmente exigible, de la democratización, e incluso como una línea de base para evaluar comparativamente la calidad de las democracias.

Teoría y agenda

Para concluir, según O'Donnell hay múltiples razones que hacen preferible a la democracia política,²² pero ella es sólo un aspecto, indispensable, de la democracia. Una adecuada conceptualización de la democracia requiere moverse en tres niveles —ciudadanía, régimen y Estado—, con conciencia de que cada caso tiene legados históricos y diferencias comparativas. Y como el carácter siempre abierto de la democracia prohíbe una definición rígida, la teoría de la democracia que propone se orienta más a la democratización que a la democracia, es decir a la adquisición y el respaldo legal de derechos y libertades civiles, políticos, sociales y culturales; en otras palabras, una teoría de la democracia que tiene en cuenta las condiciones sociales de la ciudadanía —y no sólo la constitución de los “votantes”— y que se mueve en un terreno intermedio entre los extremos de, por un lado, el politicismo estrecho y, por otro, la indeterminación sociologizante. Se ha escrito por allí que la concepción de O'Donnell de democracia se limita al nivel del régimen y que por lo tanto no incluye cuestiones relativas a la igualdad o la equidad. O que su visión del Estado es formalista. Nada más lejos de la realidad ni más cerca de no haber entendido sus textos.

Además de una sólida reflexión teórica y una amplia agenda de investigación, *Democracia, agencia y estado* es un libro actual y dirigido a la ciudadanía, útil sobre todo en estos días en los que han vuelto a resonar los ecos rancios de la discusión entre democracia formal versus democracia real, y entre liberalismo versus populismo. La visión de O'Donnell es ampliamente superadora, porque la democracia no está obligada a sacrificar lo formal para prestar atención a lo real, sino todo lo contrario, es un sistema integral de derechos para dignificar la vida humana.

²¹ 1) Elecciones libres y limpias, 2) acceso a medios legales, sociales y materiales para ejercer la agencia, 3) cada individuo porta legalmente derechos universales, 4) proteger a todos de violencia arbitraria o ilegal, 5) tratar a todos con el debido respeto de un agente, 6) que los funcionarios reconozcan que la ciudadanía es la justificación de su autoridad, y 7) que los funcionarios se sujeten a las reglas constitucionales y legales.

²² Brinda maneras pacíficas de decidir quién gobernará durante un tiempo; provee el único recurso político igualitario (el voto); permite resolver los conflictos entre derechos y obligaciones de maneras accionables legalmente (es también un sistema de derechos); sus derechos son útiles para democratizar diversos espacios sociales; da igual peso a todos los votantes; las decisiones derivan de procesos ascendentes y se ajustan a las reglas legales; los ciudadanos son la fuente y la justificación de la autoridad y de los poderes que emanan de ella; las elecciones des-reifican todos los poderes, sobre todo el del Estado; y sus prácticas son una base para luchar contra las tendencias desigualadoras del capitalismo y las burocracias.