

penetrantes y detallados comentarios de Carlos Strasser de FLACSO Argentina. Pero por supuesto no espero que estos excelentes colegas coincidan con todos los aspectos del presente libro.

Y, sobre todo, hay una persona a la que quiero mencionar muy especialmente: mi querida esposa, compañera, colega y crítica, Gabriela Ippolito-O'Donnell. Ella me ha brindado invaluable apoyo e inspiración durante el largo tiempo y los muchos viajes –físicos e intelectuales– que me llevó escribir este libro. Es a ella a quien lo dedico con todo amor.

Capítulo I EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO (O DEMOCRACIA POLÍTICA) Y LA CIUDADANÍA COMO AGENCIA¹⁴

En este capítulo me ocupo del núcleo de la democracia política, el componente sin el cual no podría existir –el régimen. Luego de revisar algunas definiciones de democracia (sección I.1), discuto un tema que surgen de la definición que propongo del *régimen democrático* o la *democracia política*, términos que utilizo como equivalentes: el tipo de elecciones que éste implica (I.2); las libertades y derechos políticos que rodean y hacen posible ese régimen y algunas cuestiones que se plantean a partir de la indecidibilidad de esas libertades (I.3); lo que denomino la apuesta universalista a la que cada ciudadano/a en una democracia política se encuentra sujeto, voluntariamente o no –lo que me ayuda a definir el concepto de ciudadanía política (I.4); y nuestro primer encuentro con el estado, como elemento co-constitutivo de la democracia política (I.5). Además, a lo largo de estos análisis detecto una entidad, el ciudadano/a como agente; sostengo que este es un aspecto absolutamente crucial de la democracia. El mismo atraviesa el resto de este libro como un aspecto central de los temas que trato.

¹⁴ El presente capítulo y el siguiente son versiones extensamente revisadas de un trabajo previamente publicado (capítulo I de O'Donnell 2007a). Me permite esta repetición parcial porque los temas que abordo en ese texto son necesarios para una comprensión adecuada de los siguientes capítulos de este libro.

I.1. Sobre algunas definiciones de la democracia política

Una revisión de influyentes definiciones ofrece un útil punto de entrada al análisis de la democracia política. Comienzo con la de Schumpeter 1975[1942] (hay edición en castellano, ver Obras Citadas). Luego de argumentar que la “Democracia es un método político.... un cierto arreglo institucional para llegar a decisiones políticas –legislativas y administrativas–”, Schumpeter ofrece su célebre definición del “método democrático” como “el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de los ciudadanos;” *ibid*: 242. Esta es la paradigmática definición “minimalista” de la democracia. Sin embargo, Schumpeter no se detiene allí. En primer lugar aclara que “el tipo de competencia por el liderazgo que es lo que define a la democracia [implica] una competencia libre en busca de un voto libre” (*ibid*: 217). Casi al mismo tiempo Schumpeter formula una importante salvedad cuando, luego de comentar que “el método electoral es prácticamente el único disponible para las comunidades, cualquiera sea su tamaño”, agrega que este método no excluye “otras formas (menos competitivas) de asegurar el liderazgo.... y que no es posible excluirlas porque si lo hicieramos nos quedariamos con un ideal completamente carente de realismo”; *ibid*: 271.

Significativamente, esta frase finaliza con una nota al pie que enuncia que “Como sucede en el campo económico, existen algunas restricciones implícitas en los principios legales y morales de la comunidad”; *ibid*: 271, nota al pie 5. El significado de estas afirmaciones, en contraste con la definición ofrecida inmediatamente antes por Schumpeter, es poco claro. Supongo que la razón es que el autor percibió que se encontraba próximo a abrir una caja de Pandora: si la “competencia por el liderazgo” tiene algo que ver con “los principios legales y morales de la comunidad”, su definición o su descripción de cómo funciona “el método democrático” peligra no ser tan minimalista como una lectura aislada de esa célebre definición indicaría –y como no pocos autores lo han interpretado.

Además, Schumpeter advierte que para que exista la “competencia libre por un voto libre”, se debe reunir algunas condiciones externas al proceso electoral. En palabras del autor: “Si, por lo menos en principio, todos son libres para competir por el liderazgo político en tanto pueden presentarse ante el electorado, esto significará en muchos casos, aunque no siempre en todos, una considerable libertad de discusión para *todos*. En particular esta libertad para competir por el liderazgo político normalmente representará una considerable libertad de prensa”; *ibid*: 271-72; bastardillas en el original). En otras palabras, para que “el método democrático” exista, algunas libertades básicas, presumiblemente relacionadas con “los principios legales y morales de la comunidad”, deben ser efectivas y, como Schumpeter destaca, “para todos”. Finalmente, cuando vuelve sobre su definición y un enunciado íntimamente relacionado, en el que afirma que “la función primordial del electorado [es] generar un gobierno”, el autor agrega que “He tenido la intención de incluir en esta frase la función de derrocarlo” (*ibid*: 272, también 269 y 273). En este sentido, aunque implícitamente, Schumpeter dice que no se está refiriendo a un evento puntual, sino a una manera de seleccionar y cambiar gobiernos a lo largo del tiempo; en consecuencia la definición de Schumpeter se desliza desde la idea de un acontecimiento puntual (la elección) hasta el concepto de un régimen duradero.

También debemos notar que en las páginas que siguen a los pasajes que he citado, Schumpeter propone varias “condiciones para el éxito del método democrático”. Estas condiciones son: 1. Un liderazgo apropiado; 2. “El rango efectivo de las decisiones de políticas no debe ser demasiado amplio”; 3. La existencia de “una burocracia bien preparada con prestigio y tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y un no menos fuerte *esprit de corps*”; 4. Los líderes políticos deben ejercitar un gran “auto-control democrático” y respeto mutuo; 5. También debería existir “una amplia tolerancia para las diferencias de opinión”, para la cual, retomando su nota al pie antes mencionada, nuestro autor agrega que “un carácter nacional y hábitos nacionales de determinado tipo” son apropiados; y 6. “Todos los intereses que importan son prácticamente unánimes no sólo en su lealtad al país sino también a los principios es-

tructurales de la sociedad existente”; *ibid*: 289-296. Estas afirmaciones están lejos de ser claras, en sí mismas y en relación con las consecuencias previstas por Schumpeter ante la ausencia de esas condiciones para la vigencia del “método democrático.” En primer lugar, el autor no nos dice si cada una de estas condiciones es suficiente para el “éxito del método democrático” o si, como parece razonable interpretar, es necesario que estas condiciones existan en conjunto. En segundo lugar, el autor omite decirnos si “la ausencia de éxito” significa que ese “método” sería abolido o que conduciría a algún tipo de democracia “disminuida”¹⁵. Si la respuesta a esta pregunta fuera la primera, entonces tendríamos que incorporar a la definición de Schumpeter la amplia lista de dimensiones que he transcripto, al menos como condiciones necesarias del objeto que está definiendo –esto convertiría su definición en cualquier cosa menos minimalista. Si, por otro lado, la respuesta correcta es que existiría algún tipo de democracia disminuida, entonces Schumpeter, contra su afirmación de que ha caracterizado de manera completa el “método democrático”, no ha logrado ofrecer una tipología que diferencie entre tipos de democracia plena y democracia disminuida.

Estas aclaraciones, advertencias, postulados de condiciones necesarias y alusiones a un régimen se suceden en las páginas que siguen inmediatamente a la célebre definición. No hay duda que la visión de Schumpeter sobre la democracia es elitista: “Los votantes afuera del parlamento deben respetar la división de trabajo entre ellos y los políticos que han elegido.... deben entender que, una vez que han elegido a una persona, la acción política es asunto de esta persona y no de ellos”; *ibid*:296). Pero una definición elitista de la democracia no es necesariamente minimalista. Lo que me parece queda en claro es que las varias condiciones que Schumpeter introduce implican que su definición de la democracia no es tan minimalista, o tan estrechamente centrada en el “método”, o proceso, de elecciones, como su autor y muchos de sus comentaristas interpretan.

He discutido la definición de Schumpeter por su gran influencia y porque su ambigüedad también atraviesa otras definiciones contemporá-

neas consideradas “schumpeterianas”, es decir, minimalistas. Entre estas definiciones, la de Przeworski 1998:10 se destaca por su contundencia: “La democracia es un sistema en el que los partidos políticos pierden elecciones. Hay partidos, división de intereses, valores y opiniones. Hay competencia organizada a través de reglas. Y periódicamente, hay ganadores y perdedores”. Más recientemente, Przeworski y colaboradores han ofrecido una definición similar, que han denominado explícitamente “minimalista”: la democracia es “un régimen en el que los cargos gubernamentales son ocupados como consecuencia de elecciones competitivas. Sólo si la oposición puede competir, ganar elecciones y asumir cargos gubernamentales, se trata de un régimen democrático... [este] supone, a su vez, tres características: incertidumbre *ex ante*..., irreversibilidad *ex post*.... y repetición”; Przeworski et al. 2000:50-51. Es pertinente destacar que, a pesar de la limitación de esta definición a las elecciones, la irreversibilidad y, especialmente, la repetibilidad mediante la cual “la oposición tiene oportunidad de acceder a los cargos gubernamentales”, implican la existencia de condiciones adicionales, similares a las enunciadas por Schumpeter, para que estas elecciones existan. Por lo menos, si la oposición tiene la posibilidad de acceder a cargos gubernamentales, deben también existir algunas libertades básicas. Huntington 1991:7 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) por su parte afirma que “sigue la tradición schumpeteriana” y define la democracia como un sistema político que existe “en la medida en que se seleccione a los encargados más poderosos para tomar decisiones colectivas a través de elecciones limpias, honestas y periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar”. Pero agrega que la democracia “también implica la existencia de libertades civiles y políticas de palabra, de prensa, de reunión y de asociación, necesarias para el debate político y para la realización de las campañas electorales”. De manera similar, Di Palma 1990:16 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 institucio-

¹⁵ Este concepto fue elaborado por Collier y Levitsky 1997.

nes políticas que regulen y garanticen el papel del gobierno y de la oposición". Por su parte, aunque Sartori 1987:24 y *passim* (hay edición en castellano, ver Obras Citadas), centra su atención en "un sistema de gobierno mayoritario limitado por los derechos de las minorías" más que en las elecciones, agrega que "una opinión pública autónoma.... [y una] estructuración policéntrica de los medios de comunicación y de su interacción competitiva" son elementos necesarios para que exista una democracia. Por último, aunque desde una perspectiva teórica diferente y sin pretensión que la de ellos sea minimalista, Rueschmeyer, Huber y Stephens 1992:43 coinciden con estas definiciones: la democracia "implica, primero, elecciones periódicas, libres y limpias de los representantes a través del sufragio universal e igualitario; segundo, la responsabilidad del aparato estatal con 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"¹⁶.

Otra definición es ofrecida por Dahl 1989:120 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) quien dice que la poliarquía (o de manera equivalente en mis términos, la democracia política o el régimen democrático) consiste en: "1. *Funcionarios electos*. El control de las decisiones gubernamentales sobre las políticas públicas es acordado 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 en elecciones periódicas y limpias, en las que la coacción es comparativamente poco común. 4. Prácticamente todos los adultos tienen el *derecho a presentarse para ocupar cargos públicos*. 5. *Liberdad de expresión*. 6. *Información alternativa*, [incluido 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 listados anteriormente, los ciudadanos tienen también derecho a crear asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas

¹⁶ Con el segundo atributo, estos autores introducen un nuevo elemento, referido al estado y no sólo al régimen. Pero no es necesario que nos ocupemos de esto en este momento.

partidos políticos independientes y grupos de interés". Esta definición tiene la ventaja no sólo de establecer claramente algunos atributos de las elecciones (cláusulas 1 a 4) sino también de enumerar explícitamente ciertas libertades necesarias para que las elecciones sean democráticas (cláusulas 5 a 7); ellas son denominadas "derechos políticos primarios inherentes al proceso democrático"; *ibid*: 170.¹⁷ Además, la definición de Dahl tiene la virtud de que su nivel de detalle no es excesivo, pero en principio suficiente para distinguir la democracia política de otros tipos de régimen político. Sin embargo, lo mismo que con los autores antes mencionados, sería equivocado interpretar esta definición como minimalista o, como lo hace Dahl, contraponer el objeto de su definición a alguna visión idealizada de la democracia propiamente dicha. No obstante lo dicho, los esfuerzos para definir la democracia desde Schumpeter hasta Dahl proveen una importante base para pensar la democracia como régimen político; un tema que queda por discutir es si estas definiciones se refieren a la democracia *tout court* o sólo a un aspecto de ella, la democracia política.

En contraste con las definiciones prescriptivas, las referidas anteriormente tienen la importante ventaja de ofrecer una base empírica para identificar y en principio caracterizar a los regímenes democráticos; además, identifican, aunque en algunos casos de manera implícita, aspectos cruciales que deberían ser incluidos en la definición de dicho régimen. Específicamente estas definiciones incluyen dos elementos esenciales. En primer lugar, elecciones como mecanismo para alcanzar los cargos más altos del estado (con excepción de cortes supremas y fuerzas armadas, y eventualmente bancos centrales). Relacionado con este punto, estas definiciones hacen referencia (por lo general implícita) a un régimen que perdura a lo largo del tiempo; las elecciones a las cuales se refieren no son un evento puntual. Segundo, estas definiciones incorporan algunas condiciones concomitantes, definidas como

¹⁷ Reformulando ligeramente a Dahl, denomino a estas *libertades de expresión y asociación, y de acceso a fuentes alternativas de información que rodean a un régimen democrático*; por supuesto como veremos adelante esta no es ni puede ser una lista exhaustiva.

libertades o derechos, consideradas necesarias y/o suficientes para la existencia de ese tipo de elecciones.

I.2. Elecciones limpias, decisivas e institucionalizadas

En lo que respecta al componente electoral, estipulo que en un régimen democrático las elecciones deben ser razonablemente¹⁸ competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas. Si las elecciones son competitivas, los votantes tienen 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 seguirán. Además, los partidos (al menos dos) que compiten deben contar con oportunidades razonables para hacer conocer sus posiciones a todos los votantes (potenciales y efectivos). Asimismo, para que exista verdadera posibilidad de elección, el sufragio debe ser libre, en el sentido que los ciudadanos/as no sean coaccionados (al menos físicamente) al votar ni al tomar sus decisiones acerca de a quién votar. Además, para que la elección sea igualitaria todos los votos deben ser computados por igual y sin fraude¹⁹. Por último, propongo

¹⁸ El calificativo implicado por el término “razonablemente” (que dejaré implícito en el resto de las referencias a las elecciones limpias) resulta del hecho de que en ningún país se cumplen las condiciones para la realización de elecciones completamente limpias. Entre otras razones se encuentran las consecuencias de la desigualdad social y las consiguientes desigualdades en el acceso a recursos económicos y a medios de comunicación; barreras a veces interpuestas para la formación de partidos que de otro modo expresarían pronunciados clivajes sociales; y, en términos más generales, las implicaciones de la indecidibilidad de las libertades políticas de las que me ocupo más adelante; para discusión de algunas de estas cuestiones, ver Elklin and Svensson 1997 y Munck 2006.

¹⁹ Aquí afirmo simplemente que en el momento del escrutinio cada voto debe contarse como uno (o, en el caso de sistemas de voto plural, en igual cantidad que los demás). Con esto paso por alto el complicado problema derivado de que las reglas electorales pueden provocar que los votos emitidos en algunos distritos pesen más (a veces mucho más) que los de otros. Como es obvio, en algún momento la sobrerepresentación puede ser tan marcada que elimina toda apariencia de igualdad elec-

agregar otra condición a las elecciones democráticas: ellas deben ser decisivas, en varios sentidos. Uno, que quienes resulten ganadores puedan asumir los cargos gubernamentales correspondientes. Dos, que los funcionarios electos, basándose en la autoridad que se asigna a sus cargos, puedan tomar las decisiones vinculantes que normalmente autoriza el marco legal/constitucional de una democracia.²⁰ Tres, que estos funcionarios concluyan sus mandatos en el plazo y/o en las condiciones estipuladas por ese marco legal/constitucional.²¹

Que las elecciones sean competitivas, libres, igualitarias y decisivas implica, como dice Przeworski 1998:10, que los gobiernos pueden perder las elecciones y deben acatar el resultado. Este tipo de elección es una característica específica de un régimen democrático, o democracia política. En otros casos también pueden realizarse elecciones (como en regímenes comunistas, o para la designación del Papa, o incluso bajo ciertas juntas militares), pero sólo en un régimen democrático existe el tipo de elección que satisface los criterios antes mencionados. Pero los atributos ya especificados nada dicen sobre la composición del electorado; ha habido democracias oligárquicas, con sufragio limitado, que satisfacían esos atributos. Sin embargo, como consecuencia de los procesos históricos que analizaré en los próximos capítulos, la demo-

toral. En relación con América Latina y la sobrerepresentación de algunos distritos en los países donde este problema es más grave, Argentina y Brasil, ver Leiras 2007, Mainwaring 1999 y Samuels y Snyder 2001; confieso que no tengo capacidad para juzgar *a priori* en qué punto estas desigualdades son tan grandes como para implicar falta de razonable democraticidad de las elecciones.

²⁰ Me refiero al hecho que en algunos países existen “enclaves autoritarios” (Garrettón 1983 y 1987) o “dominios reservados” (Valenzuela 1992) *de jure* o *de facto* que imponen, usualmente a través de las fuerzas armadas, tales restricciones. Chile y Guatemala son, respectivamente, ejemplos de este problema.

²¹ Tal como observé en la Introducción, estas condiciones adicionales, omitidas bastante a menudo por la literatura, son un indicador de la necesidad de considerar las especificidades que tienen las democracias fuera del cuadrante Noroccidental. En esta región se presume que una vez que elecciones razonablemente limpias han producido un ganador, ellas serán decisivas en el sentido arriba definido. Sin embargo, como sucedió no pocas veces en América Latina, este no fue el caso cuando el “partido equivocado” ganó las elecciones.

cracia adquirió otra característica, la inclusión: el derecho a votar y a ser elegido fue otorgado a todos/as los/as ciudadanos/as del respectivo país.²²

Hay otra característica fundamental de la democracia política: las elecciones son institucionalizadas. Arriba comenté que muchas definiciones de la democracia hacen referencia implícita a una serie de elecciones que se prolonga en el futuro. Es decir que, para que las elecciones sean democráticas, prácticamente todos los actores, políticos o no, deben dar por sentado que se seguirán realizando durante un futuro indeterminado, ya sea en fechas preestablecidas (en sistemas presidencialistas) o de acuerdo a circunstancias también preestablecidas (en sistemas parlamentarios). Esto implica que los actores dan también por sentado que las libertades concomitantes continuarán en vigor. Cuando estas expectativas son ampliamente compartidas, las elecciones están institucionalizadas y son el “único juego existente” para acceder a las más altas posiciones de gobierno.²³ Estos casos no sólo difieren de los regímenes autoritarios, sino también de casos en los que, aunque se haya realizado una elección limpia, no existe la expectativa generalizada de que continuará habiendo tales elecciones en el futuro. Sólo cuando las elecciones están institucionalizadas, los actores relevantes ajustan sus estrategias a la expectativa de que las seguirá habiendo, en lugar de invertir en recursos distintos de los electorales a fin de acceder al gobierno.²⁴ Para ser breve, a partir de ahora denominaré *elecciones* (razonablemente)

²² Es necesario estipular algo más, aunque se trata de una precondición estructural de las elecciones, no un atributo de éstas. Me refiero a la existencia de un dominio territorial indiscutido que define al electorado. Varios autores han comentado convenientemente esta cuestión (entre otros Linz y Stepan 1996: 16-37, Offe 1991, Przeworski *et al.* 2000 y Schmitter 1994), sobre la cual volveré.

²³ Tal como dicen Przeworski 1998:26 y Linz y Stepan 1996:5. En rigor, estos autores no se refieren a las elecciones sino a la democracia como “el único juego existente”, pero no es necesario discutir aquí el matiz implicado por esta diferencia.

²⁴ Aunque los actores prevean que en t_1 las elecciones serán limpias, si piensan que existe alta probabilidad de que no lo sean en t_2 , a través de una regresión analizada en los estudios del dilema del prisionero con un número fijo de iteraciones, los agentes probablemente realizarán este tipo de inversión extra-electoral ya en t_1 .

Capítulo I. El régimen democrático (o democracia política) y la ciudadanía...

limpias las que cumplen con la condición de ser competitivas, libres, igualitarias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas.

Uno de los términos que he utilizado, régimen, requiere definición. Adaptando ligeramente la definición que ofrecimos en O'Donnell y Schmitter 1989:7(*) y *passim*, por régimen entiendo

Las instituciones y procesos, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a los más altos cargos en el estado (el gobierno), las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y estrategias permitidos para lograrlo, y la identificación de las principales y más visibles, instituciones del estado en el que ese régimen existe.

Esta es una definición genérica, que se aplica a regímenes democráticos o no. De acuerdo con ella, el régimen es una mediación entre la sociedad y el estado, que vincula mediante proveer los canales de acceso a las posiciones más altas del último, el gobierno. Veremos abajo que la especie democrática de un régimen contiene componentes adicionales.

I.3. Una primera mirada a las libertades y derechos políticos

Parece obvio que para la institucionalización de elecciones limpias, especialmente en tanto implican expectativas de duración indefinida, esas elecciones no bastan por sí solas. Para que el derecho²⁵ a participar en las elecciones, así como también en actividades concurrentes, tales como apoyar públicamente a partidos políticos y candidatos o asistir a actos electorales y semejantes sea efectivo, deben existir ciertas libertades concomitantes a esas elecciones. Asimismo, y muy importante, esas

²⁵ Para evitar repeticiones y aclaraciones inconvenientes para el fluir del texto, reservo el término *derechos* para los derechos participativos de votar, intentar ser electo y tomar parte en actividades relacionadas con las elecciones y actividades políticas en general. En cambio, reservo el término *libertades* para las que rodean a las elecciones limpias; pero tal como resultará claro en el capítulo VIII, esto no significa que las considere puramente individuales o negativas.

libertades deben continuar vigentes entre elecciones; de otro modo, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o anular futuras elecciones. Recordemos que para Dahl las libertades relevantes son las de expresión, asociación y acceso a la información, y que otros autores postulan, más o menos explícitamente y en mayor o menor detalle, similares libertades.

Advirtamos en primer lugar que el efecto combinado de las libertades enumeradas por Dahl y otros autores no puede garantizar que las elecciones sean limpias. Por ejemplo, el gobierno podría prohibir que los candidatos de la oposición viajen por el país, o someterlos a encarcelamiento arbitrario por razones supuestamente ajenas a su condición de candidatos. En tales casos, aunque rigieran las libertades anteriormente enumeradas, difícilmente concluiríamos que las elecciones son limpias. Esto significa que esas libertades no son suficientes para garantizar ese tipo de elección. En realidad ellas son condiciones necesarias que en conjunto sustentan un juicio probabilístico: si dichas condiciones se cumplen, entonces existe, *ceteris paribus*, alta probabilidad de que las elecciones sean limpias. Observemos además que las libertades que rodean y posibilitan las elecciones limpias son derivadas inductivamente; son resultado de una razonada evaluación del impacto de diversas libertades sobre la probabilidad de que las elecciones sean limpias. Esta evaluación es guiada por el propósito de encontrar un conjunto básico de libertades políticas, de manera que su enumeración no se convierta en un inútil inventario de todas las libertades que podrían tener influencia conceible sobre la limpieza de las elecciones. El problema reside en que, como los criterios de inclusión de algunas libertades y exclusión de otras son producto de juicios inductivos, no puede haber propiamente una teoría que establezca *a priori* una clara y sólida línea demarcatoria entre las condiciones incluidas (necesarias e idealmente en conjunto suficientes), por un lado, y las excluidas, por el otro; estas cuestiones son en este sentido indecidibles. Este es uno de los motivos por el que no existe, y no creo que alguna vez exista, un acuerdo *a priori* y/o general acerca de cuáles serían esas libertades políticas ni cuál debería su alcance. Supongo que el deseo implícito de

Capítulo I. El régimen democrático (o democracia política) y la ciudadanía...

evitar los acertijos que implica esta indecidibilidad es una razón de la persistente atracción que ejercen las definiciones minimalistas de la democracia —y la razón de la no menos persistente imposibilidad de estas definiciones de limitarse a las elecciones. La caja de Pandora que Schumpeter trató de evitar sigue presente.

Hasta ahora he discutido lo que podemos llamar los límites externos del conjunto de libertades que son concomitantes con, y hacen posible, elecciones limpias; es decir, la cuestión de qué libertades incluir y cuáles excluir de dicho conjunto. Pero hay otro problema que refuerza la conclusión un tanto escéptica arriba alcanzada. Lo denomino la cuestión de los límites internos de cada una de estas libertades: todas ellas contienen una “cláusula de razonabilidad” que bastante a menudo suele quedar implícita en teorías de la democracia, al menos tal como han sido propuestas por politólogos y sociólogos²⁶. La libertad de asociación no incluye crear organizaciones con fines terroristas; la libertad de expresión está limitada, entre otras cosas, por la legislación sobre calumnias e injurias; la libertad de información no impide que la propiedad de los medios de comunicación esté oligopolizada, etc. ¿Cómo podemos determinar si estas libertades son o no efectivas? Seguramente algunos casos no plantean dudas, ya sea positiva o negativamente. Pero hay otros que caen en una zona gris; en ellos casos la respuesta depende –nuevamente– de criterios inductivos, ahora sobre el grado en que la débil o parcial efectividad de ciertas libertades sustenta, o no, la probabilidad de que haya elecciones limpias²⁷. Una vez más, no existen bases teóricas

²⁶ En contraste, esta cuestión ha generado una enorme literatura entre los juristas. En el capítulo V me referiré a algunos aspectos de la misma.

²⁷ Las clasificaciones de países en función de este tipo de atributos, tal como las propuestas por Freedom House, son operacionalizaciones bastante groseras de los conceptos subyacentes; esas clasificaciones no escapan a los problemas de límites externos e internos que señalo en el texto, pero se usan frecuentemente ya que para algunos propósitos comparativos son útiles. Además, otros actores aplican criterios diferentes. Por ejemplo, muchos gobiernos utilizan criterios muy indulgentes (básicamente, que se realicen elecciones, sin preocuparse por examinar si han sido limpias o no) para otorgar a otros países el título de “democráticos”, sobre todo si mantienen con sus gobiernos relaciones amistosas.

para dar una clara y firme respuesta, *a priori* y/o generalmente acordada, a esta cuestión: los límites externos e internos de las libertades políticas son teóricamente indeciblementes²⁸.

Otra dificultad se vincula a 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. Basta señalar que ciertas restricciones a la libertad de expresión y de asociación, que en los países del Noroeste eran juzgadas aceptables hasta no hace mucho, hoy serían consideradas claramente antidemocráticas²⁹. Teniendo esto presente, ¿cuán exigentes han de ser los criterios que aplicamos a las nuevas democracias (y a las viejas democracias que no pertenecen al cuadrante Noroccidental del mundo)? ¿Debemos aplicar los criterios hoy prevalecientes en esta región, o los utilizados en su pasado, o debemos hacer en cada caso razonadas evaluaciones inductivas de estas libertades en función de la probabilidad de que permitan la realización de elecciones limpias? Me parece que la última posibilidad es la más adecuada, pero ella nos reenvía directamente a la cuestión del carácter indecidible de estas libertades, ahora aún más complicada por su variabilidad histórica.

Concluyo que hay, y seguirá habiendo por siempre, discrepancias en los círculos académicos y, por cierto, en la política práctica, acerca de dónde trazar los límites externos e internos de las libertades que son concomitantes a, y hacen posible, las elecciones limpias. Esto no es un defecto de los intentos de enumeración de estas libertades; ellas son muy importantes, en sí mismas y como factores cruciales, condiciones necesarias, para la existencia de un régimen centrado en elecciones limpias –y como tales merecen ser enumeradas. Es intuitivamente evidente, y puede ser verificado empíricamente, que la ausencia de

²⁸ Para discusión sobre indecidibilidad, aunque desde una perspectiva teórica diferente a la que adopto aquí, ver Mouffe 1993 y 2000 (hay ediciones en castellano, ver Obras Citadas).

²⁹ Por ejemplo, Holmes y Sunstein 1999:104 sostienen que “Lo que significa la libertad de expresión para la jurisprudencia norteamericana contemporánea no es lo que significaba cincuenta o cien años atrás...los derechos se amplían y restringen permanentemente”.

algunas de esas libertades (digamos, de expresión, de asociación o de movimiento) suprime la posibilidad de que haya elecciones limpias. Por otro lado, el carácter inductivo de esas enumeraciones, y el problema conexo de sus límites internos y externos, muestra sus limitaciones como enunciados teóricos, *per se* y en su capacidad de persuasión intersubjetiva. Estas limitaciones implican que esta cuestión sea indecidible, en el sentido antes comentado; consecuentemente, en lugar de ignorar tales limitaciones, o de tratar de fijar artificialmente los límites internos y externos de esas libertades, un camino más fructífero consiste en tematizar teóricamente las razones e implicaciones de este acertijo³⁰. Creo, y lo argumentaré en las Conclusiones, que este problema debe ser visto como indicador de una gran virtud de la democracia: su carácter permanentemente abierto, que entre otras cosas significa que el trazado “adecuado” de los límites externos e internos de estas y otras libertades sea una eterna cuestión de disputa política.

Aunque todavía nos queda mucho terreno por recorrer, con la discusión precedente del régimen y sus concomitantes hemos alcanzado un punto importante en sí mismo y porque nos ubica, por así decirlo, en un promontorio desde el cual se pueden visualizar los caminos que aún debemos transitar. Considero conveniente incluir en la definición de democracia política tres clases de componentes: uno, elecciones limpias; dos, los derechos positivos y participativos de votar y eventualmente intentar ser elegido, junto con actividades relacionadas con el ejercicio de esos derechos; y tercero, pese a ser imposible determinar con precisión sus límites internos y externos, un conjunto de libertades concomitantes, necesarias para posibilitar tales elecciones y el ejercicio de sus derechos de participación. Este criterio no es minimalista al estilo de Schumpeter. Está en desacuerdo con centrar atención exclusivamente en las elecciones y dejar implícita su institucionalización

³⁰ Aunque en un contexto diferente (en relación a conceptos de igualdad), Sen 1993:33-34 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) expresa acertadamente: “Si una idea subyacente posee una ambigüedad esencial, una formulación adecuada de esa idea debe procurar captar tal ambigüedad en vez de ocultarla o eliminarla” [bastardillas en el original].

y carácter decisivo, así como sus derechos relacionados y libertades concomitantes. Por otro lado, el criterio que propongo es limitado, ya que rechaza la inclusión de una enumeración pormenorizada (en última instancia inagotable y analíticamente estéril) de todas las libertades potencialmente relevantes. Este criterio es también limitado, en tanto rechaza la introducción de nociones prescriptivas en la *definición* de un régimen democrático.³¹

Aunque aún debemos observar que otros factores deben ser incluidos a fin de lograr una caracterización adecuada de la democracia, creo que el criterio que he propuesto es útil por varias razones. Una, de índole conceptual y empírica, es que permite generar el conjunto de casos que no son democracias, ya se trate de diversos tipos de régimen abiertamente autoritarios o de los que, aunque se realizan elecciones, ellas no son limpias.³² La segunda razón, también conceptual y empírica, es que una vez generado dicho conjunto de casos, queda abierto el camino para el análisis y comparación de similitudes y diferencias entre los subconjuntos de casos que son regímenes democráticos.

La tercera razón deriva de razones prácticas y normativas: la existencia de este tipo de régimen, a pesar de las deficiencias que puede tener en cada caso, entraña una enorme diferencia en relación con todo régimen autoritario. Al menos, el acceso a los mencionados derechos y libertades genera la posibilidad de utilizarlos como bases de protección y empoderamiento para la protección de la vida personal y grupal, y para el logro o ampliación de otros derechos. Una cuarta razón es que

³¹ Recalco que me estoy refiriendo exclusivamente a la definición de un régimen democrático porque, como veremos, esto no implica excluir dimensiones normativas del análisis de la democracia. Aquí me dedico sólo a lograr una definición analíticamente conveniente de una parte de esta cuestión, un régimen democrático o democracia política.

³² Sin embargo, algunos casos se sitúan en una zona gris entre estos dos polos. Este hecho ha dado lugar a la literatura sobre “autoritarismo electoral” o “regímenes híbridos” que mencioné en la Introducción. Una adecuada definición del régimen democrático debería minimizar este problema o, al menos, dejar en claro en cada caso sus aspectos más problemáticos.

a lo largo de la historia muchos se movilizaron y corrieron grandes riesgos en demanda de este tipo de régimen y sus derechos y libertades. Más allá de esperanzas a veces míticas sobre otros beneficios que conllevaría su logro, la demanda por esas libertades y derechos fue el motor de las grandes movilizaciones que frecuentemente han precedido, o acompañado, la inauguración de la democracia.³³ La quinta y última razón también surge de implicaciones empíricas y normativas. Los datos de numerosas encuestas así como de innumerables observaciones sugieren que, sean cuales fueren los significados adicionales que se adjudiquen al término, cuando hablan de “democracia” muchos en muchos países incluyen ciertos derechos y libertades políticas, junto con elecciones que, a su juicio, son razonablemente limpias. Es por esta razón que en el lenguaje corriente, en el de políticos y periodistas, así como de acuerdo con diversos textos académicos, la existencia de esos atributos es suficiente para llamar “democrático” a un país. Esto implica tal connotación normativa positiva que es una sinédoque; es decir, designa al todo, el país, con un atributo de una de sus partes, el régimen.

I.4. La agencia y la apuesta institucionalizada

Vimos que en un régimen democrático cada votante dispone de por lo menos de seis opciones de voto. Pero éste no es el único derecho atribuido por la democracia política a sus ciudadanos. Cada uno tiene además el derecho de intentar ser elegido. Que quiera o no ejercerlo es irrelevante en relación al hecho de que, al tener derecho de ser elegido/a, cada ciudadano/a dispone de la autoridad potencial y la enorme responsabilidad de participar en decisiones de gobierno vin-

³³ La conclusión a que llegan Klingeman y Hofferbert 1998:23 en su estudio sobre encuestas realizadas en países poscomunistas se aplica también a otras regiones: “En 1989 y 1991 los habitantes de los países de Europa central y oriental no tomaron las calles en busca de comida, sino de libertad”. Sobre la base de otro estudio que examinó un amplio banco de datos de encuestas, Welzel e Inglehart 1999 concluyen que las “aspiraciones de libertad” son centrales para la mayoría de los encuestados en las nuevas democracias; ver en el mismo sentido Rose y Mishler 1996.

culantes sobre el territorio de un estado, incluyendo las que implican la aplicación, o amenaza de aplicación, de la coerción física. Los portadores de estos derechos y de las libertades que discutí en la sección precedente son *ciudadanos/as políticos*. Por su parte, estos derechos y libertades definen al ciudadano/a como un *agente*. Esta es una definición de base legal; esos derechos y libertades son asignados por el sistema legal de una democracia política a todos los ciudadanos/as que habitan en el territorio delimitado por un estado, con algunas excepciones que también son definidas legalmente. Esta asignación se refiere a todos los ciudadanos/as, independientemente de su condición social y de características adscriptivas, salvo su edad y nacionalidad. Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de los votos como del ejercicio de cargos gubernamentales y/o estatales. Los individuos pueden no ejercer tales derechos y libertades, pero el sistema legal de un régimen democrático construye a todos como igualmente capaces de ejercitar tanto estos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes. La atribución legalmente respaldada y universalista³⁴ de la agencia efectuada por la democracia política es un hecho absolutamente crucial, en sí mismo y por sus múltiples repercusiones, sobre las que volveré a lo largo de este libro.

Tal vez porque esta atribución de la agencia se ha hecho tan corriente en los países del Noroeste, tendemos a olvidar cuán reciente y extraordinario es el logro por ella implicado. Vista desde este ángulo, la democracia política no surge de algún tipo de consenso, o elección individual, o contrato social, o proceso deliberativo; es resultado de una apuesta institucionalizada. Por esta apuesta me refiero a que el sistema legal³⁵ asigna a cada individuo ciertas libertades, derechos y

³⁴ Aunque puede ser denominado un “universalismo acotado”. Tal como veremos en el capítulo IV cuando discuta la nación y sus referentes, el mismo se limita a quienes comparten el atributo de la ciudadanía dentro del territorio delimitado por un estado, no a todos los adultos que lo habitan.

³⁵ En realidad, una afirmación más complicada pero precisa diría “el sistema legal de un estado que alberga un régimen democrático”. Vuelvo sobre esto en el capítulo V.

obligaciones, incluyendo los implicados por el régimen democrático. Esa asignación es universalista;³⁶ se espera que cada uno reconozca que, con ciertas excepciones detalladas por el propio sistema legal, todos gozan de los mismos derechos políticos, libertades y obligaciones que cada uno tiene. ¿Qué es la apuesta? Es que, en una democracia, cada *ego* debe aceptar que cada ciudadano/a puede participar –con su voto y eventualmente siendo elegido/a– en el acto, elecciones limpias, que determina quién los gobernará durante un tiempo. Esta es una apuesta institucionalizada porque es impuesta a cada *ego* independientemente de su voluntad: *ego* debe asumir el riesgo, es decir aceptar la apuesta, aun cuando crea que permitir a ciertos individuos votar o ser elegidos es riesgoso o un grave error. Esta es la apuesta institucionalizada: *ego* debe correr ese riesgo³⁷ porque es sancionado y respaldado por el sistema legal de una democracia política. Insisto: *ego* puede objetar fuertemente que se concedan a *alter* las mismas libertades y derechos a votar y ser elegido con los que él cuenta; pero esto no está librado a su discreción, es un hecho legalmente institucionalizado. Por lugar de nacimiento o nacionalidad, y en muchos sentidos por el sólo hecho de residir en un país determinado, *ego* y *alter* adquieren derechos y obligaciones tanto con respecto al resto de los individuos como al estado.

Hemos por lo tanto descubierto otra característica específica de la democracia política contemporánea: es el único régimen resultante de una apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva. Todos los demás regímenes, celebren o no elecciones, imponen algún tipo de restricción a esta apuesta o la suprimen. Nuevos o viejos, más allá de su momento fundacional los regímenes democráticos son resultado de esta apuesta y están profundamente marcados por ella. Aunque en sí misma la apuesta

³⁶ Además de la salvedad introducida en la nota al pie 21, esta afirmación requiere otra: aunque sea válida para las libertades y derechos políticos, no lo es en términos de legislación civil y social promulgada teniendo en cuenta a diversos sectores sociales subordinados.

³⁷ En el capítulo siguiente veremos, sin embargo, que en los países del Noroeste este riesgo fue atemperado por diversos mecanismos institucionales.

no implica obligación moral de aceptar un régimen democrático,³⁸ no deja de ser una exigente expectativa, entramada en el sistema legal y respaldada por el estado.

Esta expectativa establece parámetros amplios, pero operativamente importantes, para la racionalidad individual: el desconocimiento, violación o negación de los derechos y libertades que la apuesta asigna a *alter* normalmente genera consecuencias negativas para quien así procede. En las interacciones de *ego* con *alter*, al menos en el ámbito delimitado por elecciones limpias, es en principio en interés de *ego* reconocer y respetar los derechos de *alter*. Este interés puede ser robustecido por motivos altruistas o colectivos, pero en sí mismo implica la obligación sustentada legalmente de reconocer a los demás como ciudadanos/as, portadores de derechos y libertades idénticos a los de *ego*. En el capítulo VII veremos que, en un contexto social propicio, éste es el germen de las redes dialógicas que moldean una esfera pública consistente en reconocimientos mutuos basados en la asignación de derechos, libertades y obligaciones a individuos construidos legalmente como ciudadanos/as-agentes.

Procedo ahora a enunciar dos puntos que son consecuencia de la discusión precedente. Uno es la definición de *ciudadanía política* como correlato individual del régimen democrático. Ésta consiste en

Individuos que cuentan con la asignación legal de los derechos y obligaciones correspondientes implicados por la apuesta democrática; es decir, participar en elecciones limpias, votar y ser elegido y tomar parte en actividades afines, junto con algunas libertades concomitantes (tales como las de expresión, asociación, acceso a libre información y libre movimiento) necesarias para el ejercicio efectivo de esos derechos.

Esta definición me permite complementar la genérica de régimen que ofrecí anteriormente. Un régimen democrático, además de las características generales ya enunciadas, es uno en el que

Los ciudadanos/as tienen derecho sancionado y respaldado legalmente de participar en elecciones limpias que deciden, por medio de competencia entre partidos políticos u organizaciones equivalentes, quiénes ocuparán los cargos gubernamentales más altos en (al menos) el nivel nacional, e intentar, si así lo desearen, ser electos/as para esos cargos, y disfrutan, durante y entre dichas elecciones, de libertades políticas concomitantes, también sancionadas y respaldadas legalmente.

La condición de la ciudadanía política es compleja. Es *adscriptiva*, por cuanto (salvo el caso de naturalización) corresponde a los individuos por el mero hecho de haber nacido en un territorio (*ius solis*) o de una descendencia (*ius sanguinis*). Es *potencialmente empoderadora*, por cuanto los individuos pueden querer usar esos derechos y libertades a fin de llevar a cabo una variedad de acciones. Es *limitadamente universalista*, en el sentido de que dentro de la jurisdicción del estado se asigna en iguales términos a todos los adultos/as 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 satisfacen 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 explicitadas en cuanto a su publicidad y, segundo, que los derechos, libertades y obligaciones que se asignan a cada *ego* implican (y demandan legalmente) un sistema de reconocimientos mutuos entre todos los individuos, independientemente de su posición social, como portadores de esos derechos, libertades y obligaciones³⁹.

I.5. Un primer encuentro con el estado

Un tema a recalcar es que con el análisis precedente hemos ido más allá del régimen y nos hemos encontrado con el estado, en tres sentidos: uno, como entidad territorial que delimita a quienes son ciudadanos/as políticos; segundo, como sistema legal que promulga y respalda la asig-

³⁸ Pero es un sólido punto de partida; dejo la discusión de la justificación de la democracia para las Conclusiones.

³⁹ Para discusión más extensa de la ciudadanía ver los capítulos IV y IX.

nación de los derechos, libertades y obligaciones correspondientes⁴⁰; y, tercero, al menos⁴¹ como el conjunto de burocracias estatales que actúa en básica consonancia con la efectividad de esos derechos, libertades y obligaciones. El régimen democrático, la apuesta y la ciudadanía política se presuponen entre sí, y en conjunto presuponen al estado.

I.6. Una conclusión provisoria

En este capítulo hemos atravesado un camino bastante recto. A lo largo del mismo, he propuesto una definición del régimen democrático, así como también algunos criterios que encuentro útiles para caracterizarlo. Al hacerlo hemos encontrado, por así decir, el esqueleto de una democracia política; por supuesto el funcionamiento real de las democracias no resulta sólo de las acciones de individuos sino también de entidades colectivas tales como partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, corporaciones, varias burocracias y otros. Por esta razón, así como también debido a varias indecidibilidades que tenemos que seguir explorando, ninguna definición de la democracia será consensuada para siempre o por completo. Por eso la democracia tiene, inevitablemente, un “significado flotante.”⁴² Pero esto no autoriza una Babel conceptual; exige proponer definiciones que, al ser tan precisas como posible, permitan a los discursos académicos y políticos tener en claro cuál es el referente estipulado por cada uno y, sobre esta base, articular los desacuerdos que las cuestiones de indecidibilidad y los divergentes valores y prioridades de cada uno inevitablemente originan.

Al proponer mis definiciones y criterios relacionados, he dejado de lado varios temas interesantes y complicados. Ya que ellos otorgan un significado más pleno al viaje que recién hemos iniciado, debemos comenzar a visitarlos. Como primer paso, en el próximo capítulo me ocupo del surgimiento y evolución de la idea de agencia, el concepto que, tal como he recalcado, subyace crucialmente a la democracia.

⁴⁰ Por supuesto, estas afirmaciones implican que considero al sistema legal como parte del estado; desarrollo este punto en los capítulos III y V.

⁴¹ Por “al menos” quiero indicar que otros sectores de la burocracia estatal pueden no estar relacionados o no actuar en consonancia con este tipo de elección; también discuto esta cuestión en el capítulo V.

⁴² Tal como es enunciado por Whitehead 1997 y 2002. La democracia es el arquetipo de un concepto “esencialmente contestable” según Gallie 1956; este tema es provechosamente elaborado por Collier *et al.* 2006 y Newey 2001.