

# Democracia, agencia y estado

Teoría con intención comparativa

Guillermo O'Donnell



# DEMOCRACIA, AGENCIA Y ESTADO



Guillermo O'Donnell

**DEMOCRACIA, AGENCIA  
Y ESTADO**

Teoría con intención comparativa

prometeo)  
libros

ODonnell, Guillermo

Democracia, agencia y estado : teoría con intención comparativa /  
Guillermo ODonnell. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-816-328-4

1. Democracia. 2. Estado. I. Título.  
CDD 323

Cuidado de la edición: Magalí C. Álvarez Howlin

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022  
Pringles 521 (C1183AEI) Buenos Aires, Argentina.  
Tel.: (54-11) 4862-6794 / (54-11) 4864-3297  
[www.prometeoeditorial.com](http://www.prometeoeditorial.com)

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

# Índice

Introducción.....	9
Capítulo I. El régimen democrático (o democracia política) y la ciudadanía como agencia .....	23
Capítulo II. Agencia: orígenes, concomitantes y expansión .....	47
Capítulo III. El estado: definición, dimensiones y surgimiento histórico.....	75
Capítulo IV. Los referentes del estado: nación, pueblo, ciudadanía.....	105
Capítulo V. El estado como legalidad: contribuciones y ambivalencias .....	133
Capítulo VI. Las múltiples caras del estado y su unidad subyacente .....	163
Capítulo VII. Dialógica, agencia y democracia.....	185
Capítulo VIII. Un vistazo a América Latina.....	201
Capítulo IX. Contexto social, opciones y convergencias.....	231
Capítulo X. Los acertijos de la globalización y el pluralismo legal .....	253
Capítulo XI. Conclusiones .....	279
Obras citadas .....	297
Índice analítico .....	353



# INTRODUCCIÓN<sup>1(\*)</sup>

## I

Este es un libro de teoría política, sobre varios aspectos de la democracia y el estado, en sí mismos y en sus relaciones. Su punto de partida es mi convicción que esas relaciones son tan importantes como relativamente ignoradas, y que su examen ayuda a dar nuevas miradas tanto sobre la democracia como sobre el estado. El argumento básico es que la democracia, incluso en su versión limitada como democracia política, presupone la concepción del ser humano como un agente que ha logrado, a través de procesos históricos que han variado a lo largo del tiempo y el espacio, el título de ser reconocido, y legalmente respaldado, como portador de derechos a la ciudadanía no sólo política sino también civil, social y cultural. Esta entidad –el ser humano como agente-ciudadano/a– es el micro-fundamento que enraiza los aspectos empíricos y normativos de la democracia. Ese enraizamiento repercute fuertemente, aunque no siempre de manera

---

<sup>1</sup> (\*) Advertencia. Las obras originalmente publicadas en idiomas extranjeros las cito por la fecha y título de la publicación original. Sin embargo, cuando hay traducciones al castellano indico las mismas con la leyenda “Hay edición en castellano, ver Obras Citadas”; pero cuando cito más de una vez algunas de esas obras, para evitar enojosas repeticiones en lugar de esa leyenda coloco el símbolo (\*). Por esta tarea, así como por la revisión general de este texto y la traducción de algunos textos originalmente publicados en inglés, agradezco la muy valiosa colaboración de Jimena Rubio.

visible, sobre la democracia, el estado y sus interrelaciones. Exploro estas repercusiones a lo largo de este libro.

Como indica el subtítulo, el libro es también teoría con intención comparativa. Espero con él abrir camino a disciplinadas investigaciones empíricas y comparativas —las que, me apresuro en advertir al lector, en sí mismas están más allá del alcance de este libro. Este es también un libro moral y políticamente motivado, orientado por la preocupación que despiertan las falencias de las democracias contemporáneas —especial pero no exclusivamente en América Latina— y las crueles realidades sociales que subyacen a ellas.

## II

En la década del 50 —siglos ha...— me recibí de abogado en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Además de conocimientos específicos a esta profesión, estos estudios fueron una manera de aprender algo sobre teoría política en la Facultad de Derecho, el único tipo de institución que en esos tiempos ofrecía algunos cursos relacionados. Pero estos cursos, básicamente de derecho constitucional y comparado, eran en su mayor parte formalistas recitados de textos legales —terriblemente aburrido. Entonces, ya en la década del 60, cansado de ejercer la abogacía, decidí ir a Estados Unidos a estudiar ciencia política. Fui a la Universidad de Yale en 1968, atraído por la constelación de académicos que en esos tiempos allí enseñaban: Robert Dahl, Karl Deustch, Robert Lane, Harold Lasswell y Douglas Rae, entre otros. Además, fue afortunado que ese año llegó a Yale desde Berkeley David Apter, quien se convertiría en mi principal mentor y generoso amigo; también fue muy buena noticia que la partida de Deustch a Harvard fuera más que compensada por la llegada a Yale de otros grandes académicos y futuros amigos, Juan Linz y Alfred Stepan. Privilegiado por ese entorno, algunos brillantes compañeros y una maravillosa biblioteca, me dediqué intensamente a estudiar ciencia política. Esos tiempos, finales de los años 1960, estaban agitados por la guerra de Vietnam y la creciente oposición a ésta en Estados Unidos, los acontecimientos de mayo en

París, y otros. Estos fueron también tiempos en los que el enfoque conductista se estaba desvaneciendo y se había extendido la influencia del estructural-funcionalismo y sus aplicaciones a la ciencia política y la sociología política bajo el rubro de teorías de la modernización y del desarrollo político. Fue bueno para estudiantes de postgrado como yo que ninguno de los profesores de Yale antes mencionados compartiera estas visiones, con la parcial excepción de Apter cuya propia versión de la teoría de la modernización de todas maneras difería significativamente de la dominante. Esto me dio buenas oportunidades para estudiar y discutir mi interés por el tipo de régimen autoritario que estaba surgiendo en América del Sur, así como mi creencia de que tenía causas y características diferentes a las de los “clásicos” autoritarismos tradicionales y populistas de América Latina, y cómo esto se relacionaba con las tribulaciones de la democracia en esta región. Ese interés fue promovido por Apter, quien había estudiado “sistemas burocráticos” en sus investigaciones en África;<sup>2</sup> por Linz, que recientemente había escrito su memorable artículo sobre “Authoritarian Spain”,<sup>3</sup> y por Stepan, quien llegó a Yale luego de concluir su tesis doctoral en la Universidad de Columbia sobre los militares brasileños y el régimen autoritario inaugurado en ese país en 1964.<sup>4</sup> Estos intelectuales fueron una valiosa fuente de aprendizaje e inspiración. Más tarde, en 1972, publiqué mi primer libro, *Modernización y Autoritarismo*, gracias al generoso apoyo de Apter como mi mentor y director de la serie que lo publicó en inglés. Denominé a los regímenes emergentes “burocrático-autoritarios” (BA), uniendo las palabras utilizadas, respectivamente, por Apter y Linz, pero definiendo este feo término como un tipo de régimen autoritario específico de los casos de América del Sur de los que me ocupaba. Al hacer esto argumentaba contra dos líneas de interpretación. Una, basada en la teoría de la modernización y el desarrollo político, porque no podía explicar, excepto como extraños casos desviados, el surgimiento de esos autoritarismos en los países más modernizados, industrializados

---

<sup>2</sup> Ver Apter 1967 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) y 1971.

<sup>3</sup> Linz 1964

<sup>4</sup> Publicado en Stepan 1971 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas).

y urbanizados de América del Sur. La otra veía esos casos simplemente como expresión del autoritarismo tradicional o, desde el otro lado del espectro ideológico, como “facismo dependiente y colonial”. Que poco después, en 1973 Chile y Uruguay, y una vez más Argentina en 1976, cayeran bajo este tipo de dominación, fueron desafortunados sucesos que ayudaron a llamar la atención sobre mi libro y las preocupaciones que ahí expresé acerca de la posibilidad de su surgimiento. Continué con este tema y conexos en otro libro, *El Estado Burocrático-Autoritario: Argentina 1966-1973, Triunfos, Derrotas y Crisis*.<sup>5</sup>

Menciono estos antecedentes porque quiero destacar algunos puntos relevantes para el contenido del presente libro. Uno es que mis estudios del autoritarismo-burocrático me llevaron al tipo de estado que implantaba este tipo de dominación y a la literatura que en esos tiempos existía sobre el estado. Un segundo punto es que durante esos estudios, mientras vivía en Argentina bajo la versión particularmente despiadada de este tipo de estado inaugurada con el golpe de Marzo de 1976, no cesé de pensar en, y ansiar, su contrafigura, la democracia. El tercero es que cuando comenzaron en América del Sur las transiciones desde el autoritarismo, ya había escrito algunos textos sobre el tema,<sup>6</sup> y a partir de entonces me dediqué a estudiar las recién surgidas democracias y, crecientemente, lo que sostengo es la necesaria crítica

---

<sup>5</sup> Lo publiqué por primera vez en Argentina en 1982, luego de haberlo prácticamente terminado varios años antes, pero no pude publicarlo entonces debido a las condiciones altamente represivas prevalecientes hasta entonces en la Argentina. ver sobre esto el capítulo VII. Este libro acaba de ser reeditado por Prometeo Libros 2009; en el Epílogo de esta edición narro las vicisitudes que el mismo y *Modernización* sufrieron debido a esas condiciones.

<sup>6</sup> Este trabajo inicial se reflejó más tarde en el volumen que coedité con Philippe Schmitter y Laurence Whitehead sobre *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1989), y en el volumen IV de este trabajo (*Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*), del que soy coautor junto con Schmitter. Algunos de mis escritos de esa época, incluido el documento que originariamente escribí para ese proyecto, fueron recopilados en *Contrapuntos* (O'Donnell 1997a). Otra colección, de estudios aún más antiguos, divulgados inicialmente casi como *samizdats* durante el período 1976-79, ha sido publicada por Prometeo Libros, bajo el indicativo título de *Catacumbas* (O'Donnell 2009).

democrática de éstas y, en realidad, de todas las democracias.<sup>7</sup> Esto me llevó a nuevos estudios de teoría democrática, que había comenzado con Dahl y Linz en Yale. El último punto es que estos estudios me ayudaron a reconocer la importancia crucial del derecho para la democracia; así, luego de aproximadamente treinta años de ignorar la teoría legal, me encontré releendo los teóricos que había estudiado en la Facultad de Derecho, ampliándolas con otros menos formalistas y más contemporáneos.

Estos intereses permean el presente libro: la memoria del autoritarismo burocrático y la convicción de que, pese a las falencias de las democracias existentes, nada podría ser peor que un retorno al autoritarismo; una visión del estado que, además de sus burocracias, incluye, entre otras dimensiones co-constitutivas, el sistema legal; la conclusión de que además del régimen y la ciudadanía política que éste implica, se debe entender que la democracia incluye otras dimensiones de ciudadanía —civil, social y cultural— así como complejas relaciones con el estado en el que se imbrica; y la conclusión de que, aunque la democracia debe ser objeto de cuidadoso estudio analítico y empírico, también tiene una intrínseca dimensión moral. E infundiendo todo lo anterior, mi persuasión de que una adecuada comprensión de la democracia no sólo como conjunto de instituciones y prácticas sino también como poderosa fuerza normativa, exige reconocer que desde sus antiguos orígenes ella se basa en la idea de que el/la ciudadano/a es un agente, un ser dotado de razón práctica y capaz de discernimiento moral. En este libro espero mostrar que esta idea impregna las diversas dimensiones de la ciudadanía, así como también temas básicos para la conceptualización y práctica de la democracia, del estado y de sus interrelaciones.

### III

Una de las lecciones que aprendí en Yale fue que hay valiosos conocimientos disponibles en las grandes instituciones académicas de

---

<sup>7</sup> Recopilé algunos de estos trabajos en *Disonancias*, O'Donnell 2007a, también Prometeo Libros.

la parte noroccidental del mundo. Pero también me persuadí de que ese conocimiento no debe inducir a omitir investigar la especificidad histórica de países ubicados en otros lugares del mundo. De hecho, el reciente surgimiento de regímenes que son o afirman ser democráticos ha generado importantes desafíos a las teorías de la democracia prevalentes hasta hace poco. Para comenzar, existe confusión y desacuerdo acerca de cómo definir la democracia. Algunos de estos desacuerdos son inevitables, pero la confusión no lo es. La necesidad de clarificación conceptual se evidencia por la proliferación de calificaciones y adjetivos anexados al término “democracia”, que ha sido registrada y provechosamente analizada por Collier y Levitsky 1997.<sup>8</sup> La mayoría de estos calificativos se refiere a las democracias surgidas recientemente, insinuando las vacilaciones existentes, en la literatura comparada así como en estudios nacionales y regionales, sobre los criterios por los que determinados casos pueden ser o no calificados como democracias.<sup>9</sup> La principal razón de estas vacilaciones es que muchas nuevas democracias, y algunas antiguas, en el Sur y en el Este, presentan características discordantes con las que, de acuerdo con las teorías o expectativas de algunos observadores, “debe tener” una democracia. Este supuesto, sin embargo, es problemático si el concepto central en sí mismo no es claro. Como dijo Hart 1961:14 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) “una definición que nos dice que algo es miembro de una familia no puede ayudarnos si sólo tenemos una idea vaga o confusa sobre el carácter de la familia”.<sup>10</sup>

Además de este problema nos enfrentamos a un tema histórico/contextual. Prácticamente todas las definiciones de democracia son, naturalmente, destilación de la trayectoria histórica y actual situación

---

<sup>8</sup> Para otras discusiones relevantes ver Newey 2001 y Collier et al. 2006.

<sup>9</sup> Un paso adelante en las necesarias clarificaciones conceptuales es el creciente reconocimiento de un subtipo, no de democracia sino de autoritarismo, los “autoritarismos electorales” discutidos en el trabajo pionero de Karl 1986, y en los recientes de Diamond 2002, Levitsky y Way 2002 y Schedler 2006, así como la discusión de *democraduras* en Whitehead 2002.

<sup>10</sup> Este autor discute definiciones del derecho, pero bien podría también haberse referido a la democracia.

de los países del Noroeste.<sup>11</sup> Sin embargo, las trayectorias y la situación de otros países que hoy pueden ser considerados democráticos difieren considerablemente de los primeros. En este caso, una teoría de alcance adecuado debe analizar estas diferencias, *per se* y en tanto pueden identificar características específicas de cada democracia, y con ello generar subtipos dentro del universo de casos. Por eso el presente estudio está basado en la opinión de que las teorías de la democracia necesitan ser revisadas, incluso si esto implica pérdida de parsimonia; esas revisiones pueden originar instrumentos conceptuales apropiados para alcanzar una mejor teoría de la democracia (y en consecuencia de la democratización) en sus diversas encarnaciones.

## IV

Quizás la mejor manera de guiar al lector hacia las páginas que siguen es indicar los principales temas que abordo en cada capítulo.

1. Comienzo en el capítulo I con el núcleo institucional de la democracia, el régimen y sus concomitantes, la ciudadanía política y los derechos y las libertades “políticas” ligados a ésta. Allí propongo agregar, a la habitual lista de características de las elecciones, dos no pocas veces omitidas, seguramente porque son consideradas obvias en el Noroeste pero no lo son en otras regiones: que las elecciones democráticas deben ser decisivas e institucionalizadas.

---

<sup>11</sup> Con considerable licencia, utilizo este término como abreviación estilizada para referirme a los países de temprana democratización ubicados en el cuadrante noroccidental del mundo, excluyendo los del sur de Europa, que siguieron caminos históricos diferentes de los de la mayor parte de sus vecinos del Norte. Un caso complicado es Estados Unidos, con sus considerables diferencias históricas y actuales en relación con la mayoría de los países europeos; así, luego de algunas dudas decidí incluir a Estados Unidos en el conjunto que estoy intentando delimitar, pero agregando en el capítulo IV algunos comentarios y calificaciones. Además, aunque considero que el nivel de generalización con el que me refiero a “países del Noroeste” está por lo general justificado, cuando existen diferencias significativas entre ellos, especialmente en relación a Alemania, también las comento en el capítulo IV.

2. Un argumento en ese mismo capítulo es que en el régimen democrático su unidad individual no es el/la votante sino el/la ciudadano/a, entendidos como agentes legalmente habilitados y respaldados. Un tema relacionado es que como portadores de (al menos) libertades y derechos políticos, los/las ciudadanos/as son portadores de personalidad legal, condición que es sancionada legalmente y es independiente, para su efectividad y accionabilidad, de reconocimientos inter-subjetivos. Esta condición subyace a la actual extensión de lo que denomino la apuesta universalista, que expresa el cambio desde regímenes autoritarios y democracias oligárquicas a los actuales regímenes democráticos inclusivos. Asimismo, allí menciono que las fronteras internas y externas de esas libertades son teóricamente indecidibles, algo que debe ser explícitamente teorizado porque ayuda a entender las tensiones, la dinámica y la apertura histórica propias de la democracia.

3. Que el ciudadano/agente sea la unidad individual básica, el micro-fundamento de la democracia, tiene implicaciones que exploro en el capítulo II. Allí sostengo que la democracia contemporánea tiene una gran deuda con una concepción de la agencia humana que tuvo larga elaboración en algunas corrientes de la filosofía moral y la teoría legal. El examen en este capítulo muestra un aspecto adicional, que las “libertades políticas” del régimen son en realidad parte de derechos civiles mucho más antiguos, cuya evolución ayuda a comprender el surgimiento y expansión de las ideas de agencia y su respaldo legal.

4. Otro punto, que primero observo en el capítulo I y prosigo en el capítulo III, es que ya al nivel del régimen encontramos al estado. Un aspecto de esta presencia es ampliamente reconocido por la literatura, el estado como delimitación territorial del electorado. Pero encontramos al menos otros dos aspectos implicados por la propia definición de un régimen democrático: uno, como el sistema legal que sanciona y respalda los derechos y libertades antes mencionados y, segundo, como (al menos) el subconjunto de sus burocracias que actúa de maneras consistentes con la efectivización de dichos derechos y libertades. Estas consideraciones me llevan en el capítulo III a ofrecer una conceptualización del estado, entidad a veces omitida por la teoría democrática o,

cuando reconocida, no pocas veces reducida a sus burocracias y a su papel como la mencionada delimitación territorial. En este capítulo sostengo que además de esas burocracias, el estado debe ser reconocido como un sistema legal, como un intento de foco de identidad colectiva y como un filtro en relación con su “afuera”. Sostengo que estas cuatro dimensiones del estado, siempre que sean entendidas como históricamente contingentes, son útiles para su adecuada conceptualización. Prosigo este tema con una resumida discusión del proceso de formación del estado en el Noroeste. Además, en el capítulo III y luego a lo largo del libro, subrayo algunas tensiones intrínsecas entre la democracia y el estado, incluso los estados más democratizados. Estas consideraciones son parte de un argumento general del libro, que las complejas relaciones entre democracia y estado requieren más atención de la que han recibido.<sup>12</sup>

5. Los estados contemporáneos suelen tener una identidad colectiva como su referente, predicado de diversas maneras como nación, pueblo y/o ciudadanía. Discuto este asunto en el capítulo IV, incluyendo variaciones comparativas observables, especialmente en América Latina.

6. Otro aspecto constitutivo del estado es como un sistema legal que normalmente penetra y contribuye a dar orden y previsibilidad a múltiples relaciones sociales. Discuto esta cuestión en el capítulo V, incluyendo algunas tensiones ínsitas a la propia legalidad democrática, y las maneras y grados en que puede o no existir un estado democrático de derecho.

---

<sup>12</sup> Presenté este argumento por primera vez en “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” en *Desarrollo Económico*, 1993, 33 n.130 (reimpreso como capítulo IX de *Contrapuntos*, Editorial Paidós, 1997), basado en una crítica de teorías que considero estrechamente centradas en el régimen democrático. Algunos valiosos trabajos discuten las relaciones entre la democracia y el estado aunque, como espero deje claro el presente libro, tenemos mucho trabajo por delante. Ver especialmente Alford y Friedland 1985 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas), Cavarozzi 1996, Diamond 1999, Fishman 1990, Garretón 1994, González y King 2004, Gunther et al. 2007, Linz y Stepan 1996, Iazzetta 2006, Mainwaring 2006, Mariani 2008, Nun 2000 y Oszlak 2007.

7. Sin embargo, a esa altura del análisis observo que las cuatro dimensiones del estado que propongo son insuficientes para su adecuada conceptualización. En el capítulo VI sostengo que otra perspectiva necesaria es el examen de las diversas caras que ofrece el estado, con especial atención a las que a menudo muestra a los sectores pobres, excluidos y/o discriminados de la población; estos aspectos afectan directamente la calidad y, en el límite, la existencia misma de la democracia. En este capítulo también discuto algunas caras profundamente ambivalentes del estado que resultan de la burocracia, del capitalismo y de la globalización, especial pero no exclusivamente en países socialmente muy heterogéneos.

8. Lo anterior está estrechamente ligado a mi discusión en el capítulo VII de la experiencia personal de vivir bajo un estado terrorista y, en sentido contrario, de las redes dialógicas compatibles con la agencia humana y la crucial contribución que un contexto social democrático provee para la práctica y florecimiento de esas redes. Agregó que estas prácticas son cruciales para aventar un riesgo que es sin embargo permanente: reificar el estado y sus gobiernos, olvidando el verdadero origen y justificación del poder y la autoridad que ejercen.

9. A esta altura del libro sentí que tenía que proveer algún contexto comparativo a diversas observaciones que había hecho hasta entonces. Es por eso que en el capítulo VIII presento un rápido vistazo a algunos antecedentes históricos y a la presente situación política de América Latina. Pero, tal como advertí arriba, este vistazo contextualizante no intenta sustituir los trabajos empíricos y comparativos que sobre estos temas varios académicos han emprendido, y a los que espero contribuir con un futuro libro.

10. Un corolario de lo anterior es que, si los ciudadanos/as son agentes, el tema de las opciones disponibles para habilitar el ejercicio de su agencia es cuestión directamente relevante para la teoría de la democracia, no sólo para otras ciencias sociales o teorías exclusivamente normativas. Encuentro una importante convergencia al discutir este asunto en el capítulo VIII: la de una similar concepción de la agencia entre la democracia (como la conceptualizo aquí) y las principales

corrientes de derechos humanos y de desarrollo humano, aunque las respectivas visiones no se superponen por completo. Desde esta perspectiva discuto procesos que pueden ser relevantes para ampliar las opciones que habilitan el ejercicio de la agencia.

11. Los tres capítulos anteriores me llevan, en el capítulo IX, al complejo tema de los conflictos y posibles adaptaciones entre, por un lado, la ciudadanía y una concepción universalista de la agencia y, por el otro, el alto y cada vez mayor pluralismo del mundo actual, y las consiguientes expectativas de reconocimiento de diversas identidades. Comienzo por comentar la bienvenida variedad de democracias que están surgiendo, pero en varios temas de multiculturalismo y pluralismo legal me encuentro imposibilitado de ofrecer soluciones terminantes. Allí, aunque con algunas salvedades, concluyo *in dubio* pro agencia, sin ignorar los marcados desacuerdos existentes sobre éste y temas relacionados.

12. A lo largo de estos capítulos cuestiono un supuesto implícito de diversos estudios sobre la democracia centrados en el régimen. Seguramente reflejando la situación de los países del Noroeste, un supuesto de esos estudios es que los respectivos países tienen un alto grado de homogeneidad interna. Esto significa presuponer que si el régimen nacional es democrático, entonces los regímenes subnacionales también lo son, y que la legalidad del estado se extiende sobre todas las regiones y relaciones sociales. Argumento que estos supuestos son insostenibles para muchas democracias hoy existentes y que este hecho debe ser tomado en cuenta empíricamente y debidamente teorizado.

13. En las Conclusiones, luego de recordar el camino que hemos atravesado, detallo las razones (algunas recogidas de la literatura existente y otras derivadas de los análisis de este libro) por las que la democracia, incluso las democracias que presentan serias falencias, es preferible a cualquier otro tipo de dominación política. Recalco también la necesidad de reconocer, teorizar e investigar el hecho que la democracia, el régimen y el estado están relacionados de maneras que en algunos aspectos importantes crean irresolubles tensiones; pero

también sostengo que, a pesar de las complicaciones prácticas y teóricas que plantean, esas tensiones deben ser celebradas, ya que subyacen a la particular apertura histórica que diferencia a la democracia de todos los otros tipos de dominación política.

Como ya comenté, a lo largo de este trabajo hay un hilo conductor. Es que incluso en el aspecto parcial de la democracia implicado por un régimen democrático y su ciudadanía política, debemos ser conscientes de la inmensa importancia moral y política del reconocimiento de los ciudadanos y ciudadanas como agentes legalmente habilitados y respaldados. Esto es producto de una larga y conflictiva historia que se ha combinado con múltiples factores a través del tiempo, las regiones y las culturas. Este libro no contiene respuestas a algunos de los temas resultantes de tanta variedad, pero me gustaría creer que brinda una útil perspectiva para su posterior examen empírico y comparativo. Ese examen debería basarse en el hecho crucial de que, en y con democracia, hay que entender que el poder y la autoridad ejercidos en y por un estado y sus gobiernos surgen de ciudadanos/as-agentes; los corolarios y concomitantes de esto permean la discusión de los temas que trato en este libro: el régimen y los derechos políticos ligados a éste; las diversas dimensiones del estado y su unidad subyacente (aunque no obvia); los diversos referentes y caras del estado; las opciones y redes dialógicas requeridas para la efectividad de la agencia; las relaciones inherentemente conflictivas entre las igualdades de la ciudadanía política y civil, por un lado, y por el otro las desigualdades continuamente generadas por, especialmente, las burocracias y el capitalismo; y los pluralismos que la propia agencia implica y genera.

Luego de esas incursiones, en las Conclusiones regreso a la agencia como fundamento del significado empírico y normativo de la democracia. A lo largo del camino fui impulsado fuera de mi disciplina, la ciencia política, hacia temas discutidos por ricas y complejas literaturas que me ha beneficiado enormemente estudiar. He utilizado y citado selectivamente esas literaturas, guiado por los intereses que aquí me inspiran; espero que sus respectivos autores me disculpen por no discutirlos en detalle, algo que estaba fuera del alcance de este libro y, confieso, en

algunos temas más allá de mis aptitudes como viajero fascinado pero no especialista en los terrenos que ellos cultivan.

## IV

He cargado mentalmente este libro durante aproximadamente diez años. Me aproximé a algunos de sus temas en libros que co-organicé, en mis contribuciones personales a ellos<sup>13</sup> y en artículos publicados en diversos medios, que recopilé en los volúmenes ya citados. Me gustaría creer que estos escritos tienen entidad por sí mismos, pero también los consideré como manera de acercarme a los temas del presente libro. A lo largo de este viaje me he beneficiado enormemente de discusiones e intercambios con muchos amigos y colegas en lugares e instituciones entre los que se encuentran la Universidad de Notre Dame y su Kellogg Institute, el Center for Advanced Behavioral Studies in the Social Sciences, las Universidades de Cambridge y Oxford, y recientemente la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. No intentaré aquí enumerar las muchas personas con las que tengo una significativa deuda intelectual en esas instituciones, así como otras con quienes me encontré en diversas reuniones y seminarios, pero espero que muchos de ellos sepan de mi agradecimiento. No obstante, las contribuciones y aliento de algunos colegas en el impulso final para la finalización de este libro fueron tan importantes que sería extremadamente injusto omitirlos aquí; me refiero a Scott Mainwaring y Timothy Scully C.S.C. de Notre Dame y el Kellogg Institute, Laurence Whitehead de la Universidad de Oxford, y a través de diversos encuentros aquí y allá, Ernesto Garzón Valdés. Agradezco asimismo los detallados comentarios que hicieron Marcelo Cavarozzi y María Matilde Ollier de la Universidad Nacional de San Martín y, por cierto, los muy

---

<sup>13</sup> En Tokman y O'Donnell, *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y Nuevos Desafíos* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1999), Méndez, O'Donnell y Pinheiro, *La (In)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 2002) y O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (Rosario: Homo Sapiens, 2003).

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 AGENCIA<sup>14</sup>

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 surge 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.

---

<sup>14</sup> El presente capítulo y el siguiente son versiones extensamente revisadas de un trabajo previamente publicado (capítulo I de O'Donnell 2007a). Me permito 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 hiciéramos nos quedaríamos 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”<sup>15</sup>. 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 transcrito, 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-

---

<sup>15</sup> Este concepto fue elaborado por Collier y Levitsky 1997.

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-

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”<sup>16</sup>.

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. *Libertad 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

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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 razonablemente<sup>18</sup> 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 fraude<sup>19</sup>. Por último, propongo

---

<sup>18</sup> 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 Elklit and Svensson 1997 y Munck 2006.

<sup>19</sup> 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 sobre-representación puede ser tan marcada que elimina toda apariencia de igualdad elec-