



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

**Departamento de Investigaciones  
Área de Estudios de las Ideas**

**Democracia y desigualdad social: en busca de la  
calidad democrática.**

N° 207

María Pastore<sup>1</sup>

1. Investigadora del CONICET y profesora de Teoría Política de la Universidad de Belgrano.

Departamento de Investigaciones  
Diciembre 2007

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Pastore, María (2007). Democracia y desigualdad social: en búsqueda de la calidad democrática. Documento de Trabajo N° 207, Universidad de Belgrano. Disponible en la red: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/207\\_pastore.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/207_pastore.pdf)

En este artículo, nos proponemos considerar el régimen democrático en los países que ingresan a la democratización a partir de la década de 1980. Nos referimos, en especial, a los países latinoamericanos, que comenzaron por entonces a soportar una fuerte crisis económica que mina muchas de las posibilidades de democratizar tanto la sociedad política como la civil. Esto último, aunado a una herencia autoritaria y particularista, provoca la debilidad, tanto de las instituciones como del poder de movilización de la sociedad civil, que establece democracias sumamente deficientes, que llevan en germen el peligro de su desintegración.

A partir de lo que se denominó la *última ola democratizadora* (Huntington, 1994), se suscitó un importante debate teórico que intentó dar precisiones sobre el concepto de *régimen democrático*. Este debate se fue intensificando debido a que los países recientemente democratizados presentaban ausencias y fuertes discrepancias con respecto al modelo prototípico ofrecido por las *democracias consolidadas*.

En este contexto, y seguramente imbuida del paradigma cultural establecido por los unívocos parámetros neoliberales que ponderaban la realización de la democracia sólo desde el ángulo institucional, la comunidad académica politológica consideró como dominantes las conocidas como *definiciones de mínima* de la democracia<sup>1</sup>. Sin duda, era un intento por definir, por atrapar, realidades tan disímiles como contradictorias, ofrecidas por contextos históricos, culturales, económicos y políticos tan diversos como los que ofrecían los países recientemente democratizados. Éstos últimos –centrándonos en América Latina– reingresaban al régimen democrático luego de décadas de interrupciones golpistas, en su mayor parte encabezadas por militares, cuyos regímenes imprimieron fuertes sesgos autoritarios en aquellas sociedades, y, por tanto, no permitieron el desarrollo de ningún hábito democrático, ni como práctica ni a nivel institucional. Estos países se establecieron bajo normas dirigistas en lo económico, con un Estado prebendario y con una sociedad fuertemente desintegrada política y socialmente, luego de casi una década de terror impuesta por la última figura institucional autoritaria: el Estado terrorista (Duhalde, 1983).

De esta manera, los países latinoamericanos arribaban a la democracia en condiciones muy diferentes que los países desarrollados, y en un momento histórico que tendía a acelerar los tiempos y a estrechar las distancias. De modo que las expectativas tomaron por modelo democrático el de aquellos países que lo habían establecido hacía tiempo, considerándose, en un primer momento, que luego de un período de transición se alcanzarían sus parámetros.

Sin embargo, esa transición duraba demasiado y la consolidación nunca llegaba. El proceso de institucionalización democrática de países con pasados fuertemente autoritarios que debían afrontar una crisis económica sin precedentes no logró superar el estadio necesario, mas no suficiente, de formalidad institucional. Se consideró que podía prosperar una democracia *de mínima* o *regimental*, y se abandonó la idea de *democracia sustantiva*, en el sentido de un régimen de justicia distributiva.

En este sentido, Weffort (1993) considera que la última transición produjo el fenómeno de las *nuevas democracias*, en las cuales, debido a un pasado autoritario, sumado a una prolongada crisis social y económica, se acentúan las situaciones de desigualdad, y surgen formas institucionales peculiares, que ponen mayor énfasis en la delegación, que en la representación o en la participación. Esta es la tesis de O'Donnell (1997-a) sobre las democracias delegativas originadas en aquella colisión entre transición institucional y crisis económica que avala, en una situación de emergencia, la delegación casi total del poder en manos de liderazgos de tipo decisionista<sup>2</sup>, lesionando así tanto el componente republicano como el democrático mismo de las “nuevas democracias”.

El mismo O'Donnell caracteriza estas nuevas democracias como «poliarquías débilmente institucionalizadas» (1997-b). Como se consignó, coexisten las elecciones y –hasta un punto más o menos avanzado– las libertades contextuales, pero conviviendo con instituciones informales, como el clientelismo y, en general, el particularismo. Este último resulta antagónico a uno de los principales aspectos de las instituciones poliárquicas: la distinción entre una esfera pública y una privada. Esto provoca una «manifiesta hipocresía» de muchos de los rituales y discursos de las reglas formales, que alimenta un

1. Como señalan Collier y Levitsky (1998:104): «En este contexto, nos centramos en una definición “procedimental mínima” que supone elecciones completamente competitivas con sufragio universal y sin fraude masivo, combinadas con la existencia de garantías efectivas para las libertades civiles, incluidas la libertad de expresión, reunión y asociación».

2. Se entiende por *neodecisionismo*: «un modelo de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial. (...) Este nuevo decisionismo se instala con fuerza irresistible como concepción de la gobernabilidad asentada en las prerrogativas y la “performance” de un Ejecutivo decisor, que establece su supremacía indiscutida sobre los demás poderes como guardián del orden político y constitucional, y gran y expeditivo reformador económico y administrativo» (Bosoer y Leiras, 1999:172).

«cinismo generalizado» hacia las instituciones formales, sus miembros y los políticos en general. En la medida en que esto se vuelve muy visible, el particularismo se da por descontado y se practica como la principal forma de acceso al poder político y de su ejercicio (ibidem:329-330).

Otra consecuencia fundamental de esta débil institucionalización se evidencia en la obstrucción de la llamada *accountability*. Nos referimos a los controles democráticos sobre la responsabilidad en la gestión, los cuales pueden ser “verticales”, efectuados por los ciudadanos u “horizontales”, realizados entre las instituciones. La vertical funciona razonablemente bien, a través de las elecciones y de la prensa libre. Sin embargo, la horizontal, es decir, los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras para detectar, y eventualmente sancionar, acciones ilegales, es casi una mera ilusión. De modo que «particularismo generalizado, gobierno delegativo, débil *accountability* horizontal y la consiguiente baja transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas tienen consecuencias negativas» (ibidem:327). Una de ellas es la falta generalizada de controles, que protege las prácticas autoritarias y las alimenta; además, en países que llegan a la democracia con fuertes dosis de desigualdad, se favorecen los intereses de grupos altamente organizados y económicamente poderosos.

Estas nuevas democracias se definen, por tanto, como institucionalmente frágiles y políticamente débiles, ya que no alcanzaron ni eficacia gubernamental ni el desarrollo económico. A su vez, los fracasos sucesivos de los gobiernos del ajuste –segundos gobiernos de elección democrática en América Latina–, establecidos para producir las políticas de reforma estatal y económica, fueron disminuyendo la confianza en las instituciones políticas y desmoralizando a líderes políticos y, con mayor intensidad, a la sociedad civil.

Por todo ello, la realidad institucional que se establece en las nuevas democracias se sintetiza en el establecimiento de las denominadas democracias de mínima<sup>3</sup>. No obstante, cabe advertir que esta realidad institucional requiere de la existencia de ciertas condiciones sociales. Los ciudadanos deben estar preparados para hacer uso de aquellas reglas del régimen, es decir, ser portadores de los atributos sociales básicos que definen una individualidad. Así «la ciudadanía es una realidad política (institucional) distinta de la realidad social del individuo, pero apoyada en ésta. ¿Qué le sucede a un régimen democrático cuando le falta a la ciudadanía alguna de sus condiciones sociales?» (Weffort, op. cit.:110).

Una teoría del desarrollo democrático no puede dejar de lado un supuesto del desarrollo de la sociedad, ya que, a la definición de mínima, subyace la premisa que se refiere a las relaciones entre condiciones políticas y sociales. La democracia requiere tanto de un mínimo de condiciones institucionales como de un mínimo de condiciones sociales; de modo que la igualdad democrática de los ciudadanos exige algún nivel de igualdad social entre los individuos.

Entendemos «igualdad social» como la plantea Tocqueville (1911), es decir, como igualdad de estatus y consideración, lo que implica que las diferencias de clase y riqueza no la alteran. La «igualdad de condición» implica la oportunidad, para cada individuo, de ser tratado como los demás. Pero precisamente, en las nuevas democracias, predominan la diferencia –evidente en las relaciones clientelísticas–, y la preeminencia de estatus, que se observan en situaciones cotidianas de extrema desigualdad social. Por ello, «se está construyendo una democracia política sobre un campo minado de *apartheid* social» (Weffort, op. cit.: 113). Se establecen así graves limitaciones con respecto al tipo de democracia posible, que pone en evidencia la contradicción entre un sistema basado en la igualdad política de los ciudadanos y sociedades caracterizadas por procesos de extrema desigualdad social.

Ante este panorama signado por la debilidad institucional, la permanencia de prácticas políticas antidemocráticas y la creciente desigualdad social que desfigura las posibilidades de creación de una ciudadanía capaz de construir una democracia más plena, en el sentido de su integración universal y vigente, es imprescindible seguir precisando las diversas circunstancias que hoy atraviesan las nuevas democracias. Para ello, nos interesa determinar las posibilidades que colaboran con el progreso del desarrollo democrático y, también, los obstáculos que lo detienen. Nos detendremos en el análisis de teorías que ayudan a comprender mejor este fenómeno.

Lipset (1996) ya había relacionado el desarrollo económico con la vigorización de las instituciones democráticas. La estabilidad de los regímenes políticos depende de su legitimidad, que se consolida a 3. Sus características: voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación y responsabilidad de los ejecutivos.

través de la eficacia prolongada, la cual a su vez se entiende como la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría, y se vincula con el desempeño real del gobierno y los grupos de poder.

En el caso concreto de la Argentina, como se planteó en el precedentemente, luego de dos décadas de reinstauración democrática, se puede verificar la profundización y extensión de la desigualdad social a partir de parámetros tales como la consolidación del desempleo estructural, la reificación del núcleo duro del desempleo, el deterioro de las condiciones de vida, la ampliación del sector de los nuevos pobres y la extensión de la pobreza estructural. Todos estos índices ratifican la retracción del Estado en el área de las políticas sociales, amparado en el planteo neoliberal de *administración de la pobreza*.

El pasaje de las *políticas* a la *administración* de lo social significó diluir la vigencia universal de los derechos sociales hasta «arrinconarlos» en su faz formal. Implicó, también, un reconocimiento –forzado desde la hegemonía ideológica– de la escasez de los recursos fiscales, por lo que debía procederse a su «racionalización» bajo los imperativos de la administración. Significó, además, romper con el pacto producido entre capitalismo y democracia que se institucionalizó a través del estado de bienestar, introduciendo con la ruptura, la figura y las prácticas del Estado Post-social (García Delgado, 1994).

Paralelamente, la democracia electoral comenzó a flaquear en su faceta de ficción organizacional<sup>4</sup>. Es que esas ficciones, cuando funcionan, producen efectos reales considerables en cuanto al mantenimiento de las reglas del juego político, al respeto de que gozan las instituciones, a la regulación de los conflictos sociales y a la defensa del conjunto de derechos humanos de la población (Nun, 1987). A falta de ello, no pudo constituirse una base sólida de expectativas que permitieran el «despegue» de los axiomas democráticos de las *performances*, en general negativas, de los distintos gobiernos instaurados con la nueva democratización.

La ficción organizacional, en nuestro país, se vio retroalimentada por un elemento constituyente negativo; nos referimos a la equiparación de dos lógicas tan extrañas como antagónicas: la de la eficacia y la de la democracia. En efecto, la ficción encadenó a la democracia con las políticas gubernamentales de eficacia económico- social; los desaciertos de aquellas políticas fueron deudas que recayeron sobre el propio régimen democrático.

En los últimos años, se verifica el marcado deterioro que ha sufrido la democracia en las percepciones de los ciudadanos de América Latina y de la Argentina (Latinobarómetro, 2001 y sgtes.). Se observa que los efectos negativos sobre las economías latinoamericanas tienen un fuerte impacto en la evaluación que hacen los ciudadanos del régimen democrático. «Los datos demuestran que hay una fuerte relación entre el desempeño económico de los gobiernos y la manera como los ciudadanos aprecian la democracia [...]. Estos resultados se explican porque hay una estrecha dependencia del sistema democrático respecto del estado de la economía, de tal manera que los problemas económicos afectan simultáneamente al gobierno y a la opinión de los ciudadanos sobre la democracia» (ibídem:2). Este es un fenómeno nuevo, ya que, en sondeos anteriores, a pesar de constatarse una gran desconfianza tanto hacia la política como respecto de las instituciones y los políticos, la democracia se perfilaba como la mejor forma de gobierno.

Así, la peligrosa ecuación entre democracia y eficacia económica puede desembocar en una crisis de legitimidad del propio régimen político. Recordemos que puede surgir una crisis cuando se establece una nueva estructura social democrática que no es capaz de mantener, en los principales grupos sociales, la esperanza de eficacia durante un período suficiente para desarrollar la legitimidad sobre las nuevas bases (Lipset, 1976). Asimismo, un repetido derrumbamiento de la eficacia pondrá en peligro, incluso la estabilidad de un sistema legítimo (ibídem). El problema en nuestro país parece radicar en que, a pesar de que hemos atravesado exitosamente cuatro transiciones electorales, la eficacia estatal de los sucesivos gobiernos no permitió la autonomización de la legitimidad de la democracia, de modo que el régimen no se consolidó en forma normativa (Przeworski, 1998).

Las expectativas vertidas por los actores sociales en las nuevas democracias fueron demasiado grandes. Se esperaba que este sistema resolviera los viejos problemas, no sólo de falta de libertad, sino de inequidad social; se suponía que, luego de una fase inevitable de desencanto, el vínculo entre legitimidad y desempeño se haría cada vez más tenue, hasta que las instituciones lograsen gozar de autonomía.

4. Las *ficciones organizacionales* «son fórmulas que nominalmente suscitan obediencia pero que, en los hechos, son burladas por todos en alguna medida –o quizás manipuladas por aquellos que ocupan las posiciones dominantes para sostener su poder–.» (Giddens, 1981: 67).

Los grandes cambios políticos que acarrearán las transiciones a la democracia, junto con las crisis sociales y económicas que los acompañaron, produjeron un fuerte impacto en el sistema de valores. Las reformas tradicionales desaparecieron, se abandonaron las ideologías transformadoras y se produjo un fuerte arraigo en las expectativas materiales, hecho que provocó inestabilidad e incluso poco entusiasmo en muchas de las transiciones a la democracia.

Por ello, si la cultura política y los sistemas normativos que padecen crisis económicas, desigualdades sociales y grandes problemas de pobreza adoptan, además, como valores, el éxito individualista y el enriquecimiento especulativo, pierden fuerza las raíces culturales de la cohesión social (ibídem). Esta es la tesis habermasiana acerca de la crisis de legitimación: al suplantarse los valores tradicionales de la legitimación por un intercambio de bienes y valores simbólicos, el Estado transforma una crisis de eficacia en una penuria de legitimación, en una crisis política (Habermas, 1995). De esta manera, la ineficacia sostenida puede devenir en una crisis de gobernabilidad que no hace más que anunciar una crisis de legitimidad. Ambas se sustentan en un déficit constituyente del *telos* de la política: la búsqueda de la cohesión social (Habermas, 1998).

Przeworski (1998) señala las condiciones para que una democracia se considere «sustentable». En primer lugar, las instituciones y su desempeño son las que deben promover objetivos normativa y políticamente deseables, tales como la erradicación de la violencia, la seguridad material, la igualdad y la justicia y, al mismo tiempo, la capacidad de enfrentar las crisis cuando estos objetivos no pueden cumplirse. La democracia será sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes sepan que lo mejor es promover sus intereses en el marco institucional; de esta manera, las instituciones deben impulsar, no sólo canales de representación de los intereses, sino también posibilidades de participación para incidir sobre el bienestar de los participantes. No se debe olvidar el contexto adverso que impide que las nuevas democracias sean sustentables porque enfrentan un momento en el que las condiciones materiales siguen deteriorándose, y este se convierte en su gran dilema.

Sin embargo, el mayor peligro que enfrentan las nuevas democracias –como ya se ha consignado– es el de la desintegración social. «Si se mantiene la crisis económica y el Estado continúa debilitándose, al punto de no poder asegurar derechos y garantías con cierta predecibilidad, entonces la violencia colectiva descentralizada puede ser su corolario» (ibídem:161). Este es un buen momento para recordar los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001 en la Argentina. Por otra parte, hay que consignar que varios de estos riesgos de las nuevas democracias se vinculan con la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar la seguridad física, establecer el ejercicio efectivo de la ciudadanía, proveer guía moral, movilizar ahorros públicos, coordinar la distribución de recursos y corregir las disparidades de ingresos. «Sin un Estado efectivo, no puede haber democracia» (ibídem:161).

Otra perspectiva a considerar es la aportada por Tilly (1995), debido a que su planteo coincide con la idea de “democracia instrumental” y la problemática aportada por una sociedad civil que no participa en su construcción. El autor plantea que el régimen democrático presenta una problemática compleja. Las nuevas democracias son consideradas por los teóricos recientes de manera elitista, ya que las presentan como modelos *top-down*, que otorgan a los liderazgos un papel preponderante en la promoción de la democracia, hecho que establecen de manera instrumental, como si se tratara de una cuestión de ingeniería social; además, aseguran que el régimen depende de la cultura política, en una perspectiva de corto plazo al explicar la coyuntura actual sin tomar en cuenta una escala histórico-política. En este sentido, es interesante apuntar que, tradicionalmente, toda una corriente consideraba que las instituciones políticas durables surgían luego de largas luchas sociopopulares. Actualmente, las teorías democráticas otorgan un lugar muy reducido a la acción colectiva popular, enfatizando, en cambio, las maniobras instrumentales en clave de negociación entre las elites, poniendo el acento en las creencias públicas y situando los cambios políticos decisivos en el corto plazo.

Tilly cuestiona la nueva concepción teórica y propone, en cambio, un estudio secuencial que incluya el Estado, el sistema político, los derechos y la ciudadanía. De esta manera, arriba a su definición de democracia como «una forma particular de ciudadanía». Así, la democracia sumaría a una ciudadanía amplia y relativamente igualitaria: a) la consulta vinculante a los ciudadanos con relación al personal del Estado y a sus políticas y b) la protección de los ciudadanos con respecto a la acción arbitraria del Estado. Además, establece que los distintos arreglos institucionales promueven la democracia dentro de los distintos tipos de estructura social.

Esta definición considera la igualdad sólo en términos de los reclamos hacia el Estado del individuo en tanto ciudadano, dejando abiertas otras cuestiones, tales como la relación de la democracia con la igualdad económica, el cuidado de los no-ciudadanos, la justicia social y la comunicación. No obstante, estipula claramente que lo no-democrático consiste en un sistema político en el cual los derechos políticos y sus obligaciones varían según la raza, el género o la riqueza, o sea un sistema en el cual gran parte de la población carece de acceso a la ciudadanía.

En síntesis, esta definición permite calificar como democráticos a los sistemas políticos que incorporan una ciudadanía amplia e igualitaria, y que otorgan a los beneficiarios consulta vinculante y protección con respecto a la acción arbitraria del Estado. Sin embargo, cada sociedad otorgará a la democracia un sello histórico distintivo. Tilly utiliza aquí la metáfora de que la democracia se comporta como un lago: a pesar de que el régimen posee propiedades distintivas y una lógica propia, la democracia se forma de distintas maneras, cada una de las cuales retiene trazos de su historia en los detalles de su presente funcionamiento.

Justamente, para Rueschemeyer, E. Stephens y J. Stephens (1992) se construyen secuencias o itinerarios (itinerario militarista, derrota o autodestrucción de regímenes autoritarios, imposición de una Constitución por parte de poderes extranjeros) que definen distintos procesos que han fomentado la formación de sistemas políticos que concedieron la consulta vinculante y la protección respecto de la acción arbitraria del Estado a un conjunto relativamente amplio e igual de ciudadanos. En la mayoría de las secuencias, contradiciendo las especulaciones teóricas recientes, la acción de abajo hacia arriba, las consecuencias no intencionadas y las transformaciones de largo plazo jugaron un papel fundamental.

De este planteo se sigue que lo que importa en estas formaciones sociales es la *construcción social*, a través de su impacto en los entendimientos compartidos –reconocidos tanto pública como tácitamente– y en las expectativas de que, en el futuro, los agentes del Estado responderán por los derechos relativamente igualitarios de una amplia ciudadanía, se someterán a las decisiones colectivas de los ciudadanos y los protegerán de la acción arbitraria del Estado.

Una salvedad importante que podemos hacer respecto a América Latina es que la secuencia según la cual los derechos fueron logrados por las luchas ciudadano–obreras –es decir, que fueron «arrancados» al Estado como logros que luego se universalizaron–, es de orden inverso. En Latinoamérica, especialmente en la Argentina, los derechos fueron «otorgados» por el Estado como una concesión, sin necesidad de lucha ni de agrupamientos sociales efectivos. Esto podemos verlo, por ejemplo, con el surgimiento de los derechos sociales y con la sindicalización masiva de la clase obrera argentina, que no se logrará hasta el advenimiento del modelo populista encarnado por Juan D. Perón. Desde la Secretaría de Previsión Social, Perón otorgó concesiones a los sindicatos, que finalmente constituyeron la Confederación General de Trabajadores como rama del Partido Justicialista y convirtieron estas concesiones en derechos sociales otorgados por el Estado.

El derrotero de los derechos en América Latina, por tanto, marca un camino inverso, y esto debe llamar nuestra atención a la hora de considerar la manera en que se internalizan los derechos, o bien «arrancados» al Estado por medio de la lucha y la organización, o bien aceptados como concesiones que, al obtenerse de esa manera, producen efectos diferentes. No es extraño, entonces, observar la actitud que tuvo la ciudadanía de los países avanzados cuando se pretendió terminar con los beneficios sociales, a diferencia de la de los países subdesarrollados, que parecería haber aceptado resignadamente la amputación de los derechos sociales, con la sola excusa de un Estado que ya no tiene recursos para solventarlos.

Como prueba de esto, recordemos que, a partir del año 1997, a raíz del reclamo social, de los quince países de la Unión Europea gobernados por elencos que dirigían sus políticas hacia la desaparición del estado de bienestar, doce cambian, con las nuevas elecciones, hacia gobiernos orientados por la centroizquierda, que prometen devolver las garantías sociales que habían sido retiradas. El inicio lo marca el triunfo de Tony Blair, en Gran Bretaña, con su propuesta de la Tercera Vía, que será retomada por distintos países de Europa y por el gobierno de Clinton en los Estados Unidos.

Por su parte, Held (1997) también colabora con esta perspectiva, cuando considera que se debe establecer, con respecto a la democracia, un enfoque diferente al liberal porque éste se concentra en el gobierno, dejando de lado la brecha entre derechos formales y reales; entre el compromiso de tratar

a los ciudadanos como iguales y las prácticas que lo quebrantan sistemáticamente; entre la idea de un Estado como autoridad independiente y su intervención en la reproducción de las desigualdades; entre las nociones de liderazgo político y de partidos como estructuras para acercar el Estado a la sociedad y a las constelaciones de centros de poder que las estructuras no pueden penetrar. Si se ignoran estas cuestiones, se asume el riesgo de crear una forma muy parcial de democracia política, en la que unos pocos incluidos participan limitadamente y se perpetra la exclusión del resto (ibídem:189).

Held plantea un «principio de autonomía» como base de justificación del poder político y, a su vez, como principio de legitimidad. Este principio considera que las personas son libres e iguales en la determinación de las condiciones de su asociación, lo que hace necesaria una estructura común de acción política, que defina los derechos y las obligaciones requeridas para habilitar a los participantes como agentes autónomos.

Una importante aporía se presenta a partir de las situaciones que Held llama *nautonómicas*, refiriéndose a la producción y distribución asimétrica de perspectivas de vida que limitan y erosionan las posibilidades de participación política (ibídem:210). Las perspectivas de vida son las oportunidades con las que cuenta una persona para participar de los bienes económicos, culturales y políticos socialmente generados. Así, las estructuras nautonómicas son labradas por la disponibilidad de los diversos tipos de recursos socialmente pautados, tanto materiales como culturales: conceptos y discursos que moldean los gustos y las habilidades, los marcos interpretativos e, incluso, los coercitivos.

La disponibilidad de estos recursos depende de la capacidad de los grupos para excluir a los «extraños» y controlar los medios que niegan a los demás. Este intento de control es una «cláusula social», cuya modalidad típica es la exclusión. Por eso, en la medida en que persista la nautonomía, es imposible una estructura común de acción política, y la democracia será un dominio privilegiado, que opera para los que cuentan con mayores recursos. Así, las personas pueden ser libres e iguales en el aspecto formal, pero no gozarán de los derechos que componen una estructura común de acción política y que garantizan sus facultades.

Finalmente, debemos considerar el tema del Estado y su relación con el régimen democrático. Strasser (1996) plantea que la democracia es *un tipo de régimen de gobierno del Estado*, en el cual el Estado, el gobierno y el régimen se diferencian pero también se superponen. De esta relación surgen algunas de las “condiciones de posibilidad” particulares de la existencia de la democracia.

De hecho, el régimen produce una clase de sociedad política y de Estado a los que procesa como su operador principal y que por sí mismo puede activarse o no como democrático. Esto puede y suele terminar produciendo un diseño constitucional democrático-indirecto pero que en la realidad no realiza el autogobierno de la sociedad sino el poder del gobierno o del Estado, independizándose de la sociedad y así contradiciendo al propio mandato constitucional.

Strasser afirma entonces que un régimen constitucionalmente democrático que instaure poder gubernamental-estatal en lugar de autogobierno social refuerza lo que la democracia trata de abolir, la escisión entre pueblo y gobierno. Así, una democracia que produce y concentra poder estatal en detrimento del poder ciudadano conduce a la desnaturalización de la democracia.

Ciertamente, el Estado como sistema de dominación en combinación con un régimen de gobierno que defeccione *qua* democrático provoca al poder institucional autonomizado, volviéndose más un sistema de dominación y oponiéndose así a la idea de autogobierno. “El poder del Estado no será sola ni principalmente poder popular, pero lo será aún menos si su régimen es tanto menos que democrático” (Strasser, íbidem: 91).

Entonces, si el régimen es puesto a construir poder estatal contraría su esencia de autogobierno social; si se comportan de esta manera tanto el régimen como el Estado, la sociedad política hará lo propio, por lo que la actividad producida por ella tendrá como primer objetivo el poder, trasladando esta mecánica de acción sobre el Estado y hacia el resto de asociaciones y organizaciones. La idea de autogobierno se desvanece en su credibilidad y capacidad movilizadora; esto unido al ensimismamiento privatista determinado por la complejidad social termina multiplicando el angostamiento de la dimensión pública.



También respecto al tema del Estado, O'Donnell (2004) sostiene que sus tres dimensiones exhiben serias deficiencias. La burocracia falla en su dimensión de eficacia; el sistema legal presenta falencias, e incluso muchas veces no se extiende a todo el territorio resultando, entonces, inefectivo. En lo que concierne al Estado en tanto foco de identidad colectiva, es decir, en cuanto pretende ser «un Estado para la Nación», no resulta verosímil para la mayoría de la población, de modo que fracasa en su credibilidad.

Entonces la democracia, como «apuesta universalista, institucionalizada e inclusiva» (O'Donnell, op. cit.:26), no cumple, a través del estado de derecho, con la provisión de las capacidades que posibilitan la *agencia*<sup>5</sup> a partir de criterios de equidad que habiliten el ejercicio de los derechos, sobre todo, de los civiles y sociales. En este sentido, las instituciones democráticas tienen la obligación legal y moral (correlativas a los derechos de ciudadanía política y civil) de tratar a todos con la equidad, la consideración y el respeto debidos a un agente. Claro está que, aunque la tendencia a negar estos derechos es inherente a todas las relaciones jerárquicas de poder, la pobreza y la desigualdad severas tienden a acentuarla (O'Donnell, op. Cit.).

Ciertamente la extensión de la pobreza y de la desigualdad demuestran que nos enfrentamos a la negación de los derechos básicos, tanto sociales como civiles; esto provoca una vida de pobreza, de humillación recurrente y de miedo a la violencia, «muchas veces perpetrada por las fuerzas de seguridad que supuestamente deberían protegerlos [...] el sector popular, no es sólo materialmente pobre, es también legalmente pobre» (ibidem:49).

Es entonces cuando el Estado, que como se dijera, es burocráticamente ineficiente y económicamente colonizado, no puede cumplir su función de garantizar la legalidad, y ofrece, como mucho, una legalidad trunca. En consecuencia, no puede actuar como moderador de las desigualdades sociales. «Es también un Estado casi completamente sordo a las demandas de equidad y reconocimiento que surgen del sector popular en tanto ciudadanos políticos y en tanto miembros de la nación. Al contrario, este tipo de Estado es reproductor activo de las desigualdades existentes, así también como un facilitador, y no un control, de las más devastadoras consecuencias de la globalización» (ibidem:50).

En conclusión, O'Donnell, al plantear las trayectorias históricas de los países de América Latina en contraste con las de los países del Noroeste, considera que las teorías de la democracia existentes no están aún preparadas para explicar nuestra situación, sobre todo en cuanto se refiere exclusivamente al régimen político. Estas teorías privarían a la democracia y a la política de cualquier relación activa contra la injusticia social, hecho que implica un vacío en vastos sectores de los derechos sociales y civiles, y propicia un Estado anémico, apenas creíble para la mayoría de quienes integran la Nación.

Finalmente, y en coincidencia con la hipótesis de esta investigación, Przeworski plantea que, cuando el Estado no puede proveer ni protección física ni acceso a servicios básicos, el orden público colapsa: «Es probable que emerjan sistemas privados de violencia; es probable que la violencia se descentralice y generalice. Bajo esas condiciones, no sólo la democracia queda amenazada, sino también las bases mismas de la cohesión social» (ibidem:163).

### La calidad de la democracia

El planteo precedente conduce, por cierto, a considerar que nuestro país tiene un régimen político democrático, aunque, como ya se ha apuntado, se trata de una democracia que puede ser calificada como procedimental o de mínima, es decir, que entroniza las elecciones como la institución fundamental, otorga ciertas libertades contextuales y adquiere una dimensión intertemporal. Pero, como también hemos dicho, la manifestación, en este tipo de democracia, de crecientes dosis de desigualdad lleva a considerar su calidad, es decir, su propio grado de existencia real, en cuanto a su alcance social y su performance institucional.

A partir de estudios un poco más recientes, se puede definir la democracia por cuatro características distintivas: «1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y (limitadamente) universal; 3) un sistema legal que establece y respalda –por lo menos– los derechos y libertades implicados por un régimen democrático; y 4) un sistema legal que prohíbe que cualquiera sea *legibus solutus*» (O'Donnell, 2003:73). Las dos primeras características corresponden al régimen, y las dos últimas, al Estado.

5. O'Donnell sostiene que la *agencia* es aplicable a los individuos legalmente definidos como seres libres y responsablemente capaces de elegir (op. cit.: 35).

Estos atributos se satisfacen básicamente en América Latina, pero con importantes variaciones de grado, que permiten medir la calidad/existencia del régimen. En nuestro país, se cumplen en el ámbito nacional, aunque con fuertes discontinuidades en cuanto al alcance de la legalidad del Estado en diversas regiones, incluyendo características no-democráticas en algunos regímenes subnacionales<sup>6</sup> (O'Donnell, 2003: 88).

Puede observarse que los gobiernos no han querido, o no han podido, enfrentar problemas de desarrollo, de equidad y de violencia con un Estado «virtualmente evaporado»; con lo cual, a partir de la crisis económica, la corrupción y el clientelismo, han generado un «Estado anémico». A esto debe sumarse un sistema legal trunco, aplicado con criterios discriminatorios, que forja una «ciudadanía de baja intensidad» (O'Donnell, 1993). Se presenta así una paradoja: se respetan los derechos políticos, pero no sucede lo mismo con los sociales y, por tanto, con los civiles. Por ello, una perspectiva centrada sólo en el régimen podría admitirse en el caso de que no fuera problemática la efectividad de la ciudadanía civil y social. Queda claro que no es el caso de la Argentina actual.

O'Donnell propone, como trampolín para la expansión de los derechos que faltan, invertir la secuencia histórica; es decir, utilizar los derechos políticos alcanzados como plataforma para luchar por la vigencia de aquellos civiles y sociales. Los derechos civiles servirán como «palanca» para avanzar en la democratización política y en la conquista y puesta en vigencia de los sociales, teniendo en claro que la separación de derechos es simplemente analítica, aunque se presuponen mutuamente para la constitución de un ciudadano pleno. Así lo plantea Habermas (1999: 332): «Sin derechos básicos que aseguren la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habrá ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales estos ciudadanos podrían hacer uso de su autonomía pública».

Es indudable que no se puede gozar de ninguno de los derechos reconocidos jurídicamente, si no existen las condiciones materiales para su vigencia. Por ello es que O'Donnell (2001) insiste en el reconocimiento de la «agencia humana», en el sentido de que no se pretende una igualdad plena, sino una igualación básica, debido a que cada uno tiene derecho a ser tratado con consideración y equidad, y a alcanzar la provisión social de un piso que incluya un conjunto básico de derechos y capacidades que habiliten la agencia o que, por lo menos, impidan sufrir privaciones que la trunquen. Esto es lo que la Auditoría<sup>7</sup> llama «habilitación ciudadana mínima».

Por último, otro aporte interesante de O'Donnell es que los recursos de un país, que se constituyen en las bases necesarias para paliar, e incluso erradicar, una situación grave como la pobreza, terminan siendo cuestiones fundamentalmente políticas, informadas por diferentes valores, ideologías y posiciones sociales, e incluso por distintas teorías del funcionamiento de una sociedad. De este modo, las disputas y alianzas en torno a los recursos determinan cuáles son las necesidades «reales» –o definidas de una manera social– que un país decide satisfacer, ignorar o reprimir (O'Donnell, 113).

En el momento de evaluar la calidad de la democracia, la Auditoría Ciudadana la describió como «el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía» (2001). El problema fue que esta definición resultaba demasiado vaga. Por ello, sus autores se reunieron para formular una serie de especificaciones. Así, la calidad se evalúa por la distancia entre las prácticas reales y el horizonte normativo de la democracia.

La definición cuenta con elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Los primeros se vinculan con los conceptos de *régimen democrático*, *ciudadanía* y *convivencia política*. La definición de *régimen* es similar a la expuesta por O'Donnell, citada al inicio del capítulo. Sin embargo, la expresión «dentro de un régimen democrático» no denota el régimen en sí, sino la convivencia política que en él transcurre.

Por *convivencia política* se entienden las prácticas políticas, es decir, las acciones mediante las cuales una persona ejerce los derechos y obligaciones civiles y políticas establecidas constitucional y legalmente. Estas prácticas son las que los ciudadanos entablan entre sí y con sus líderes políticos, en la gestión de

6. Son regímenes autoritarios subnacionales de base electoral aquellas regiones “marrones”, adonde no llega el Estado nacional con su legalidad, o lo hace de manera intermitente. Recordemos que O'Donnell clasifica las zonas del país según la presencia mayor o menor del Estado de Derecho en “azules”, “verdes” y “marrones”.

7. La Auditoría Ciudadana se constituyó por primera vez en Costa Rica, como una deliberación de los ciudadanos sobre su democracia, para emitir una opinión informada sobre la calidad, y tuvo repercusiones en la discusión de los asuntos públicos del país.

los asuntos públicos. Entonces, la calidad de la democracia será el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y de las interacciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñan, 1998).

El componente normativo de la definición es el concepto de *aspiración democrática* y el evaluativo, la noción de *grado de acercamiento*. Este último se entiende como la capacidad de la ciudadanía para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Las *aspiraciones democráticas* constituyen, por su parte, el componente medular del concepto de *calidad*. Son los estándares empleados en la evaluación y se definen como las características de la vida democrática que los ciudadanos consideran deseable. Permiten juzgar el grado de acercamiento a un punto determinado de las prácticas realmente existentes, además de constituir una plataforma desde la que los ciudadanos pueden divisar un nuevo horizonte democrático y realizar los esfuerzos tendientes a que sus líderes, instituciones y conciudadanos se orienten hacia él (Vargas Cullel, 2003:171).

El horizonte democrático dependerá de cada sociedad, en la que debe darse un consenso sobre los principios básicos de la democracia que permita, empero, disenso en sus formas de interpretación (Mouffe, 1999). Así, los estándares son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador de ciertas prácticas democráticas que serían deseables, y posibles, en una democracia determinada, de modo que se constituyen en perspectivas realistas.

En conclusión, se debe prestar más atención a la experiencia cotidiana de los ciudadanos, ya que ninguno experimenta «en promedio» la democracia. La noción de *calidad* es un intento de exploración para reformular la propia idea que se tiene de la democracia. Por ello, detectar sus fortalezas y debilidades es una poderosa herramienta en manos de los ciudadanos para conocer las prácticas políticas que se acercan a su ideal, y para evaluar los resultados logrados en contraste con las prácticas clientelares y autoritarias, y los débiles mecanismos de escrutinio público y de rendición de cuentas (Vargas Cullel, 2003:199-200).

Ciertamente, es imprescindible establecer la distancia entre el régimen democrático y su calidad. Esta es una tarea perentoria –por lo menos, desde el ámbito académico– ya que, si podemos apuntar con precisión cuáles son las verdaderas deficiencias de la democracia y logramos alejar la idea de que ésta se consume sólo en los procedimientos, podremos contribuir a forjar la noción de democracia como un sistema de vida, que regula nuestras relaciones sociales y nos puede presentar una visión auspiciosa del futuro.

## Bibliografía consultada:

- BOSOER, F. y S. LEIRAS (1999), *Posguerra fría, "neodecisionismo" y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los 90*, Buenos Aires, Eudeba.
- COLLIER, D. y LEVITSKY, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. En: *Agora*, n°8, Buenos Aires.
- DUHALDE, E. L. (1983), *El Estado terrorista argentino*, Buenos Aires, El Caballito.
- GARCIA DELGADO, D. (1994), *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Tesis/Norma, Flacso.
- GIDDENS, A. (1981), *A contemporary critique of historical materialism*, Londres, Mc Millan.
- HABERMAS, J. (1995), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- ----- (1998-a), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- -----(1998-c): *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- HELD, D. (1997-a), *La democracia y el orden global*, Buenos Aires, Paidós.
- HUNTINGTON, S. (1994), *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós.
- LATINOBARÓMETRO (2001), *Informe de prensa*, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- LIPSET, S. (1976), *El hombre político*, Buenos Aires, EUDEBA.
- -----(1996), "Repensando los requisitos sociales de la democracia", en: *Agora*, N.º 5, Buenos Aires.
- MOUFFE, CH. (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*,

- Buenos Aires, Paidós
- NUN, J. y J. C. PORTANTIERO, (1987), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, FCE.
  - O'DONNELL, G. (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 128.
  - ----- (1997-a), "¿Democracia delegativa?", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
  - ----- (1997-c), "Otra institucionalización", *ibidem*, *Contrapuntos*.
  - ----- (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en: O'DONNELL, G.; O. IAZZETTA, y J. VARGAS CULLEL, (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
  - PÉREZ LIÑAN, A. (1998), *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizen's Perspective*, PROYECTO ESTADO NACIÓN, op. cit.
  - PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2001), *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, Proyecto Estado de la Nación, San José de Costa Rica.
  - PRZEWORSKI, A. (comp.) (1998), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
  - RUESCHEMEYER, D., STEPHENS, E. y STEPHENS, J. (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
  - STRASSER, C. (1996-b), "La democracia versus el poder", En: *Agora*, n°8, Buenos Aires.
  - TILLY, C. (1995), "Democracy is a lake", en ANDREWS, G. y H. CHAPMAN (eds.), *Social Construction of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
  - TOCQUEVILLE, A. (1911), *La democracia en América*, Buenos Aires
  - VARGAS CULLEL, J.(2003), "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos", en: O'DONNELL, G.; O. IAZZETTA, y J. VARGAS CULLEL, Op. Cit.
  - WEFFORT, F. (1993), "Nuevas democracias, ¿qué democracias?", en *Sociedad*, N.º 2, Buenos Aires.