

# AMÉRICA LATINA: ENTRE EL IMPULSO DEMOCRATIZANTE Y LA CREACIÓN DE UN ESTADO DE DERECHO

---

*Hugo Concha\**

## I. Introducción

Las aportaciones de Guillermo O'Donnell no son pocas, ni tampoco sencillas. Su obra ofrece un reto para aquel interesado en algunos de los temas más relevantes para el estudio de la ciencia política y el derecho, tales como democratización, regímenes comparados, sistemas de gobierno y la vinculación que estos últimos pueden guardar con la eficacia y la funcionalidad de los sistemas jurídicos.

O'Donnell se encuentra obsesionado por entender los fenómenos de poder que se desarrollan en América Latina. Es esta obsesión la que nos hace contar con uno de los teóricos más importantes del fenómeno político en la región, quien desarrolla sus análisis desde una perspectiva teórica-integral, así como comparativa institucional.

Bajo la primera de estas perspectivas, el trabajo de O'Donnell forma parte del esfuerzo que por muchos años ha desarrollado la ciencia política estadounidense por construir una teoría democrática completa que describa y explique el fenómeno democratizador a la luz de los datos que de manera dinámica, constante y, hasta de manera abrumadora, arrojan los procesos políticos de los Estados contemporáneos.

Por lo que toca a la vertiente o perspectiva comparativa-institucional, esta es la línea de sustento empírico elegida por O'Donnell para alimentar sus conclusiones teóricas y la que, consecuentemente, aporta estudios específicos de gran valor sobre el caso argentino y brasileño, en lo particular y sobre la región de manera más general.

\* Instituto Tecnológico Autónomo de México.

## II. La teoría democrática en la obra de Guillermo O'Donnell

El impulso intelectual de O'Donnell por entender el fenómeno latinoamericano y encuadrarlo dentro de los ejes que forman la teoría democrática se circunscribe a una preocupación generalizada por construir una teoría sistemática y comprehensiva. Se trata de un reto que aún sin ofrecer soluciones sencillas ni explicaciones fáciles, ha sido enfrentado por O'Donnell de manera brillante y paradigmática.

Desde la década de los sesenta, la obra de O'Donnell ha aportado elementos conceptuales que desafía no sólo a las definiciones imperantes del fenómeno democrático, sino a la construcción teórica misma de manera integral. Conceptos como el “Estado burocrático-autoritario” o “autoritarismo-burocrático”<sup>1</sup> replanteó los fundamentos de las teorías de la modernización por parte del sector académico ubicado en la derecha ideológica<sup>2</sup>, así como al sector más progresista que se concentraban alrededor de las teorías de la dependencia<sup>3</sup>.

Por parte del primer grupo y su desarrollo conceptual conocido como teoría de la modernización, la democracia, de acuerdo con lo planteado por O'Donnell en esta primera etapa, no puede ser entendida como el resultado de cambios en la estructura económica y social. No es el conjunto de mejoras en las condiciones de vida de la sociedad lo que irremediablemente trae consigo un juego democrático<sup>4</sup>, ni tampoco el establecimiento de instituciones que impongan orden<sup>5</sup>, lo que ofrecerá un desarrollo económico modernizador que acabe por establecer un régimen democrático.

<sup>1</sup> Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California, segunda edición, Berkeley: 1972.

<sup>2</sup> Las teorías de la modernización surgen con el impulso globalizante del período que siguió al triunfo estadounidense en la Segunda Guerra Mundial, y aunque con distintas vertientes (histórica, institucional, económica) mantiene su principio fundamental de pensar que la democracia es una forma evolucionada de organización. En sus distintas vertientes ha contado con muy prestigiados seguidores iniciando con Talcott Parsons, Martín Seymour Lipset, Karl Deutsch, Barrington Moore y Samuel Huntington por mencionar algunos.

<sup>3</sup> Como se menciona mas adelante, en este sector se ubicaron todos aquellos latinoamericanistas que preocupados por encontrar respuestas a las cuestiones democratizantes del hemisferio se concentraron alrededor de los trabajos de la CEPAL, de Raúl Prebisch, tales como Fernando Cardoso y Enzo Faletto, Celso Furtado, David Collier y Arturo Valenzuela.

<sup>4</sup> Aquí se inscriben las teorías de la modernización formuladas por Martín Seymour Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *American Political Science Review*, 53, 1959 o bien de Karl Deutsch, “Social Mobilization and Political Development”, en *American Political Science Review*, 55, 1961.

<sup>5</sup> Ver la conocida obra del profesor de Harvard Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven: 1968.

El establecimiento de regímenes autoritarios que trajeron consigo un desarrollo económico relativamente exitoso, como el caso chileno, o ciertas etapas del caso argentino echaron por la borda el argumento central de esta versión de las teorías modernizadoras, los cuales han vuelto ha aparecer y O'Donnell mismo se ha encargado de desafiar con la misma solidez, tal y como se hace referencia mas adelante.

Por lo que toca a las teorías dependencistas desarrolladas alrededor de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y su director Raúl Prebisch, los llamados regímenes autoritarios-burocráticos analizados por O'Donnell exhibían que la dependencia de los países latinoamericanos hacia los países industrializados ni llevaba irremediamente a escenarios de marginalidad absoluta, ni tampoco, a final de cuentas como llega a plantear el hoy presidente brasileño Fernando Cardoso, a la revolución de las sociedades<sup>6</sup>.

La pluralidad de modelos de desarrollo en América Latina engendrada por estos modelos burocráticos mostraba capacidad para contar con áreas económicamente competitivas a nivel mundial. Además el propio modelo burocrático-autoritario presentaba posibilidades de desenlace en regímenes democráticos que, aunque frágiles, acababan de una vez por todas con lo planteado por la teoría de la dependencia.

No obstante que los ingredientes empíricos latinoamericanos son una constante en las conclusiones del trabajo teórico-conceptual de este autor, sus contribuciones en esta vertiente son una referencia fundamental para los interesados en los regímenes autoritarios (latinoamericanos), para aquellos que dirigen su atención a los procesos de transición o transformación democrática en el mundo, así como de aquellos interesados en analizar aspectos institucionales que las democracias modernas han desarrollado con el objetivo de garantizar y consolidar sus esquemas de representación y participación plural. Así se entienden sus trabajos más recientes sobre democracia delegada<sup>7</sup>, sobre la consolidación democrática-

<sup>6</sup> Ver la parte final de Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, University of California, Berkeley: 1979.

<sup>7</sup> "Delegative Democracy", en *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame: 1999.

ca<sup>8</sup>, sobre las instituciones de responsabilidad y cuentas (*accountability*)<sup>9</sup> y sobre las instituciones jurídicas en regímenes democráticos<sup>10</sup>.

En este sentido, la obra de O'Donnell enriquece la teoría democrática contemporánea al presentar variaciones y aspectos provenientes de la realidad latinoamericana. Su constante preocupación por explicar las deficiencias de los sistemas democráticos a la luz de sociedades que presentan problemas macroeconómicos, esto es, altos niveles de pobreza y desigualdad lo lleva a aportar elementos fundamentales para entender la consolidación de los regímenes democráticos. Estas deficiencias son por una parte explicadas a través de los procesos históricos que han dado lugar a instituciones particulares así como a través del análisis de los objetivos perseguidos y alcanzados por este tipo de instituciones.

Una de sus aportaciones más recientes es aquella que se dirige a explicar y enfatizar el papel de las instituciones de “responsabilidad (*accountability*) horizontal” que junto con las de “responsabilidad (*accountability*) vertical y social” perfeccionan los sistemas democráticos.

Las instituciones de responsabilidad vertical se refieren a aquéllas que tienen a su cargo vigilar la relación entre gobernados y gobernantes, específicamente aquéllas de tipo electoral, siendo el voto el medio por el cual, en la mayoría de las democracias contemporáneas se premia o castiga el actuar de las instituciones estatales.

Las instituciones de responsabilidad social, son aquéllas que intentan establecer controles sobre las autoridades políticas descansando en una multiplicidad de asociaciones de ciudadanos y de movimientos sociales y de medios, que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales,

<sup>8</sup> “Transitions, Continuities and Paradoxes”, in Scott Mainwaring y Guillermo O'Donnell eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame: 1992, “Illusions about Consolidation”, en *Journal of Democracy*, 7, No.2, Abril 1996, así como “Illusions and Conceptual Flaws”, *Journal of Democracy*, 7, No.4, Octubre de 1994.

<sup>9</sup> Ver “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder: 1999, así como “Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política” en Scott Mainwaring y Christopher Welna eds., *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America* (próxima publicación).

<sup>10</sup> Ver el libro de Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, eds., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame: 1999.

activando el funcionamiento de agencias horizontales, empleando para este fin, herramientas institucionales y no institucionales<sup>11</sup>.

Son las instituciones de control horizontal del poder, las que emprenden acciones con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de una agencia estatal que se presumen ilegales, por supuestos de transgresión al orden establecido como de corrupción<sup>12</sup>. Las instituciones de responsabilidad horizontal se clasifican, por tanto, en instituciones de balance o equilibrio y en instituciones asignadas. Las primeras son aquellas que el propio texto constitucional contiene dando vida al principio de la división o separación de poder. Son las instituciones que forman parte de alguno de los tres poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) y buscan balancear o equilibrar las relaciones entre todos ellos. Se encargan de las relaciones intra estatales (jurídicamente, lo que se llamaría controles interinstitucionales), que se originan cuando una institución (por Ej. una legislatura o un tribunal) considera que otra agencia ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción y transgredido la propia o de alguna otra. El problema que estas instituciones han mostrado a lo largo de siglos es que son actúan de manera reactiva, de manera intermitente frente a transgresiones, llevan a cabo procesos o medidas muy dramáticas y costosos en búsqueda de sanción y castigo y, finalmente, padecen de una naturaleza partidista que agrava en vez de solucionar los conflictos<sup>13</sup>.

Por todos estos defectos en su funcionamiento, se desarrollaron las instituciones de responsabilidad horizontal *asignada* las cuales son de muy variada naturaleza (*Ombudsmen*, Auditorías, Controlarías, Consejos de Estado, Fiscalías, Comisiones, etc.) que tienen a su cargo supervisar, prevenir, exhibir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales. Estas agencias, nos aclara el propio O'Donnell no fueron creadas intentando balances o equilibrios en el ejercicio del poder, sino controlar los riesgos más o menos específicos de trasgresión y/o de corrupción<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cita a Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, 11, No.4, Octubre 2000.

<sup>12</sup> En "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política" en Scott Mainwaring y Christopher Welna eds., *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

A diferencia de las fallas que presentan estas instituciones de balance o equilibrio, las de responsabilidad horizontal asignadas son proactivas y continuas en su actividad, intentan hacer algo antes de que las acciones u omisiones ilegales se hayan cometido (prevención) y cuentan con criterios profesionales y especializados para actuar, en vez de criterios políticos o partidistas. A final de cuentas, se trata de un conjunto de instituciones del Estado contemporáneo que busca consolidar el funcionamiento democrático pero en un encuadramiento constitucional. Este es un elemento que O'Donnell remarca en su búsqueda por los conceptos de perfeccionamiento democrático, los elementos constitucionales o legales, únicos supuestos que materializan y posibilitan el actuar de las democracias contemporáneas.

En este sentido, el autor nos señala que para que todas estas instituciones funcionen efectivamente no solamente es necesario que exista la agencia o institución legalmente autorizada y dispuesta a actuar, sino que debe de existir en un contexto institucional o estatal más amplio que culmina, necesariamente, en los tribunales superiores, instituciones comprometidas con la vigencia de todo el Estado de derecho aún en caso de necesidad de ir contra los más altos poderes del Estado.

Como desarrollo más adelante, el politólogo y teórico de la democracia de la Universidad de Notre Dame que aquí nos ocupa, concluye que la consolidación democrática, desde una perspectiva institucional, es un proceso que necesariamente se relaciona con el funcionamiento y la eficacia de las instituciones jurídicas. La democracia, sólo es posible, de acuerdo con la teoría democrática de O'Donnell en el Estado de Derecho. Pero el elemento jurídico no es hallazgo exclusivo de sus exploraciones teóricas, sino el vínculo que sus aportaciones comparativas presentan como indispensable en la institucionalización y consolidación de los regímenes democráticos.

## **II. Los estudios comparativos-institucionales de O'Donnell.**

En gran medida, es gracias a gente como Guillermo O'Donnell y su obsesión por los países de centro y Sudamérica, que el paradigma latinoamericano es un área de estudios necesaria en todo programa social en las universidades estadounidenses. Las características de la región han ofrecido un laboratorio único, al igual que otras áreas del mundo, para valorar el funcionamiento y la eficacia de las instituciones occidentales que han

sido establecidas, en el mejor de los casos, o impuestas, en el peor, en la mayor parte de los Estados contemporáneos.

En esta perspectiva, quizá su trabajo más conocido e influyente es el que elaboró con Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead sobre “Transiciones del Autoritarismo: Perspectivas para la Democracia”<sup>15</sup>, donde en la década de los ochenta compilan trabajos sobre los procesos de democratización que se llevaban a cabo en la región, que sorprendían a todo tipo de analista y creaban una serie de expectativas nuevas tanto, en la dimensión académico-intelectual, etiquetada como “la tercera ola de democratización”<sup>16</sup>, como expectativas en el mundo político materializada con nuevos programas de asistencia financiera y técnica por parte de los países industrializados y organismos internacionales.

Si bien el concepto de “transición” contaba ya con una larga tradición, esta se hallaba mas en la historia política que dentro de una ciencia política, o política comparada. Estos autores le imprimen un nuevo sello a este término con un vigor que aún no cesa en sus repercusiones, tanto académicas como políticas<sup>17</sup>.

En uno de sus trabajos más recientes, O’Donnell analiza este proceso de cambio político o democratización bajo la perspectiva teórica y comparativa latinoamericana, aportando varios elementos que resultan indispensables para entender esta realidad regional y de manera muy específica, el proceso de cambio que se está llevando a cabo en México. Cabe anotar que este trabajo se encuentra ya plenamente encuadrado en el análisis de esa relación ya mencionada entre política y derecho, o régimen político y régimen jurídico.

El resto de este breve trabajo esbozará brevemente las aportaciones hechas por O’Donnell en este sentido y presentará algunas reflexiones sobre su posible aplicación en el estudio del caso mexicano.

O’Donnell se ha encargado de demostrarnos cómo ha existido una larga trayectoria de intentos por conceptualizar el fenómeno democrático sin

<sup>15</sup> *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, 4 volúmenes, Johns Hopkins University, Baltimore y Londres: 1986. Asimismo fue el co-autor con Phillippe Schmitter del volumen 4 de la misma serie intitulado *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*.

<sup>16</sup> Término acuñado por la obra de ese mismo título de Samuel Huntington.

<sup>17</sup> Como ejemplo de lo anterior basta repasar la bibliografía que existe sobre el tema de la transición política en México. Recomiendo ver el capítulo introductorio de la obra editada por María del Refugio González y Sergio López Ayllón, *Transición y Diseños Institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: 1999.

que a la fecha se haya podido construir una teoría que explique las numerosas variaciones que empíricamente se presentan. En este mismo evento, el profesor Ernesto Garzón ha elaborado un conjunto de reflexiones en este mismo sentido. Donde el autor en cuestión nos muestra una mayor originalidad es en señalarnos algunas de las deficiencias que estos esfuerzos han acarreado.

O'Donnell inicia distinguiendo entre los dos grandes conjuntos de teorías sobre la democracia. La primera de estas es la que se identifica con una definición política, instrumental o procedimental, que entiende por régimen democrático aquel que tiene elecciones libres, competitivas y sobre bases regulares, donde los individuos cuentan con una serie de garantías para libremente crear o unirse a asociaciones, incluyendo aquí a los partidos políticos, o para poder expresarse libremente, incluyendo así la existencia de una prensa libre, y algunas otras garantías similares (libertad de reunión, de tránsito, etc.).

Esta definición se identifica con la elaboración de Joseph Schumpeter<sup>18</sup> o también con el influyente trabajo de Robert Dahl<sup>19</sup> a grado tal, que O'Donnell prefiere llamar a estos regímenes como poliarquías.

El otro conjunto de teorías, asociados con las teorías de modernización, son aquéllas que no se satisfacen con la existencia de esta estructura o régimen político y ven a la democracia como un atributo sistemático dependiente de la existencia de un nivel significativo de igualdad socioeco-nómica y como un arreglo político, pero también, y esencialmente, un arreglo social orientado al establecimiento auténtico de dicha igualdad. Este tipo de teorías calificaría al anterior como una mera fachada, o como algo no verdaderamente democrático.

O'Donnell ve en ambos modelos deficiencias que tienen que ver con los objetivos que dichas teorías han intentado buscar. Más aun, considera que las teorías que asocian o identifican a la democracia con un nivel de desarrollo son construcciones “peligrosas” que se prestan a justificar el establecimiento de regímenes autoritarios, como en su opinión, aprendimos de América Latina en las décadas de los sesenta y setenta.

Existe, para O'Donnell, una vinculación entre el régimen democrático y ciertos aspectos de la igualdad entre individuos, con más o menos nece-

<sup>18</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, New York: 1947.

<sup>19</sup> Ver Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven: 1971.



sidades materiales, que juegan un papel no como átomos o piezas desintegradas, sino como personas legales, como ciudadanos que como tales articulan los objetivos y dirección de todo el conjunto estatal. Son estos individuos los portadores de derechos y obligaciones, que se derivan de su membresía en una comunidad política, y a los que se les atribuye un grado de autonomía personal y consecuentemente, de responsabilidad de sus acciones.

Aquí O'Donnell presenta un elemento de manera decisiva, para la conceptualización democrática contemporánea. Si bien había sido apuntado marginalmente por los autores que seguían la línea democrática procedimental O'Donnell, introduce la construcción del Estado de Derecho como elemento constitutivo de una organización auténticamente democrática, separando este concepto del régimen político o poliarquía.

En el primero de estos casos, la democracia, O'Donnell ve la necesaria construcción de un sistema jurídico que parte del establecimiento de derechos individuales fundamentales, exigibles de manera auténtica cuando han sido afrentados o violentados ante instituciones estatales y que crean esa esfera de autonomía individual y por tanto de responsabilidad individual por los actos cometidos. En el segundo de los casos, las poliarquías, o regímenes políticos el curioso ojo de nuestro autor observa el establecimiento de sistemas electorales competitivos regulares y de una serie de derechos políticos como condiciones necesarias y suficientes.

De esta manera, mediante la fusión del elemento jurídico con el elemento democrático, O'Donnell aprovecha para diferenciar los dos tipos de concepciones democráticas y hacer una distinción de los regímenes existentes.

O'Donnell ve que el voto en elecciones competitivas presenta a los supuestos "ciudadanos" cuando menos cinco opciones (suponiendo al menos la existencia de dos partidos para que esto sea posible):

- Votar por A
- Votar por B.
- No votar.
- Dejar sin llenar la boleta
- Anularla boleta.

El punto clave de su análisis es que esta opción carece de sentido si no existe un nivel suficiente de autonomía personal para tomar la decisión, es decir, se trata de una libertad falsa, si los individuos no cuentan con la

esfera de autonomía personal que realmente les presenta condiciones para elegir una opción conscientemente.

En el tejido social, la interacción parte del supuesto que los individuos o ciudadanos ven en su acción o inacción el reflejo de lo que los otros miembros del grupo harán o dicho de otra forma, saben que sus acciones tendrán, por pequeña que sea, repercusión en toda la comunidad. Este es el presupuesto necesario de las personas, legalmente hablando, que son titulares de derechos y obligaciones iguales para todos y en toda interacción social y no solamente en la estructura política.

Ciertamente a estos derechos individuales que proveen de esta igualdad se les ha criticado por la “formalidad” que presentan, pero O’Donnell apunta a que formales o no, son auténticos instrumentos igualitarios que tienen potencialidad expansiva para lograr una mayor igualdad real de toda la comunidad.

El establecimiento de poliarquías o regímenes políticos democráticos ha dejado de todo este presupuesto en varias de las democracias más recientes como las latinoamericanas. Sin la existencia de derechos civiles individuales, presupuesto de un auténtico sistema jurídico, los regímenes políticos o poliarquías se presentan con una naturaleza particular y con múltiples disfuncionalidades.

#### **IV. México: transición democrática no jurídica**

Creo que hasta aquí el análisis hecho por O’Donnell es muy valioso para los análisis comparativos. Pensemos en el caso de nuestro país.

Nos encontramos tras un proceso histórico de varias décadas ante una “transición” democrática (omito si ésta ya terminó o no, discusión que tiene otros efectos) que trajo el establecimiento de una poliarquía. La mencionada transición acarrió, gradualmente, los elementos necesarios para constituir un régimen político democrático, es decir, sistema electoral confiable, regular, competitivo y una serie de garantías políticas.

Teóricamente este conjunto de cambios institucionales deberían bastar para que el principio representativo y el principio participativo estuvieran presentes en una conexión entre la sociedad y las instituciones estatales. Sin embargo, eso no ocurre de manera integral. La larga historia de un sistema político con rasgos autoritarios inhibió el desarrollo de espacios de participación y captó, o corporativizó, los mecanismos representativos.

Si bien con algunos ajustes, el respeto al voto de manera regular dará una nueva vida a la representación, la participación inhibida presenta se-

rios problemas que no se solucionan sólo con la existencia del sufragio libre.

En primer lugar, se presenta la disyuntiva por parte de los actores políticos de determinar con precisión la fórmula y el alcance de esta participación, ¿cómo? ¿hasta dónde? El frenesí democrático y la ansiedad por reformar al Estado pareciera exigir un nivel desmedido de participación de la sociedad en los asuntos públicos que de cristalizarse paralizarían el actuar del Estado, presentarían un reto a la gobernabilidad y la estabilidad de una vida institucional.

Segundo, parecería fundamental encontrar el punto medio en el papel del nuevo gobierno frente a la necesaria desinhibición de la sociedad para participar. Pero ver al Estado como la entidad responsable de establecer los mecanismos de participación, como sucede en sociedades que tienen la inercia dependentista hacia una Estado paternal y omnipotente, corre el riesgo de alentar nuevas formas de neo-paternalismo, neo-corporativismo o cuando menos neo-estatismo.

La participación política, desafortunadamente, sólo puede surgir como impulso de la sociedad y el Estado sólo puede ofrecer canales para que se desarrolle pero no suplantarla y la pregunta es, ¿de dónde viene, de dónde se estimula esta participación, cómo se desinhibe?.

Pues la respuesta se encuentra en O'Donnell nuevamente; sólo la existencia de un auténtico régimen de libertades y derechos individuales ofrecen a la ciudadanía su autonomía de acción y su consecuente responsabilidad cívica, semilla de una sociedad con interacciones virtuosas, creativas y constructivas. La existencia de una sociedad que no cuenta con auténticos mecanismos de protección a sus derechos, que simula tenerlos, o, como hasta cierto punto ha ocurrido con el caso mexicano que los inhibe en pos de una supuesta protección superior de los derechos sociales, trae como consecuencia una sociedad desigual, fragmentada, sin solidaridad e interacción cívica elemental. Una mirada a varias de nuestras sociedades latinoamericanas parecerían confirmar este triste diagnóstico.

El contraste con la historia de países industrializados y los países de América latina (y otros) es muy importante. La expansión y densificación de derechos civiles se desarrollo como pieza del resto del sistema jurídico, antes de la adquisición o establecimiento de derechos asistenciales o derechos políticos. Es decir, en América latina no se llevó a cabo un proceso de juridización social que consolidara la esfera de autonomía individual y se implantó un Estado (desde mitad del siglo XIX) que ha intentado

suplantar la responsabilidad de los individuos con una responsabilidad social.

Las disfuncionalidades del sistema jurídico así desarrollado son muchas:

1. Sistemas jurídicos deficientes, exclusionistas, con marcados espacios normativos para distintos grupos, en razón del reconocimiento a la desigualdad.
2. Débil aplicación del derecho. Propagación de instituciones informales sobre las formales. Es decir, la existencia de instituciones desarrolladas por la sociedad en lugar de utilizar las creadas por los órganos estatales autorizados por la ley para hacerlo<sup>20</sup>. Como consecuencia se trata de sociedades marcadas por todo aquello que el derecho dice impedir, como los privilegios y la impunidad.
3. Burocratización autoritaria. La última palabra, o la “verdad” está en los jefes de ventanilla, en los prestadores de los servicios públicos quien puede convertir la vida de un ciudadano en un laberinto kafkiano, ya que se trata de un mundo regido por en las relaciones (“contactos”) personales y no por un mundo de derechos. La racionalidad que inspiró el origen de los Estados de derecho parece haber sucumbido frente a una irracionalidad rampante.
4. Falta de acceso al sistema judicial y a un proceso justo. Las garantías mas importantes de un orden jurídico, sus objetivos prioritarios como son la búsqueda de la justicia y proveer de certeza o seguridad jurídica son sólo anhelos, o banderas políticas, pero no realidades institucionalizadas. El acceso a la justicia es sólo una ilusión o un camino para los mas privilegiados.
5. Incumplimiento de la Ley. La existencia de un Estado que cumple con las formas legales, es decir un Estado legal (no de Derecho) no provee una interacción confiable, segura y cierta, elementos básicos del derecho. Lo que se tiene, en contraste es un sistema u orden legal que se utiliza sólo por algunos para su beneficio y no un derecho al alcance de la sociedad para lograr una mayor igualdad y consecuentemente mayor justicia.

En resumen, un Estado que ha sido incapaz de proveer de su primer objetivo, una protección a los derechos básicos, fundamentales, se con-

<sup>20</sup> En este sentido ver el libro de Hernando de Soto, *El otro sendero*, Editorial Diana, México: 1991.

vierte en una estructura altamente disfuncional que curiosamente acentúa sus problemas en los períodos de democratización, cuando la dinámica social, la pluralidad y la conflictividad se incrementan de manera natural.

Es cierto que el sistema jurídico debe asegurar ciertos principios, ciertas características en sus leyes<sup>21</sup> y en sus diseños institucionales pero el punto fundamental es que el Estado de Derecho debe ser visto en toda su dimensión como un Estado democrático de derecho, que asegure, por un lado, las libertades y garantías de la poliarquía del régimen político, pero que, en segundo término, proteja automáticamente los derechos individuales de toda la población. En tercer lugar, debe establecer redes de responsabilidad y exigibilidad de cuentas. Este punto se relaciona con la existencia de todo un entramado institucional, que ya analizamos sobre agencias o instituciones horizontales verticales y horizontales, incluyendo las de equilibrio, sociales y de asignación.

Lo que O'Donnell nos ofrece es un esquema que vuelve a enfrentarse a las nuevas versiones modernizantes de la democracia, esta vez esgrimidos por las organizaciones internacionales que buscan reformas que privilegien un sólido sistema de protección de ciertos grupos (relacionados con el derecho comercial, sea éste el doméstico o el internacional, con incrementar aspectos represivos del sistema penal, eficientizar las relaciones de producción en sus aspectos laborales, o mejorar la protección a las divisiones de la propiedad).

Este tipo de versiones de la democracia generaría un sistema de justicia dual, uno muy moderno relacionado con los sectores más dinámicos y con asuntos financieros comerciales y uno marginado para el resto de asuntos que preocupa a la sociedad que no está ligado con los sectores más privilegiados.

<sup>21</sup> Entre otras características, O'Donnell cita las condiciones formales que Raz apunta como características fundamentales del Estado de Derecho:

1. Todas las leyes deben ser prospectivas, abiertas y claras;
2. Las leyes deben ser relativamente estables;
3. La formulación de leyes particulares debe ser guiada por reglas abiertas, estables, claras y generales;
4. La independencia del poder judicial debe ser garantizada;
5. Los principios de justicia natural deben ser observados;
6. Los tribunales deben tener poder de revisión de todos los actos del gobierno para garantizar la adecuación al estado de derecho;
7. Los tribunales deben ser fácilmente accesibles y;
8. La discrecionalidad de las instituciones que tienen a su cargo prevenir la criminalidad no debe nunca de violar la ley.

Tanto la poliarquía (régimen político), como el Estado (régimen jurídico) se basan en un mismo tipo de derechos y atribuciones de los individuos y los dos son producto de un largo proceso histórico; pero, apuntan a realidades distintas.

La democracia no debe ser entendida sólo como un régimen político que cuenta con la existencia de ciertas instituciones y que carece de un modo específico de relación entre el Estado y la sociedad. La democracia debe de contener claramente ese vínculo entre Estado y sociedad, cristalizado con el afán de que las libertades sean auténticas, que garanticen los derechos civiles, la existencia de una ciudadanía y una red de responsabilidad cívica y política.

O'Donnell nos invita a una reflexión profunda sobre el efecto perverso que la desigualdad genera en patrones autoritarios que “supuestamente” intenta resolver, marginando aún más la necesaria recuperación de las esferas de autonomía y responsabilidad de los individuos.

Los derechos civiles o libertades individuales, son el soporte fundamental del pluralismo y la diversidad.

El elemento liberal no se encuentra en las democracias Latinoamericanas. La lucha se debe centrar pues en el establecimiento de estos derechos, de manera efectiva y garantizada para que efectivamente todos participen en el régimen abierto o poliarquía.

Es importante concluir que O'Donnell nos deja desprotegidos ya que nos avienta sin muchos mecanismos de soporte a la pregunta inevitable: ¿cómo instaurar ese sistema jurídico, ese Estado de Derecho? ¿cómo llevar a cabo la transición jurídica en el sentido antes descrito para llegar a auténticas democracias?

Parecería que la respuesta no puede encontrarse en una sola vertiente. Siguiendo la propia lógica de O'Donnell esto debe de abarcar dos dimensiones distintas, una institucional a través de las instituciones de la democracia responsable que el nos ha presentado, que tienen un carácter instrumental y, por otro lado, con una profunda reforma axiológica que logre poner como prioridad los objetivos a los que la organización contemporánea quiere llegar. Si su camino metodológico es el correcto, esta segunda dimensión es alcanzable por el tránsito primero de la reforma institucional.