

DEMOCRACIA, DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANÍA. REFLEXIONES SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA; de Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), Rosario, Argentina, Homo Sapiens-PNUD, 2003.

Javier Flax

Podemos afirmar con certeza que la lectura de *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, nos puso frente a un programa de investigación-acción en el contexto del cada vez más extendido paradigma del Desarrollo Humano. La génesis de la obra se remonta a un seminario que ofreciera Guillermo O'Donnell en 1996. A partir de las ideas vertidas allí, Vargas Cullell organiza el proyecto de Auditoría Ciudadana con el apoyo de la oficina de Costa Rica del PNUD, en el contexto del proyecto «Estado de la Nación» de ese país.

Se trata de un libro constituido por tres secciones que interactúan entre sí. La primera sección, «Democracia, desarrollo humano y derechos humanos», constituye una elaboración teórica de O'Donnell sobre los nexos conceptuales entre democracia/ciudadanía, derechos humanos y desarrollo humano, realizada a través del hilo conductor («una saga de bajada» para O'Donnell) que proporciona el concepto de agencia, a saber, la capacidad cognitiva para detectar alternativas y el ejercicio de la elección autónoma y responsable de los propios cursos de acción. El objetivo de esta sección es la ampliación del concepto de democracia más allá del régimen político. La segunda sección, «Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta

para la identificación de desafíos democráticos», refiere los resultados de la enorme y compleja auditoría participativa realizada entre 1998 y 2001 en Costa Rica, exhibiendo sus logros y sus debilidades. La tercera sección –segunda parte del libro– está organizada en una serie de comentarios realizados en el marco del taller «Calidad de la democracia y desarrollo humano», auspiciado también por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como las restantes actividades y la edición misma del libro. Este taller se realizó en 2002 para discutir, precisamente, la viabilidad de realizar auditorías similares a nivel nacional, subnacional o municipal en otros países de América Latina. En las diferentes intervenciones se discute críticamente las propuestas de las secciones anteriores. Mientras algunas se ocupan más del «núcleo duro» del programa –constituido por la ampliación del concepto de democracia–, otros expresan preocupaciones más orientadas a la construcción de la matriz metodológica.

Las discusiones de la tercera sección del libro constituyen un debate que realimenta a su vez la primera sección, la cual fue reelaborada por O'Donnell tomando en consideración varias de las observaciones planteadas en el taller. Creo que si el debate de ideas en Latinoamérica tuvo

épocas brillantes, actualmente brilla por su ausencia. Por eso, debatir sobre el rumbo y las perspectivas de la democracia en América Latina se hace imprescindible, tanto más cuando hay enclaves autoritarios que esperan agazapados, travestidos de demócratas que insisten con la cantilena del fracaso de la democracia para resolver las necesidades de la gente.

Una de las consignas de la obra expresa la necesidad de «ejercer una crítica democrática de la democracia para colaborar, precisamente, en la democratización de la democracia.» Pero las consignas siempre son reductivas y en estos trabajos nos proponen un complejo programa de investigación. Como se expresa en la Introducción, este libro no es un punto de llegada, sino un punto de partida.

Considero que estamos frente a un programa de investigación-acción que promete ser fecundo. Si me permito hablar de programa de investigación –en términos de Lakatos– es porque observo la convergencia de diferentes iniciativas de ampliación de la democracia a través de la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales al núcleo del concepto de democracia,¹ el cual para O'Donnell no puede limitarse al régimen

político. Si puede considerarse que se trata de un programa de investigación-acción, es porque no se trata de un esfuerzo limitado al ámbito académico, sino que se trata de una actividad participativa que genera transformaciones a partir de su misma implementación. En el «Decálogo sobre lo que la auditoría es y no es» se pone de manifiesto –permítaseme una paráfrasis incompleta– que la auditoría vigoriza la sociedad civil y la accountability societal y fomenta con esto la democratización «desde abajo». No es sólo un proceso de aprendizaje cívico, es también un proceso de aprendizaje institucional en continua reelaboración que empieza en lo micro, con la gente y su interés de lograr un nivel decente de desarrollo humano y la vigencia efectiva de los derechos. En ese sentido se opone a las opciones tecnocrático-económicas «desde arriba», pseudo neutrales en cuanto a los valores implicados.

Para O'Donnell resulta claro que es imposible mantener la escisión artificial entre derechos humanos, enfocados desde el sistema legal y apuntando a la prevención de la violencia estatal y el concepto de Desarrollo Humano, orientado hacia las condiciones sociales. El propio Informe

¹ Pienso por ejemplo en el esfuerzo teórico en ese sentido que significa el libro de Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002. La inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales entre los derechos de ciudadanía me recuerda también el debate entre Rawls y el marxismo analítico, en *Liberalismo político* (una de las últimas vueltas de tuerca de su teoría de la justicia), obra donde termina aceptando la necesidad de un salario de ciudadanía expresándolo como un «principio de precedencia» anterior al «principio de las libertades» y al «principio de diferencia». Ese principio está

en consonancia con la igualación básica que propone O'Donnell para países no iniciadores como los nuestros, que llegaron a los derechos políticos antes de alcanzar la consolidación de una sociedad civil en el ejercicio de los derechos civiles y antes de alcanzar los derechos civiles y económicos, como los denominados países iniciadores. Está claro que el mínimo de derechos no debe ser meramente programático y menos aún una dádiva clientelar, sino que es una condición de posibilidad para la constitución de una subjetividad ciudadana desde las capacidades de *agencia*.

sobre el Desarrollo Humano del año 2000 y su discusión sobre la extensión de los diferentes derechos humanos indica su inescindibilidad y convergencia, en tanto ambas corrientes se ocupan de condiciones y capacidades complementarias que, a mi juicio, terminan por hacer coextensivos los significados de democracia/ciudadanía, derechos humanos y desarrollo humano. Entiendo en ese sentido que la ciudadanía es la expresión política de la agencia.

La elaboración teórica de O'Donnell sobre el concepto ampliado de democracia está expresada en un conjunto de veinticinco proposiciones medulares, cada una de las cuales es la conclusión de un desarrollo conceptual que las antecede. A su vez, una vez fundamentada la correlación entre democracia, ciudadanía y agencia, se ocupa de desagregar cada una de las cuestiones implicadas en sus proposiciones, de manera de obtener un listado de factores observables que pueden servir como insumo para la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Los ítems planteados por O'Donnell constituyen unos posibles indicadores «externos» de calidad de la democracia que requieren del complemento de los estándares «internos» elaborados participativamente. En el caso de la Auditoría de Costa Rica se exhibe una tensión entre ambas entradas. Los estándares se elaboraron en el contexto de un foro civil que incluía expertos y una representación multisectorial. A la vez se realizaron rondas sucesivas de discusión hasta llegar a un acuerdo mínimo de 33 estándares coherentes. Aquellas cuestiones sobre las que no hubo acuerdo fueron

descartadas. Ahora bien, una dificultad metodológica que señalan es que el foro civil puede incluir nuevos estándares y descartar otros para próximas auditorías, lo cual dificulta una comparación a través del tiempo. Conjeturalmente, esto se solucionarí si se lograra definir el «núcleo duro» de una teoría de la democracia más allá del régimen que diera sustento a estándares estables y comparables. Esta dificultad nos recuerda los problemas metodológicos del «equilibrio reflexivo» en tanto ajuste recíproco entre los juicios de la cultura pública y aquellos principios construidos reflexivamente por la teoría. De todos modos, más allá de las dificultades metodológicas, los resultados fueron fructíferos y esa fecundidad, expuesta en múltiples recomendaciones y transformaciones, convalida la experiencia del programa. Claramente, la auditoría se constituye en una eficaz herramienta en manos de los ciudadanos, capaz de generar una «masa crítica» de acción cívica para construir una nueva agenda que supere las debilidades detectadas en la democracia realmente existente.

En sintonía con la invitación al debate ensayaré algunas observaciones sobre una cuestión puntual. Si planteamos que este programa de investigación está construyendo su núcleo duro y una matriz metodológica, considero que la tesis de la indecidibilidad cognitiva no es un elemento necesario de ese núcleo. La tesis que O'Donnell refiere a Chantall Mouffe y, más allá, a Jaques Derrida, puede remontarse al decisionismo axiológico que Max Weber delinea en sus ensayos metodológicos.

La Proposición 5 de O'Donnell expresa que «debido a que los límites externos e internos de estas libertades son indecidi- bles, no hay criterio válido para clarificar y establecer firmemente un conjunto mínimo suficiente de esos derechos que tenga validez teórica y/o intersubjetiva general.» Si bien los límites de unos y otros derechos son móviles, el propio O'Donnell señala que se puede establecer un mínimo de derechos para habilitar la agencia de los ciudadanos como tales. La propia argumentación de O'Donnell se aparta de la indecidibilidad en tanto no tiene inconvenientes en pasar del terreno des- criptivo y fáctico al terreno normativo. Para ello se vale del procedimiento de razonar a contrario, identificando condiciones de privación tan grandes que dejan pocas dudas acerca de la negación de agencia, sea en términos de desarrollo humano sea en términos de derechos humanos. Queda claro a esta altura que se trata que la separación entre ambas instancias es una separación analítica, pues en la prác- tica se requieren mutuamente y el acceso a unos se convierte en plataforma para la conquista de los otros.

Quiero agregar que, desde mi perspec- tiva, la proposición empírica mediante la cual O'Donnell expresa que «si esos dere- chos faltan o si son severamente restrin- gidos, entonces un régimen democrático y su componente de ciudadanía política no existe» no se trata de una proposición inductiva. En tanto «condiciones neces-arias» es posible concebir a los derechos fundamentales –como tales, tampoco deducibles– como condiciones de po-

sibilidad. Aunque se trate de un a priori que genéticamente considerado sea el resultado de una construcción, ello no le resta validez normativa. Siguiendo esa línea de pensamiento prefiero considerar la posibilidad de la derivación no falaz de normas desde la facticidad, siguiendo el camino que iniciara Hume y continuaran John Searle con su concepto de «hechos institucionales» y John Rawls con el con- cepto análogo de «reglas constitutivas».

Otra cosa, por supuesto, son los estándar- es de calidad de la democracia elaborados más inductivamente y con controles de compatibilidad con la teoría democrática, tal como lo propone la metodología de las auditorías ciudadanas. Pero incluso la construcción de estos estándares tiene sus inconvenientes, como lo muestra Osvaldo Iazzetta, en la medida en que las encuestas pueden chocar con los límites de la naturalización de lo posible instalada en el sentido común. El propio O'Donnell, tomando en cuenta estas observaciones en las «Notas epistemológicas sobre la evaluación de la calidad de la democracia», sostiene que se requiere combinar vías de entrada «externas» e «internas», porque la entrada interna, en las democracias deficientes, puede quedar reducida a las «preferencias adaptativas de individuos severamente carenciados».

Como expresa Iazzetta en su comentario, a pesar de que la democracia vale per se, la persistencia de indicadores negativos no resultará indiferente para su legitimidad. La paradoja de un ciclo político incluyente aunque socialmente excluyente, requiere redefinir la democracia más allá del régi-

men como primer paso para comprender que no es la democracia la responsable de tanta desigualdad artificial. En cualquier caso, queda claro en la información estadística que brinda el libro, que los indicadores de crecimiento en democracia no son mejores que bajo regímenes autoritarios. Sí, en cambio, mejoraron los indicadores de desarrollo humano con una tasa de crecimiento similar. Pero esto es insuficiente y resulta de suma importancia, entonces, redefinir la democracia y los derechos fundamentales para poder ejercer el control de su calidad en un nivel macro, mediante diferentes herramientas, entre las cuales la experiencia de las auditorías ciudadanas realizadas en Costa Rica parece un camino a seguir, aunque no un instrumento llave en mano. Pero debe extenderse también a un nivel más micro y local. Como se expresa a lo largo del libro, en el ámbito de los regímenes subnacionales, municipales o estatales hay serias restricciones democráticas que impactan, a su vez, en el nivel macro.

Al respecto creo que es imprescindible explorar este camino, aunque sea desde una conceptualización provisoria de la democracia y de los derechos que el Estado debería proteger. Se puede seguir un camino de aproximaciones sucesivas. En lo personal creo que las mismas universidades podrían comenzar por involucrarse en la expansión de la democracia sin necesidad de asumir posiciones partidarias o, mejor aún, saliéndose de las mismas cuando son sectarias.

Por supuesto, no se trata de importar instrumentos metodológicos propios de

otras realidades, como la de la bastante igualitaria y declaradamente rousseauniana Costa Rica. Sin renunciar a la posibilidad de ir construyendo una herramienta más universal, se puede tomar la idea de las auditorías y construir instancias metodológicas específicas. Esto significa intentar converger en la acción, sin tener que esperar a tener definido el núcleo duro y todos los indicadores para comenzar la tarea. Se podría verificar no sólo si algunas instituciones participativas son efectivamente participativas y operativas, sino también en qué medida lo son. En el nivel local, por ejemplo, se instituyen instancias de participación que pueden posibilitar un mayor aprendizaje y la construcción de los sujetos de la ciudadanía. Pero esas instancias –sean audiencias públicas, foros de seguridad, consejos consultivos– terminan siendo manipuladas o directamente vaciadas para mayor desazón y escepticismo de la gente. De este modo, la democracia –particularmente como práctica social arraigada culturalmente– se va haciendo más ajena.

Como se expresa en el libro, los derechos se conquistan y esto se puede hacer también recurriendo a herramientas metodológicas que controlen y mejoren la calidad de la democracia. Pero esas herramientas pacíficas también hay que empuñarlas. Considero que si asumimos el programa de investigación-acción propuesto por los autores nos colocamos ante la posibilidad de abandonar la producción de papers más o menos endogámicos para producir estudios políticos que tengan algún impacto en la gestación de condiciones de vida más justas.