

LOS DIFÍCILES RETOS DE LA RESPONSABILIDAD POLIÁRQUICA

Víctor Alarcón Olguín

Resumen

Víctor Alarcón Olguín enfrenta el estudio de O'Donnell presentando tres líneas centrales. Indagando y explicando el origen del concepto de poliarquía basándola en Johannes Althusius y remarcando el valor de la teoría corporativa y federalista, lo que implica la recuperación implícita de un enfoque contractual/comunicativo que se aplica en una estructura política con crecientes responsabilidades en donde intervengan los ciudadanos y los gobiernos en la toma de decisiones básicas del poder público.

Asimismo, revalora elementos de la propuesta poliárquica de Althusius con respecto a O'Donnell, de la misma manera desarrolla y retraduce el concepto de poliarquía como objetivo directo de la acción democrática, mientras O'Donnell se ubica como continuador de la positividad teórica con que se asocia la idea poliárquica con democracia.

Abstract

The difficult challenges of the polyarchic responsibility. Víctor Alarcón Olguín addresses the work of O'Donnell by presenting two main lines: inquiring and explaining the origin of the concept of polyarchy basing it on Johannes Althusius, as well as underlining the value of corporative and federalist theories which imply the recuperation of a contractual focus which can be applied in a political structure with increasing responsibilities where citizens and government may intervene in the making of basic decisions.

Desde luego, es un privilegio tener la oportunidad de volver a encontrarme con mi muy estimado maestro, en esta ocasión a través del comentario de un escrito tremendamente sugerente como el que aquí se discute en las páginas de *Estudios Políticos*. Sin poder cubrir todos los puntos por él abordados, trataré de presentar mis ideas en tres líneas centrales.

I. Althusius, O'Donnell y la poliarquía¹

Al leer *Accountability Horizontal*, rememoré una sesión de trabajo que tuvimos los entonces estudiantes de posgrado en Gobierno y Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame con Robert A. Dahl, a partir de una invitación que justamente le hiciera Guillermo O'Donnell en 1994. En aquella oportunidad, recuerdo que le pregunté al profesor Dahl cuál era el origen de su famosa expresión "poliarquía". De manera concreta, éste me respondió: "¿ha oído usted hablar de Althusius?" Parecía algo demasiado simple en ese momento, pero sentí como evidente que con su breve indicación había compartido un tesoro de conocimiento, lo cual constata la virtud generosa de los grandes maestros como él.

De esa forma, pues me dí a la tarea de ubicar al personaje referido, hasta encontrar que en 1603, Johannes Althusius escribió en latín un texto llamado *Politica Methodice Digesta et Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, del cual hasta 1932 sólo se tenía una traducción al inglés publicada en Cambridge e introducida por Carl J. Friedrich; otra más en alemán que fue realizada por Erik Wolf en 1943. Y más recientemente tenemos la versión castellana de 1990.² En su capítulo XXXIX, que versa sobre las Clases de Magistrado Supremo, Althusius trata el análisis de lo que llama el "Estado poliárquico de la república". Esto es, el gobierno

¹ Agradezco a Gustavo Emmerich las observaciones realizadas a este escrito.

² La versión castellana apareció como Juan Altusio: *La política. (Metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990. Traducción e introducción de Primitivo Mariño y Presentación de Antonio Truyol).

de la totalidad o la mayoría del pueblo en los asuntos de la comunidad política.

Conforme revisaba su contenido, caí en la cuenta de la increíble fuente de inspiración que Althusius dio al trabajo de Dahl —ahora proseguido por O'Donnell— para tratar de mantener vigente una tradición tan añeja dentro del proceso genealógico del paradigma democrático y su aplicabilidad positiva dentro de los acontecimientos políticos contemporáneos. Por los trabajos de autores como el ya mencionado Carl J. Friedrich y Pierre Mesnard, entre otros,³ el valor de la teoría corporativa y federalista de Althusius me remite justamente al tema sobre el que deseo centrar la primera parte de mi comentario al texto del profesor O'Donnell, mismo que consiste en destacar —desde un mirador teórico político— lo que me parece la recuperación implícita de un enfoque contractual/consociativo que remite a la presencia y aplicación de una estructura política con responsabilidades radiales crecientemente “horizontales”, y en donde se hagan intervenir niveles cada vez más directos de participación ciudadana y de los gobiernos en la concreción de las decisiones básicas del poder público.

De esta manera, quiero revalorar algunos de los elementos de la propuesta poliárquica original de Althusius con respecto a la de O'Donnell. Desgraciadamente, las ideas de la poliarquía y la democracia no siempre fueron bien acogidas por los clásicos, como lo fue parcialmente en el caso del propio Althusius. Sin embargo, vislumbro que por obvia influencia de los trabajos en donde Dahl específicamente desarrolla y retraduce el concepto de poliarquía como un objetivo directo de la acción democrática,⁴ O'Donnell ciertamente puede ser catalogado como

³ Remito a los espléndidos capítulos sobre Althusius hechos por Carl J. Friedrich en su libro *The Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order*, Providence, Brown University Press, 1957 (cap. 4, pp. 55-74); y por Pierre Mesnard en *El desarrollo de la filosofía política en el siglo XVI*, Puerto Rico, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956 (Libro 6o. cap. II, pp. 533-578).

⁴ Baste sólo recordar aquí su trabajo seminal de 1971: *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989. Más recientemente, puede revisarse su libro *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989. Traducción al castellano en la Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.

un claro continuador directo del esfuerzo que propugna la positividad teórica y práctica con que ahora en el presente se asocia la idea poliárquica con la democracia.

No obstante, me parece que la ausencia de referencias de O'Donnell al trabajo de Althusius —o incluso al de otros contemporáneos suyos como Justo Lipsius o Jean Bodin— haría por ello necesario incorporarlo a la mesa del debate para así captar con mayor fuerza el origen de las polémicas que O'Donnell revisa dentro de su ensayo, en torno a explicar cómo el devenir del moderno Estado de Derecho democrático proviene de la tensión que se ha generado entre la tradición republicana greco-romana, los estamentos y corporaciones medievales —que fueron vistos por mucho tiempo como los únicos espacios de protección y unión cooperativa del pueblo contra la aristocracia, aunque ahora se caractericen por su inmovilismo patrimonialista— y las transformaciones liberal-individualistas actuales.

Sobre todo, permitiría tener una visión más amplia de la polémica entre estas tradiciones en torno al tema de la soberanía (sintetizada en la clásica cuestión de quién debe ser el titular del poder político), la cual sigue muy viva en lo relativo a fijar las fronteras procedimentales en materia de representación y de responsabilidad política directas de los gobernantes y los ciudadanos, mismas que a su vez deben darse dentro de contextos decisionales y electivos con alcance universal.

No obstante —en esencia— coincido con Guillermo O'Donnell cuando éste afirma que prevalece un debate mal enfocado entre quienes se inclinan a oponer la democracia con el liberalismo y el republicanismo; o en presuponer una supuesta autosuficiencia de alguno de estos tres principios.

Althusius ubicaba que la república (entendida ésta por él como sinónimo de forma de Estado) tenía la alternativa de seleccionar entre administraciones de tipo monárquico o poliárquico. En estas últimas, las poliarquías podían ser aristocráticas o democráticas (aunque también las llama populares).

De manera específica, la república poliárquica-democrática tiene para Althusius los siguientes rasgos que, si se estudian en detalle, permiten

hallar muchas de las dimensiones analíticas que maneja O'Donnell en su ensayo:

1. Los magistrados y representantes supremos comparten la soberanía sobre los súbditos de manera simultánea y alternada. Sin embargo, la decisión final de las deliberaciones, allí donde sea posible y necesario, debe recaer en el pueblo, sobre todo en los asuntos mayores e importantes.

2. El gobierno se ejerce por consociación simbiótica y por consenso. Es decir, el poder no es de uno, sino adquiere relevancia cuando todos o la mayor parte ejercen su labor en común. No se define un contrato por sumisión, sino uno por asociación y cooperación mutua.

3. En la poliarquía democrática se crean leyes que deben defender a la república en contra de aquellos que desean una potestad monárquica. Esto es, los magistrados no pueden actuar a su libre arbitrio, sino apegados a sus obligaciones y garantizando el derecho a la deliberación.

4. En la poliarquía democrática se concede la decisión constitutiva del poder y la soberanía al pueblo en su conjunto, para que sus representantes ejerzan dicha función de manera colectiva. Cuando ésta se cede incorrectamente a una persona, se pasará por definición a la aristocracia o la monarquía; o peor aún, a la dictadura o la tiranía.

5. Los magistrados y representantes supremos también deben estar protegidos en contra de las calumnias de los ciudadanos.

6. Los magistrados y representantes se eligen de manera alternada o sucesiva en el tiempo. Al utilizar no sólo el sufragio sino el sorteo, se garantiza un equilibrio adecuado entre la elección de los notables y el pueblo.

7. La democracia garantiza igualdad de honor y libertad. Se asume que los ciudadanos —o populares, como los llama Althusius— manden y obedezcan. Debe existir isonomía en el ejercicio de los derechos, así como adecuada correspondencia entre vida privada y vida pública.

8. Deben crearse todos los cuerpos necesarios —colegios ciudadanos y divisiones administrativas— para garantizar el diálogo y la aplicación del poder consociativo por parte de los magistrados y los representantes.

“La administración democrática se constituye y se lleva bien a cabo, cuando el pueblo a manera de uno ejerce los derechos de soberanía y representa en el gobierno a uno” (Althusius, p. 623).

9. Los magistrados y representantes no deben tener retribución alguna —o acaso mínima—, así como no deben permanecer largos periodos en su encargo, ya que de hacerlo siempre tendrán la tentación de corromper a la república.

10. Debe haber correspondencia o representatividad de los intereses del pueblo; no conforme a su número o poder, sino que la formación de las decisiones sea a partir de la alianza y el interés común de la república, que nunca debe ceder al predominio de una sola parte de la población.

11. Una poliarquía democrática se pierde cuando los magistrados y representantes no crean las condiciones de su propia defensa y auto-control, sobre todo cuando se:

...perdonan excesivamente a los populares, (y) violan las leyes con tal de hacer negocio. Y de este modo, de mendigos se hacen ricos, de gente oscura, esclarecida. De donde no pocos acumularon palacios privados espléndidos con cimientos públicos, y cuanto más perjuicio recibió la república, tanto más sus asuntos crecieron. Hay que rechazar estos magistrados para que la república esté a salvo, no sea que todos paguen la pena de esta improbidad (Althusius, p. 627).

12. Se deben reducir los riesgos de la anarquía y la inconstancia que conduzcan hacia la desconfianza, el enfrentamiento y la destrucción de los elementos consociativos de la forma republicana, el principio democrático y la defensa de los derechos y las libertades de los individuos: “...la democracia, sobre todo, está sujeta a cambios” (Althusius, p. 627).

Como puede observarse, la idea poliárquica de Althusius es pragmática y procedural (diríase primordialmente “horizontal”), para luego considerar como su consecuencia lógica pasar a las condiciones estrictamente institucionales, posicionales o territoriales del Estado (verticales, si las ubicamos jerárquicamente). Si se le compara con la definición

combinada de los 10 puntos y cinco elementos establecida por O'Donnell, quien construye una poliarquía desde una dirección opuesta, al partir primero de lo institucional hacia lo procedimental, considero que el valioso intento de búsqueda llevado a cabo por O'Donnell podría verse bien complementado por varios de los elementos aquí recuperados de *La política* de Althusius.

II. La economía como dimensión necesaria de la poliarquía

Un segundo punto para comentar y que deseo incorporar para debatir el problema de la “*accountability* horizontal” es justamente advertir que se mantengan excluidos factores de actuación en el terreno de política económica dentro del criterio clasificatorio de la poliarquía empleado por O'Donnell. Desde luego, cabe ubicar a este factor como un elemento asociado a la discusión tricotómica entre democracia-republicanismo-liberalismo desarrollada por O'Donnell dentro de su ensayo, cuando él lo incluye en el contexto de indicar cómo los modelos económicos han afectado a los actuales márgenes de racionalidad decisional del capitalismo.

La debilidad e intermitencia de la responsabilidad gubernamental en muchos de los países analizados dentro del ensayo, muestran que las crisis económicas recurrentes vulneran la actuación autónoma de los gobiernos, lo cual se traduce en menores márgenes de maniobra que afectan la capacidad para implementar reformas estructurales significativas dentro de la cultura política. Los problemas de gobernabilidad de las viejas y las nuevas poliarquías se han visto además abrumados por la creciente fragilidad de los aparatos burocráticos y sociedades que aparentemente estaban sustraídos de lidiar con esquemas de desigualdad e inequidad distributivas, tal y como ahora comienza a acontecer en Estados Unidos, Europa o Japón.

Teniendo esto como antecedente, me parece que se deben abrir marcos analíticos más interdisciplinarios para comenzar a incorporar una

comprensión más amplia del factor económico como un elemento estructural que impide asimilar como poliarquías plenas a muchos de los países que se mantienen dentro de la línea secuencial prevista si se trabaja solamente en una dimensión estrictamente jurídico-político-institucional.

Los estímulos económicos desestructurantes provocados por la corrupción, el tráfico de drogas, o la competencia industrial y tecnológica desleales que provocan detrimentos cada vez mayores de la condición humana y el medio ambiente, hacen no sólo peligrar a la “*accountability* horizontal”, sino que paulatinamente han terminado por restar eficacia a los propios mecanismos de supervisión y confianza electoral (verticales) consignados por O’Donnell. Pero peor todavía, terminan por crear patrones de normatividad y sociabilidad paralelas que sustituyen e ignoran a las del país formal.

En este sentido, coincido plenamente en que la supervivencia del ideal republicano, liberal y democrático, debe hacernos recuperar muchos de los contenidos esenciales que pasan por rediseñar los mapas cognitivos que hagan evidente a la población y las propias élites, que el costo concreto por implementar la democracia y las instituciones poliárquicas sea paulatinamente más atractivo que mantener la ineficacia y el bloqueo continuo que provocan arreglos oligopólicos cada vez más excluyentes en todos los terrenos de operación y práctica social.⁵

Ahora bien, la situación actual de contar con sistemas económicos cada vez más interconectados, también nos muestra la urgente necesidad de transformar los espacios de acción con que las instituciones políticas asumen un esquema de conducción poliárquica todavía basado en el Estado-Nación. El trazo de una nueva geografía mundial hace que la territorialidad formal se vea “reventada” por la presencia de flujos financieros y migratorios que muestran cómo están surgiendo estas nuevas regiones ricas y pobres. Nuevas lógicas de intereses tanto culturales y

⁵ Pienso aquí en la clásica contribución de Albert O. Hirschman plasmada en *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, FCE, 1977.

cotidianos subvierten todo control de tipo ideológico u organizativo. Esto explica la creciente incapacidad que tienen los aparatos estatales tradicionales para crear nuevos contextos jurisdiccionales, así como lograr su consiguiente transformación en términos de identidad y práctica por parte de poblaciones enteras que se adelantan o se resisten aún a su aplicación.

De esta manera, el Estado-Nación dista de poder avanzar en la poliarquía al verse rebasado por los nuevos reacomodos económicos de alcance global, regional o comunitario. Y paradójicamente, esto permite identificar con más precisión, desde mi punto de vista, el dilema de los Estados-Nación a los que se les reclama más democracia siendo o más paternalistas o más permisivos; pero no necesariamente pidiéndoles que reconozcan de manera autocrítica, la especificidad de sus nuevas funciones para de ahí delimitar cuáles son las libertades, las instituciones y los derechos en que puedan coadyuvar a una mayor convergencia de intereses y eficacia entre los ciudadanos.

Otro tanto debe estar vinculado con el propio proceso de reordenamiento que debe darse desde el entorno civil, a efecto de trazar en dónde están ahora las nuevas fronteras éticas y procedimentales entre lo público y privado desde sus propias experiencias.

Lo anterior es importante, a efecto de no repetir —como bien lo advierte O'Donnell— los clásicos errores de una simple adopción artificial de prácticas o esquemas por países y regiones que enfrentan al desafío poliárquico en situaciones cada vez menos “excepcionales” en términos de aislamiento y oportunidad.

Por el contrario, ahora existe la obligación de considerar los retos cada vez “más comunes” que permitan acortar las distancias fácticas entre los diversos grupos y bloques económicos, políticos y culturales, para así arribar justamente a modelos aceptables de poliarquías en tiempos y secuencias cada vez más breves. Sin embargo, como lo señala Guillermo O'Donnell, ésta también representa una tarea incumplida más, y frente a la cual no se pueden esbozar respuestas convincentes.

III. Poliarquías: más allá del Estado y más cerca de la sociedad civil

Por último, deseo presentar un tercer punto de reflexión en torno al trabajo del profesor O'Donnell, y que está vinculado con su definición misma de "*accountability* horizontal". Los espacios de acción de la misma, si bien son nuevamente tricotómicos en su análisis: democracia, república y libertades, se infieren a partir de un actor estatal que se despliega en múltiples niveles y agencias, pero que pareciera dejar expectante a la dimensión social. Lo pienso sobre todo a partir de las propias observaciones que O'Donnell hace sobre las restricciones que hay para el desarrollo actual de los componentes republicano y liberal. Restricciones que han alentado a los factores "delegativos" como un medio de resolución aparentemente rápida de las controversias existentes entre las élites y la sociedad, pero que son precisamente consecuencia de mantener aparatos estatales demasiado protagónicos y con poca capacidad autocrítica.

En la medida que se siga concentrando visiblemente el peso de las respuestas en el aparato estatal, será poco factible cambiar la percepción del propio concepto de servicio y sociabilidad que sin duda debe abarcar éste. Sin embargo, tomando en cuenta las recientes experiencias de reforma estructural en América Latina hay dos lecturas claras: tener menos Estado no produce automáticamente más sociedad civil, y tener más sociedad civil no necesariamente convierte en más eficientes a las administraciones estatales. De ahí que asuma junto con O'Donnell, que debemos reincorporar como agencias contraloras del poder social y estatal a las instancias judiciales y legislativas, mismas que con mucha frecuencia desatendemos como intermediarios adecuados en el caso de la construcción político-legal en América Latina.

Esto me lleva a pensar en otro punto. Si acordamos con O'Donnell acerca de la llamada naturaleza monista de la democracia. ¿es posible verla nuevamente como un elemento propicio y no opuesto al liberalismo y el republicanismo en la construcción poliárquica? Pienso que sí, a partir de recolocarla como un medio, y no en un fin en sí misma; y en

tanto su objetivo pueda hacer coincidentes a los múltiples cuerpos sociales y administrativos intermedios, como por ejemplo, las asociaciones vecinales, los grupos de consumidores, las minorías sociales de nuevo cuño, ambientalistas, etcétera. Debido que todos estos nuevos sujetos sociales son demandantes de servicios y derechos, bien puede trazarse un eje convergente a las sugerencias ya discutidas por O'Donnell en el plano institucional y organizativo, en cuanto a reforzar la dimensión de responsabilidad horizontal desde el contexto procedural de la sociedad civil.

Pero si presuponemos que los consensos a los cuales se pretende seguir induciendo a la ciudadanía en general sean solamente mediante votaciones, y no a través de verdaderas consultas de resolución y debate, entonces se incrementa el riesgo de relativizar y trivializar a la política, mientras se nos somete a meros ejercicios de simpatía y mercadeo. Con ello, la democracia corre el riesgo de poner a los peores hombres, sea por su hipocresía, su corrupción o su maldad.

Por ello, me parece muy atinado que el trabajo de O'Donnell llame la atención sobre el papel de los líderes y las élites, no sólo desde un punto de vista funcional, sino eminentemente ético. Su educación y su compromiso hacia una sociedad de servicio debe ser una de las pautas más urgentes en las que debe fincarse una "*accountability* horizontal" que vaya más allá del Estado y se coloque más cerca de la sociedad civil.

Pero sin una opinión pública sólida y capaz de acrecentar los derechos y las libertades, y en donde los intelectuales deben recordar su función de aconsejar y educar a los hombres de poder, considero que se tendrá que seguir contestando de manera negativa a la pregunta final abierta por O'Donnell, en el sentido de esperar la emergencia de nuevos poderes contra-fácticos que sean capaces de generar ese círculo virtuoso entre república, libertades y democracia, en tanto garantes de Estados poliárquicos que acerquen a los países legales y reales como entidades únicas y plenas. En suma, considero que la propuesta analítica de O'Donnell nos pone ante el desafío de reconstruir los contornos de una ética política de la convivencia y el buen gobierno.