

■ SEGUNDA PARTE

Tres tesis, elaboradas por el Informe, sobre el desarrollo democrático en América Latina

Índice de aportes

Desarrollo de la democracia en América Latina: Estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda. Documento base

Algunos comentarios sobre la Tesis I. Andrew Arato

Desarrollo democrático en América Latina: su estado, las percepciones de los ciudadanos, indicadores y agenda. Renato Boschi

Acerca de los atributos de la democracia como régimen político. Larry Diamond

Comentario al documento “Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agentes”. Manuel Antonio Garretón M

Sobre la democracia como organización social (Acerca de la tesis III). Jennifer McCoy

Los caminos sinuosos de la democracia. Alain Touraine

Comentarios sobre las tres tesis. Laurence Whitehead

■ DOCUMENTO BASE

Discusión de tres tesis para un marco teórico del proyecto “Desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”

Las tres tesis que se someten a la discusión son:

La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.

Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad y el Estado que organiza ese régimen político es profundamente diferente, de donde sus necesidades y riesgos son singulares.

El Estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.

A partir de las ideas precedentes, se identifican algunas líneas de reflexión que sirven de ejes centrales para una revisión crítica, a través de comentarios, documentos y Memoranda Sustantivos de una pluralidad de expertos.

Nota de los editores: este documento, junto con el trabajo escrito por Guillermo O'Donnell, desea promover una discusión sobre el marco teórico que sostienen éste y los sucesivos informes del proyecto sobre el “Desarrollo de la democracia en América Latina”. Aquí se desarrolla una línea argumental, parte de la base teórica del proyecto, conteniendo una serie de afirmaciones que incluyen las tesis y supuestos que las fundamentan. Este ejercicio de discusión consiste en someterlos a un análisis crítico para corroborar su consistencia. Se desagregan los supuestos contenidos en el texto para facilitar su discusión y verificación.

Tesis I:

La democracia es una forma de organización de la sociedad.

Se supone que la democracia es una for-

ma de organización del poder en el conjunto de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.

La democracia es un sistema que regula y actúa sobre las disparidades y conflictos que surgen como resultado de las desigualdades del poder en una sociedad para permitir la expansión de la ciudadanía civil, política y social.

La idea de democracia como organización social supone la existencia de 7 aspectos fundamentales:

Implica un régimen político característico y caracterizable:

En primer lugar, el régimen político descansa sobre la existencia de un Estado y una nación que delimitan los alcances del poder y a quienes alcanza ese poder.

En segundo lugar el régimen tiene una *dimensión procedimental*, en la que se determina: (a) a quiénes les está permitido acceder a las principales posiciones de gobierno; (b) las

formas y canales de acceso al gobierno; y (c) las reglas (formales e informales) que rigen el ejercicio del poder y el proceso de toma de decisiones; y una *dimensión conductual* que remite al grado de aceptación de las reglas de procedimiento y la medida en que las mismas logran estructurar y dar forma a la conducta política efectiva de los actores y ciudadanos (Munck, Gerardo, 1996).¹

Tanto el supuesto, en ocasiones no tenido en cuenta, de la existencia del Estado y la nación, como la explicitación de la naturaleza bidimensional del régimen político, adquieren pertinencia en el contexto de las democracias de América Latina y se vuelve relevante su abordaje en el marco de este proyecto. Por lo demás, el régimen político como componente de la democracia como organización social implica² los siguientes atributos:

Autoridades públicas electas.

Elecciones libres y limpias.

Sufragio universal.

Derecho a competir por los cargos públicos.

Libertad de expresión.

Información alternativa.

Libertad de asociación.

Quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos.

Las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos.

Debe existir un territorio indisputado que defina claramente el *demos* votante.

Debe existir la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

Implica que el acceso al **poder de Estado** sea sustantivo:

La soberanía interior del Estado: esto es, que no haya en el territorio del Estado otra

organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado.

Esto implica el monopolio del uso efectivo de la fuerza; impartir justicia de modo **efectivo** y **definitivo**; normar las conductas de los individuos y organizaciones; procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines; ejecutar las políticas decididas.

Implica también la capacidad institucional y organizativa para aplicar sus decisiones.

Implica la vigencia del **Estado de Derecho**: Independencia de los poderes.

La existencia de un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos: 1. defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política, 2. defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población, 3. establece redes de responsabilidad *accountability* que impliquen que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.³

Sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

La libertad de la persona: de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales.

Implica una forma de **organizar el poder** en la sociedad:

Las relaciones de poder deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales. De manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.

Lo sustantivo de una democracia es que el poder —sea público o privado— esté organizado de tal forma que no sólo no vulnere los derechos sino que sea un instrumento central para su expansión.

¹ Munck, Gerardo, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", *Revista Ágora* N° 5, Buenos Aires, 1996.

² El grado o nivel de desarrollo de cada uno de estos atributos es pertinente al análisis del estado de la democracia.

³ O'Donnell, Guillermo "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, Buenos Aires, 1993.

El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser “objetivo”, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.

La capacidad de imperio del poder del Estado es resultado de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.

Implica una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos de manera que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio que no sean la consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

Implica un grado de gobernabilidad democrática y la sustentabilidad, que a su vez suponen:

Que la organización del poder en la sociedad es vista favorablemente por una mayoría para la expansión de sus derechos de ciudadanía.

Que tal organización genera legitimidad de las instituciones y los actores.

Que estos elementos son perdurables en el tiempo y las expectativas en que se fundan se retroalimentan.

Que la expansión de la gobernabilidad implica crecientemente al conjunto de la sociedad.

Que la presencia simultánea de los elementos precedentes genera sustentabilidad, regenera el poder del Estado y el gobierno y vuelve a incidir positivamente sobre la gobernabilidad.

La pertinencia de la agenda pública implica la capacidad del sistema para resolver sus dilemas mediante el debate público y una mayor claridad sobre los temas que merecen opciones reales a la hora de ejercer el voto u otro tipo de decisión ciudadana. **Supone:**

La capacidad de la sociedad para discutir libremente las cuestiones que hacen a los derechos de ciudadanía.

Que la agenda de gobierno se corresponde con los problemas que la mayoría de la sociedad objetiva.⁴

Que existe un mecanismo adecuado de articulación de demandas de parte de los partidos políticos.

Que este mecanismo es visto como razonablemente eficaz y transparente por la ciudadanía.

Que los medios de comunicación procuran captar y transmitir, de modo razonablemente transparente, las preocupaciones, demandas y posiciones de la mayoría de la sociedad frente a los problemas en juego.

Que el debate público de los puntos de la agenda, aporta, en algún plano, a la solución efectiva de los problemas en cuestión.

Tesis II:

Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad que organiza ese régimen político es profundamente diferente, de donde sus necesidades y riesgos son singulares.

En los últimos veinte años del siglo la democracia llegó a ser el régimen político de casi todos los países de la región. Nunca había tenido tal continuidad ni difusión geográfica. Pero ese súbito florecimiento y expansión tiene sus fragilidades, riesgos y desafíos que no son idénticos a los de las democracias centrales ni a los de los períodos de transición democrática en la región.

Hace 25 años, de los 17 países que forman parte de la América Latina continental solamente muy pocos podían ser clasificados como democráticos. Un cuarto de siglo después, todos esos países cumplen con los requerimientos, por lo menos básicos, del régimen político que implica una democracia.

A su vez, esta región sigue conformada por países en desarrollo, con grandes sectores sociales ubicados por debajo de la línea de pobreza, altos niveles de concentración del ingreso y el nivel de desigualdad más pronunciado del mundo.

Estos dos rasgos definen una realidad singular en el mundo: **por primera vez una**

⁴ *Contrario sensu*, importa que el gobierno no asume la agenda (o puntos de la misma) de sectores minoritarios con acceso privilegiado al poder.

región en desarrollo está, en su totalidad, organizada políticamente de forma democrática.

Los desafíos de esas democracias son propios y singulares. Democracia y riqueza y democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos distintos.

Sin embargo, es habitual que cuando se piensa en América Latina desde los grandes centros mundiales, se lo haga a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que los métodos y recetas para la expansión democrática tienen, para la América Latina, otro contenido y presentan dilemas distintos.

Es un error habitual pensar en el desarrollo democrático de una sociedad latinoamericana, con el supuesto implícito de que su situación económica es similar a la de un país altamente desarrollado. Por ejemplo, el apoyo que los ciudadanos están dispuestos a dar en un país rico a su sistema político es mucho más profundo y fuerte que el que darían los de un país cuyos habitantes gozan de libertades políticas pero comprueban que sus condiciones materiales de vida no han mejorado sustantivamente. La decisión y voluntad de defender la democracia, de tolerar sus fallas y las capacidades institucionales para superar las crisis son totalmente distintas en un caso y en otro.

No es menos común cometer el error de pensar en términos de reforma económica, como si no existiera democracia. Es decir, como si los difíciles y dolorosos procesos de ajuste estructural —necesarios técnicamente— fueran neutrales en las decisiones que toman las mayorías al momento de votar o de expresar su apoyo o rechazo a un gobierno, o como si se pudiera llevar adelante un plan económico sin apoyo de la población

o, aun peor, a pesar de su hostilidad manifiesta. Las reformas económicas que no generan legitimidad, tarde o temprano generan tensiones en un sistema democrático.

Las democracias pobres de América Latina obligan a pensar la economía y la democracia en términos propios, a riesgo de caer en la equivocación de creer que la democracia tiene más resistencia de la que en realidad cuenta o que las transformaciones económicas pueden hacerse independientemente de individuos que expresan libremente sus opiniones.

La opción constitucional por el presidencialismo, que mayoritariamente han adoptado los países latinoamericanos, ha sido señalada por diversos autores como una debilidad para la estabilidad de las democracias de la región. La duplicación de instancias políticas con legitimidad popular, la rigidez de los períodos de gobierno y la ausencia de incentivos fuertes para el establecimiento de alianzas políticas⁵ han sido mencionadas como factores que ilustran los inconvenientes que el presidencialismo plantea a las democracias. Sin embargo, otros autores⁶ argumentan que la combinación presidencialismo con sistemas electorales de representación proporcional y sistemas de partidos pluralistas es más precisamente lo que plantea un desafío a las democracias en términos de estabilidad. En cualquier caso, el particular arreglo constitucional presidencialista de los países de América Latina constituye una singularidad de la región⁷ con implicancias para el funcionamiento y la expansión de sus democracias.

Al sostener esta singularidad, estamos partiendo de ciertos supuestos:

Se supone que el recorrido histórico de las democracias latinoamericanas difiere del

⁵ Linz, Juan. "Democracia presidencialista o parlamentaria: ¿hay alguna diferencia?"; 1998; Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

⁶ Dahl, Robert. *On democracy*. Yale University Press, 1998; Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, vol. XXVI, No. 2, 1993; O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 1993; among others.

⁷ Como señala Robert Dahl, "llama la atención que ninguna de las democracias más antiguas han adoptado esta combinación, con excepción de Costa Rica, que sin embargo, logró mantener la estabilidad de su democracia" (traducción propia). Esto, por un lado, destaca la singularidad del arreglo constitucional típico de la región y, por otro, plantea interrogantes acerca de los alcances de las dificultades que tal arreglo implica para la estabilidad democrática. Dahl, Robert. *On Democracy*, Yale University Press, 1998, págs. 159-160.

de las democracias tradicionales. La similitud de régimen confunde acerca de las diferencias en la organización.

Se supone que en las democracias noroccidentales⁸ el acceso a los derechos políticos de la ciudadanía y la construcción del régimen democrático acaecieron con posterioridad a algún grado de desarrollo de los derechos civiles (y sociales). En las democracias noroccidentales la vigencia del Estado de Derecho, los derechos civiles en general e incluso algunos sociales, precedieron la consolidación de los derechos políticos y la instauración democrática. En América Latina, los derechos políticos precedieron en general a los derechos civiles y sociales. De esta secuencia distinta nacen fragilidades, riesgos y desafíos, propios y singulares.

Mucho de lo que sabemos viene de nuestro conocimiento de las democracias noroccidentales, pero desafortunadamente gran parte de ese conocimiento sólo se aplica a ellas. Limitarse a ver la democracia como un régimen puede llevarnos a suponer, contrariando toda evidencia, que los países de la América Latina son relativamente similares a las democracias desarrolladas, que las etapas de consolidación son similares, que las curas a sus enfermedades son parecidas o los riesgos de quiebre semejantes.

Se supone que en América Latina los derechos políticos germinaron previamente o con simultaneidad a los derechos civiles básicos. Se supone que esta particularidad en la secuencia de despliegue de los planos de ciudadanía en América latina otorga singularidad a las democracias de la región. Por lo tanto, las democracias de América Latina precisan ser entendidas en su originalidad. Sus posibilidades y sus riesgos son distintos a los de las democracias históricas. También sus curas, sus terapias, las áreas y las cuestiones que deben ser prioritariamente atendidas.

Se supone también que en América Latina existe una insuficiente difusión de la ciudadanía en todos sus planos, pero centralmente en los planos civil y social.

Se supone que la insuficiente difusión de la ciudadanía sobre la cual se estructura el régimen político democrático tiene consecuencias sobre el conjunto de las dimensiones de la democracia como organización social.

Se supone que las desigualdades socioeconómicas históricas en la región afectan el estado de la democracia en América Latina por dos vías: dificultades para expandir la democracia más allá de su dimensión de régimen y dificultades para expandir la ciudadanía en todos sus planos.

Tesis III:

El estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.

Analizar el estado de la democracia en América Latina supone auscultar el grado de desarrollo de sus sociedades y de los derechos de los individuos que las integran y el nivel de concreción de las esperanzas que éstos depositan en sus representantes. Es también indagar sobre su sustentabilidad, es decir, su capacidad para perdurar y perfeccionarse, a partir de la legitimidad que genera en los ciudadanos.

Establecer el estado de la democracia supone examinar el grado de desarrollo de cada uno de los siguientes planos:

La organización social democrática.

La ciudadanía en sus tres esferas (según Marshall);⁹ civil, política y social.

En primer lugar, tal como se expone en

⁸ En la definición de O'Donnell: Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. O'Donnell, Guillermo, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, Buenos Aires, 1993.

⁹ "A riesgo de parecer un sociólogo típico, comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes, pero el análisis no lo impone, en este caso, la lógica, sino la historia. Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos

la Tesis I, la noción de organización social democrática alude a una visión global de la democracia que descansa en el régimen político, pero no se agota en él, aun cuando todos y cada uno de los atributos constitutivos del régimen pudieren alcanzar un grado relevante de expresión y eficacia en una sociedad dada. La existencia de un régimen político democrático que funcione con arreglo a sus condiciones esenciales no supone la existencia de una organización social democrática y, por consiguiente, sólo informa parcialmente acerca del estado de la democracia desde la perspectiva del proyecto.

La toma de partido acerca de una reflexión más comprensiva de la democracia que atañe a la forma de organizarse de las sociedades no debe interpretarse como una desconsideración del valor central que el régimen político tiene en una democracia moderna. El régimen constituye uno de los elementos de la democracia como organización social, pero la necesidad de su existencia le otorga una centralidad indiscutible, sin la cual, el conjunto de los demás elementos carecerían de la potencia explicativa para expresar en clave democrática los alcances y contenidos de su organización.

En consecuencia, indagar acerca del estado de *la democracia como organización social* supone, por un lado, auscultar las formas, grados y alcances de presencia y efectividad de cada elemento definido en la Tesis I.

La existencia del régimen político.

El acceso sustantivo al poder del Estado por parte de las autoridades electas,

Un Estado Democrático de Derecho (EDD), que a su vez supone:

La organización del poder en la sociedad, que a su vez supone:

Un tipo de interacción entre el Estado y otros Estados soberanos, que a su vez supone:

Un grado de gobernabilidad democrática y la sustentabilidad, que a su vez suponen:

Una agenda pública democrática.

Por otro lado, indagar sobre el estado de la democracia supone determinar los grados y modos de desarrollo de la ciudadanía en los países de la región en sus tres esferas (civil, social y político), agrupando derechos y obligaciones de acuerdo a su naturaleza y tratando de aproximarse al nivel de existencia real de los mismos. Corresponde además abordar las formas en que son ejercidos los derechos y obligaciones que constituyen los distintos planos de ciudadanía, las interacciones entre los sujetos que las encarnan, la forma en que estos haces de derechos y obligaciones coadyuvan a determinar pautas y conductas concretas y, finalmente, el tipo de impacto que ello conlleva sobre la expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

A partir de las ideas precedentes, se identificaron algunas líneas de reflexión que podrían servir de ejes centrales para una revisión crítica, a través de la solicitud de comentarios, documentos y Memoranda Sustantivos de una pluralidad de expertos.

Se supone que la calidad de la democracia se corresponde con el grado de expansión de su ciudadanía.

Se supone que la expansión de un esfera de la ciudadanía, en un sistema democrático no debe darse independientemente de las otras. V.g. la ciudadanía civil es necesaria para la expansión de la social; la política para garantizar la civil y la social, etc.

Se supone que la ciudadanía se fortalece con la expansión del alcance efectivo de la legalidad democrática (EDD).

dos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.” T.H. Marshall. *Ciudadanía y clase social*, págs. 22 y 23.

Se supone que la eficacia del EDD se vincula con la calidad de las instituciones.

Se supone que una escasa expansión de la ciudadanía civil debilita la democracia.

Asimismo se supone que la inexistencia o fragilidad de mecanismos institucionales eficaces de control y rendición de cuentas debilitan la democracia.

El desarrollo insuficiente de las distintas dimensiones de la ciudadanía determina una limitación de la misma que horada la calidad de la democracia: se supone, entonces, que el grado de *ciudadanía de baja intensidad* de una democracia es inversamente proporcional a la calidad de la misma.

■ Algunos comentarios sobre la Tesis I

Concebir la democracia como un proceso significa, al menos, responder a 4 cuestionamientos: 1) ¿Cuáles son las condiciones mínimas de un orden democrático que nos permiten afirmar que un país ha traspasado un régimen dictatorial?, 2) ¿Cuándo podemos afirmar que la democracia, aunque más no sea en un sentido mínimo, se ha convertido en el único juego político en un país?, 3) ¿Cuándo podemos concluir que la consolidación democrática se ha convertido en un bien estable y de largo plazo, capaz de atravesar exitosamente los más diversos tipos de crisis y problemas severos?, y 4) ¿Se han establecido instituciones fuertes y eficientes que actúan en beneficio de una mejor calidad de democracia? Además de enfrentar estos desafíos, un estudio profundo de las democracias latinoamericanas debe incluir entre sus principios una toma de postura explícita acerca de cuál es el mejor sistema institucional. En este sentido, se afirma que el presidencialismo, en todo el mundo, incluidos los Estados Unidos, es un sistema pobre en términos de su aporte a la estabilidad democrática y las herramientas institucionales que aportan a la democratización.

Andrew Arato*

1. ¿Una tesis o una definición? Tal como está redactada, la Tesis I no es una tesis sino una definición. No se puede rebatir una definición, que no puede ser ni verdadera ni falsa. Hay quienes sostienen que la democracia es un conjunto de procedimientos limitados para la selección de los líderes; otros dicen que es la organización general del todo social que permite, en las sociedades conflictivas, la expansión de la ciudadanía. Ninguna de estas aseveraciones es correcta o errónea. **Ambas pueden ser útiles para algunos fines.** Y ambas pueden ser mal utilizadas: la primera para promulgar democracias sociales bastante autoritarias; la segunda para denunciar a las menos autoritarias como antidemocráticas.

2. **Un punto de vista normativo y otro empírico.** Obviamente, la Tesis I, tal como está redactada, sólo se proponía evitar el primero de estos usos erróneos y, en el contexto latinoamericano, ese objetivo podría estar justificado. Pero, para cumplir su

objetivo, debería convertirse en una tesis genuina, lo cual se puede lograr de dos maneras: desde el punto de vista normativo y desde la teoría empírica respectivamente.

Tesis Ia. (versión normativa): Para poder cumplir con las normas democráticas fundamentales de igualdad y autonomía política, **la democracia no debería concebirse simplemente como un régimen político, sino como una forma de organización del poder que afecta a la totalidad de la sociedad** [o mejor dicho: a varias dimensiones de la sociedad]..., etc.

Tesis Ib. (versión empírica): Para establecer, estabilizar y expandir la legitimidad de un régimen político basado en elecciones libres y un gobierno representativo, **las instituciones y las prácticas democráticas** [o mejor dicho: las instituciones y las prácticas complementarias] **deben estar difundidas en la totalidad de la sociedad** [o mejor dicho: en muchas otras dimensiones de la sociedad]..., etc.

3. **Problemas analíticos.** Ambas propuestas, Ia y Ib, están claramente implícitas en la Tesis I. Sin embargo, es importante

* Dorothy Hirshon Professor in Political and Social Theory. Graduate Faculty, New School University, New York.

saber cuál es la que se convierte en la idea principal del desarrollo de la democracia. Si ambas van a desempeñar ese rol, debería aclararse su relación. Es más, tal como indican los corchetes, cada tesis tiene una versión fuerte y una versión débil. En mi opinión, **los textos oscilan entre varios argumentos débiles y fuertes de este tipo por tres problemas fundamentales:** a) El primero es el significado de la frase “la totalidad de la sociedad”, que está relacionada con la decisión elemental entre una tesis normativa y una tesis empírica. b) El segundo es la taxonomía confusa que divide las dimensiones de la sociedad en categorías que continuamente se superponen, haciendo que algunas resulten redundantes. Este último problema es particularmente grave en lo que concierne a la versión empírica de la tesis, ya que el término clave régimen político se presenta de manera tan ambigua que, en principio, su relación con otras dimensiones sociales no se puede explorar. c) El tercero es la falta de claridad con respecto a si la democracia, tal como se la utiliza aquí, se referirá a una sociedad que cumplió con algunos criterios necesarios para ser definida como tal o a un objetivo máximo (tal vez en constante retroceso) de democratización. Analizaré estos tres problemas de a uno por vez.

3a. *La totalidad de la sociedad: ¿democrática o moderna (complementaria)?* Las frases “la democracia es una forma de organización de la sociedad” y, particularmente, “una forma de organización del poder que afecta a la totalidad de la sociedad” son muy ambiciosas y demasiado abarcadoras, mientras que la expresión que se refiere a una “organización que descansa en un régimen político, pero lo excede ampliamente” (una expresión que está más en línea con la elaboración real del argumento) no lo es, o no lo es necesariamente. Hay una gran diferencia entre decir que todas las dimensiones de la sociedad (instituciones, formas de interacción, discursos, prácticas, formales e informales) deberían democratizarse o que sólo algunas de ellas deberían hacerlo. Hay una segunda diferencia entre democratizar toda la sociedad y sus partes y que sean compa-

tibles con la democracia política.

La tesis más fuerte, la que está implícita en la versión normativa de la Tesis I, tendría que proponer *ceteris paribus* para la democratización de todas las dimensiones de la vida social: inclusive las instituciones y prácticas económicas, culturales, religiosas, familiares y educativas. Esa tesis marxista, socialista y utópica o democrática, radical y anarquista probablemente no sea la intención de este trabajo. La tesis más débil implicaría solamente que *algunas instituciones sociales* deberían estar estructuradas de manera tal que fueran complementarias de los objetivos de un régimen político democrático. Es casi una certeza que la tesis I va más allá de todo esto, aun en su versión empírica, ya que, después de Tocqueville, resulta muy difícil imaginar que existe una isla gubernamental democrática en un mar de antidemocracia. Sin embargo, dado que la mayoría de las categorías de la presentación se refieren a relaciones complementarias, la idea de una participación y una responsabilidad democrática en la sociedad civil y en la esfera pública y sus precondiciones juegan aquí un papel menor.

A mí me interesaría mucho expandir la discusión en lo que concierne al papel de las ONG, los movimientos sociales y su organización democrática interna si los autores coinciden en que son importantes para la consolidación de la democracia y su calidad normativa. Pero incluso la lista de objetivos cuya organización debería simplemente complementar la democracia no parece ser completa. **Entre las áreas que supuestamente no han de democratizarse, principalmente la empresa capitalista, las iglesias y el ejército, tal vez existan relaciones complementarias importantes que deberían estar más destacadas aquí:** por ejemplo, la exclusión de la gestión empresarial (no democrática) y de sus dueños de la política a través del financiamiento público de las elecciones, el control civil del ejército (no democrático), la separación de las iglesias (en su mayoría no democráticas) y el estado. En general, mientras que la administración de estos y otros ámbitos no puede ser plenamente demo-

crática, es importante garantizar una educación profesional de las autoridades que, entre otras cosas, inculque los límites que una determinada institución burocrática debe observar.

Para resumir esta crítica: **la tensión entre una expresión abiertamente normativa y utópica de la tesis y una elaboración básicamente empírica y cautelosa debería reducirse probablemente moderando y modulando la tesis y expandiendo y, de alguna manera, radicalizando la elaboración.**

3b. *Régimen o sociedad: lo designable y lo deseable.* El problema de una formulación abiertamente exigente de la Tesis y una elaboración mucho menos radical está exacerbado por algunas imprecisiones taxonómicas. Tal vez no sea demasiado exigente en el caso de la versión normativa de la tesis que las siete áreas enumeradas como los “principales elementos” de la “democracia como una organización social” se crucen y se superpongan de diferentes maneras que a mí me resulta imposible enumerar en este espacio (estado bajo dos rúbricas; libertades bajo dos encabezamientos; separación de los poderes en el imperio de la ley como si no fuera un componente fundamental del régimen, etc.). Estas superposiciones se vuelven problemáticas, sin embargo, en la versión empírica de la tesis, convirtiéndola, en parte, en una **tautología**. (Por ejemplo, para tener libertad de asociación y de expresión a nivel del régimen, debemos tener libertades políticas y derechos civiles.) Tal vez resulte relativamente fácil solucionar este tipo de problemas **haciendo virar la dimensión de no régimen hacia la cultura política** (en este caso: apoyando las libertades y los derechos) **o hacia una dimensión claramente de no régimen como las ONG o el sistema educativo** o lo que fuera, y esto debería hacerse en el momento de la reformulación. Pero me parece muy **importante llegar a una definición de régimen que sea suficiente pero no excesivamente amplia por razones que van más allá de una simple taxonomía.**

Tengo en mente la confusión implícita en el texto entre lo que yo llamaría “lo designable” y “lo deseable”. Los nueve elementos enumerados en la dimensión procesal

de los regímenes son designables por negociadores de mesas redondas, redactores de la constitución o legisladores, según sea el caso. Pero también lo son algunos elementos (si no todos) bajo los encabezamientos del imperio de la ley y el poder del estado. Sin embargo, hay aspectos altamente deseables en casi todos los encabezamientos de no régimen que no se pueden designar en el mismo sentido ya sea porque las decisiones afectan a actores externos (soberanía en el sentido internacional), porque desafían la planificación y la administración directa (legitimidad) o porque pueden ser el resultado de intentos de designación indirectos y multifacéticos a largo plazo (en el mejor de los casos, parcialmente; por ejemplo, el rol del debate público).

Me parece muy importante para la versión empírica de la tesis (y hasta para la normativa) hacer una diferenciación entre lo deseable y lo designable en la presentación, e incluso quizá distinguir analíticamente los elementos que son designables en diferentes sentidos.

3c. *Qué democracia: ¿poliarquía, utopía o proceso?* Lamentablemente, el elemento de la temporalidad no aparece en la presentación, que más o menos sigue el concepto de poliarquía de Dahl al definir la dimensión procesal de los regímenes, pero no adopta su modelo de poliarquía-democracia de dos etapas. Por lo tanto, la pregunta qué es la democracia en el sentido procesal, que sería crucial para evaluar las democracias nuevas o renovadas de América Latina, no sólo nunca se formula, sino que se pierde en una presentación que aparentemente pone las cuestiones relacionadas con diferentes temporalidades en el mismo nivel.

El resultado final es que los lectores que se concentran en diferentes secciones del argumento pueden pensar que se está trabajando con un concepto de democracia demasiado minimalista o demasiado totalizador. El hecho de que se esté haciendo ambas cosas al mismo tiempo no es malo en absoluto, pero sería importante determinar la relación entre mínimo procesal y utopía en el argumento. Esto se podría lograr volviendo a presentar el proceso, lo cual podría y debe-

ría hacerse de una manera más diferenciada de la que utilizó el propio Dahl.

4. **La democracia como proceso.** En realidad, existen tres o cuatro interrogantes cruciales que deben formularse en relación con la democracia como proceso. Primero: ¿cuáles son las condiciones mínimas de un orden democrático que nos permitan afirmar que se traspasó el umbral de las dictaduras o semidictaduras? (el interrogante sobre la **transición**). Segundo: ¿cuándo podemos afirmar que la democracia, aunque más no sea en un sentido mínimo, se convirtió en el único juego político en un país? (el interrogante sobre la **consolidación**). Tercero: ¿cuándo podemos decir que esa consolidación en sí misma se vuelve estable a largo plazo, no importa cómo esté definida, y que es capaz de atravesar exitosamente crisis políticas, económicas o culturales serias? (el interrogante sobre la **estabilización**). Y cuarto, y particularmente importante para la versión normativa de la tesis, ¿se establecieron instituciones que pueden favorecer el surgimiento de una democracia de mayor calidad? (el interrogante sobre la **calidad de final abierto**). Me da la impresión de que todos estos interrogantes están implícitos en uno u otro tramo de la presentación, pero sin claridad sistemática. Hasta el interrogante más obvio y esencial, en otras palabras, como por ejemplo cuáles son los requisitos mínimos de la democracia, no encuentra respuesta por no estar claramente formulado.

El concepto de la dimensión procesal, es decir, la poliarquía de Dahl tal como se reproduce aquí, no satisface plenamente una definición mínima porque excluye los derechos civiles y personales (más allá de los de asociación y expresión) sin los cuales las elecciones libres no son posibles. Afortunadamente, todo en la definición mínima sería designable, como lo son, en mi opinión, muchos de los elementos institucionales necesarios para la consolidación de la democracia que, por sobre todo, tienen que ver con las relaciones entre estado y régimen. Aquí, sin embargo, un elemento presenta una dificultad: el problema de los partidos y los sistemas partidarios que, en cierta medida, siempre es el resultado de

elecciones hechas por los líderes y los activistas partidarios. La designación puede ser de cierta ayuda si se eligen leyes electorales y sistemas de financiamiento electoral apropiados. Cuando se trata de la estabilidad a largo plazo, sería mejor admitir, al delinear estas condiciones, que muchas o algunas de ellas no se pueden designar al menos directamente o a nivel de los países individuales o incluso de regiones enteras de América Latina. Sin embargo, la evaluación de la democracia y el desarrollo democrático no puede estar atada a juicios relativos a la estabilidad a largo plazo. Finalmente, hay que tener cuidado con la desiderata normativa que debería afirmarse, pero cuya compatibilidad con las democracias aún no consolidadas o estabilizadas debe plantearse como un problema.

5. **Qué democracia: la cuestión de la elección institucional.** Aquí me entrometo en la Tesis II, que en su segunda etapa discute la opción constitucional ya tomada o renovada de un sistema presidencial, que se trata como una “singularidad” hoy propia de las democracias en América Latina. Creo que es un grave error admitir este hecho empírico muy real en un ejercicio teórico y analítico que intenta evaluar la democracia y la estabilidad democrática. Es cierto, obviamente, que la literatura académica sobre este tema está dividida (Linz, Sartori *et al.* enfrentados al presidencialismo; Mainwaring, Shugart *et al.*, en defensa de estos sistemas al menos si se los combina con acuerdos electorales adecuados).

No creo que sea una buena idea no tomar postura sobre este tema. **Yo personalmente diría que el presidencialismo en todas partes, incluidos los Estados Unidos, es un sistema pobre en términos de estabilidad democrática y de la posibilidad de una mayor democratización.** La tentación plebiscitaria no se puede eliminar del modelo y es incompatible con el concepto de democracia desarrollado en este proyecto. En momentos de crisis graves, la oscilación de los sistemas entre el estancamiento y las violaciones autoritarias de la legalidad es especialmente peligrosa. **La única razón por la que los defensores del presidencialismo pueden apuntar a un éxito a largo plazo más allá del caso un**

tanto dudoso de los Estados Unidos es porque implícita o explícitamente incluyen formas semipresidenciales.

En cambio, los críticos del presidencialismo, con excepción de Sartori, tienden a perder la batalla política porque consideran como alternativa básica el gobierno parlamentario y no el semipresidencialismo. Es cierto que ningún electorado alguna vez se negó voluntariamente a la elección directa del ejecutivo una vez establecido, especialmente en un referéndum, y no neutralizaría el significado de estas elecciones directas reduciendo voluntariamente el papel del presidente de una república al de una figura meramente simbólica. Sin embargo, cabe observar también que, en el período actual, ninguna democracia nueva en otras partes del mundo donde la opción no estaba cerrada por razones tradicionales o por imposición presidencial adoptó un sistema plenamente presidencial. Por supuesto, ni la tradición ni la imposición deberían ser nuestra guía aquí y ahora.

No creo, por supuesto, que un proyecto tenga que analizar nuevamente el pleno debate sobre el presidencialismo. Pero si los organizadores y los autores creen que este tipo de régimen sigue siendo un problema, con o sin una representación proporcional, deberían decirlo. Si no lo hacen, el estudio inevitablemente será utilizado por los defensores del sistema establecido. Incluso eso no sería un problema si la opción ya no existiera en ninguna parte. Pero, **tal como demuestran algunos acontecimientos en países como Perú y la Argentina, ya existen algunas medidas en la región tendientes a que los gobiernos sean responsables ante la legislatura.** En otras partes, como el caso de México, la versión del presidencialismo actualmente en vigencia puede conducir a serios problemas de gobernabilidad en el corto plazo. Aquí también debería replantearse el interrogante, si no la opción. Un proyecto importante debería, por lo menos, sumar un aporte a las discusiones donde éstas ya tienen lugar.

■ Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda

Uno de los mayores problemas de las democracias latinoamericanas es la presencia de instituciones inestables en el contexto de una estructura crecientemente consolidada de inequidades sociales. Tanto las contingencias económicas como un contexto internacional permisivo a los embates de los asuntos domésticos condujeron a una progresiva limitación de la democratización en los países latinoamericanos. ¿Cómo pueden fortalecerse las democracias de la región en este contexto económico e internacional hostil?

La naturaleza de la democracia como forma de organización de la sociedad ha sido afectada por una trayectoria particular de progresiva adaptación de las instituciones políticas a la lógica de una nueva definición de eficacia económica, que produjo importantes consecuencias en el tipo de relación entre estado y sociedad, en los aspectos del funcionamiento institucional de la gobernabilidad, y en las formas de organización del poder en la sociedad.

Renato Boschi*

Mientras dictaba una cátedra de Ciencias Sociales Brasileñas en Francia a principios de este año, me topé con una observación perpleja formulada por un colega francés en un debate sobre las perspectivas de la democracia en Brasil. Él se sentía intrigado por el hecho de que, en la última década, la expansión de los derechos políticos junto con la frecuencia de las elecciones y la relativa estabilidad de los procedimientos democráticos formales tal vez fueran los aspectos más salientes de la política brasileña, pero no entendía cómo esos procesos podrían convivir con los crecientes niveles de desigualdad social, otra característica del período. Él se basaba en esta aparente paradoja para pronosticar un panorama sombrío en el que se produciría una erosión de las instituciones políticas y un nuevo retroceso de la democracia, tal como había sucedido a lo largo de toda la historia republica-

na brasileña. A pesar de sentirme abrumado por el crudo realismo de mi interlocutor, no podía compartir su pesimismo y le respondí estableciendo un contraste entre su percepción como analista francés y, supuestamente, la visión de un observador norteamericano frente a la misma realidad. Los intelectuales franceses son muy sensibles a las paradojas y, por lo general, son proclives a encontrar una cada vez que pueden; los norteamericanos, en cambio, suelen ofrecer recetas institucionales que no se atreverían a aplicar en su país cada vez que identifican algo que, a su entender, no funciona bien en contextos sociales diferentes al suyo.

Para encontrarle una respuesta a esta distorsión particular —la gigantesca brecha entre la democracia formal y sustantiva en Brasil y en otras partes de América Latina—, no es necesario calificar esta relación (tensa) de paradójica ni señalar una cantidad de instituciones (posiblemente) defectuosas que necesitan una reforma (drásti-

Comentarios sobre la Tesis I: “La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización se basa en un régimen político, pero excede este concepto”.

* Ph. D. en ciencia política, University of Michigan. Professor at Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Brazil. Areas de interesse: Estado, Formacao do Estado e Políticas Públicas; Regimes Políticos e Democratizacao, em Perspectiva Comparada; Estado, Mercado e Intermediacao de Interesses; Associativismo, Participacao, Política Urbana.

ca). En verdad, en aquellos períodos en los que existían instituciones democráticas, su aporte era mínimo o prácticamente nulo a la hora de mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población. También es cierto, dependiendo de algunas características del contexto, que la matriz institucional que combina presidencialismo, representación proporcional y un sistema multipartidario condujo a la inestabilidad. Pero, ¿cómo ajustar los tiempos de la institucionalización de la democracia y su capacidad para lograr algunos resultados concretos esperados? Seguramente, **el problema de la democracia latinoamericana tiene que ver, en este sentido, con la presencia de instituciones democráticas muy inestables en el contexto de una estructura de desigualdades cada vez más estable y arraigada.**

Sin embargo, no es una paradoja destacar la coexistencia de la democracia formal y de las prolongadas desigualdades estructuradas, de la misma manera que no se van a alcanzar resultados sustantivos en el corto plazo identificando una determinada combinación institucional como la responsable de la ineficiencia y proponiendo experimentos de reforma. Más bien, **tal vez lo que finalmente permita frenar la estructura de inequidades aparentemente inflexible y consolidada con el tiempo sea un contexto de instituciones de democracia formal cada vez más estables, sujetas a cambios sólo marginales, junto con algunos progresos cruciales a nivel de las relaciones sociales.** Por otra parte, también existe una cantidad de condiciones —algunas de ellas vinculadas a una ingeniería institucional específica; otras, a un contexto social subyacente y a la naturaleza de las elecciones tomadas en cada contexto doméstico en particular, y otras, más allá del control de los gobiernos en diferentes países— que se combinan para determinar la calidad de la democracia en América Latina. Por cierto, una agenda para una evaluación exhaustiva y a la vez realista de la democracia en la región va más allá de lo que propone una perspectiva institucional acotada y minimalista, pero ciertamente no tanto como para incluir una cantidad excesiva de objetivos a nivel sustantivo, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones

económicas y la condición periférica de América Latina en el sistema internacional.

La naturaleza del debate anterior ha sido evocada porque captura simultáneamente tanto las virtudes como algunos de los problemas incluidos en la Tesis I tal como se explicó anteriormente en términos amplios, independientemente de las Tesis II y III. En primer lugar, la Tesis I constituye un conjunto de principios y desiderata, una especie de poliarquía típica e ideal para contrastar con las Tesis II y III, donde deberían tenerse en cuenta los elementos de determinadas trayectorias históricas y el nivel específico de desarrollo de cada sociedad latinoamericana, respectivamente.

Pero antes de zambullirnos en consideraciones más específicas, se impone una advertencia. La valoración de la Tesis I parece estar rodeada de interrogantes de índole metodológica. Ante todo, ¿la democracia es una variable dependiente o independiente en la arquitectura del argumento? Por ser de una naturaleza ideal que podría evitar una visión cuantitativa del desempeño de los diferentes países en varios atributos, ¿cómo se relacionaría la agenda propuesta con la dependencia de la trayectoria, por un lado, y con el contexto, por el otro? En otras palabras, si el legado histórico en América Latina no favorece la democracia, el contexto tampoco lo hace, tanto desde un punto de vista económico como desde la perspectiva de las características del sistema internacional, empezando por la coyuntura de la Guerra Fría hasta llegar al escenario actual de predominio de la violencia y del terrorismo internacional.

Tanto las contingencias económicas como un contexto internacional permisivo a los embates de los asuntos domésticos condujeron a limitaciones de la democracia en la periferia. Estos dos aspectos combinados crean, en realidad, una atmósfera internacional por lo general muy hostil con la democracia, el respeto por los derechos civiles, la soberanía y demás. De esta manera, sean cuales fueren los requerimientos en una definición típica e ideal, la democracia en el eje formal no produciría los mismos resultados que genera en los contextos “avanzados” de las democracias originales.

Una perspectiva combinada, en este sentido, permitiría una mejor consideración de la democracia tanto en su moción expansiva como regresiva, sin el riesgo de caer en una descalificación. Por lo tanto, resulta muy difícil analizar la Tesis I como una agenda típica e ideal, sin invadir las Tesis II y III, donde se desarrollan algunas de estas cuestiones. Quizá, cuando se las analiza en términos de sus elementos constitutivos, y a la luz de las Tesis II y III, podrían superarse algunas de las limitaciones metodológicas sugeridas anteriormente en lo que concierne al argumento central. Por lo tanto, y para hacer justicia con la formulación presentada para nuestra consideración, los comentarios que siguen pueden ser objeto de una reevaluación.

Teniendo en cuenta algunos de los males que afligen a las democracias latinoamericanas, la tesis intenta capturar la esencia de un estado de democracia considerado sin caer presa ni de una perspectiva institucionalista limitada que elogie la consolidación de las reglas del juego por sí misma ni de una visión reformista instrumental que defienda la gobernabilidad en el corto plazo, en línea con lo que se expuso anteriormente. De hecho, expandida como está como una forma de organización social, la definición de democracia presentada en la Tesis I aborda el nivel en el cual la democracia parece ser más difícil de alcanzar en América Latina y en el que tienden a producirse las prácticas menos democráticas, como el clientelismo, la corrupción, la promiscuidad de los ámbitos público y privado, los mecanismos informales de acceso al Estado, la violación de los derechos, entre otras cosas.

En segundo lugar, esta definición ampliada también tiene la ventaja de abordar el nivel crucial de la cultura política, en la medida en que resalta la dimensión del comportamiento y la manera en que los ciudadanos en general, más allá del nivel de las elites, logran internalizar una perspectiva cívica. Como se sabe, y tal como conviene destacar aquí, el énfasis en la institucionalización de los aspectos procesales sólo tiende a concentrarse en la democracia como una competencia entre elites y en su capacidad

para hacer frente a las incertidumbres de los resultados producidos por las elecciones, descartando otros aspectos y procesos de cambio cultural —sobre todo, la dimensión asociativa— como ingredientes igualmente importantes.

Por otra parte, al ser tan estricta en cuanto a una gran cantidad de elementos, prerequisites y condiciones, la tesis plantea un menú tan olímpico que prácticamente no permite que haya ganadores. **¿Cómo se pueden llegar a cumplir algunas de las condiciones si tienen tantas ataduras externas o si están sobredeterminadas por procesos que no pertenecen al ámbito democrático sino al marco de contingencias económicas presentes en la lógica del sistema internacional? ¿Cómo se pueden alcanzar algunos de los objetivos si directamente no existen ni siquiera en los países centrales?**

Asimismo, el marco propuesto desestima los tiempos, los ritmos y las secuencias en su formulación más amplia. ¿Cómo interactúan el corto y el largo plazo en las complejas relaciones entre el estado y la sociedad? La definición englobadora no aborda el problema de los diferentes grados de articulación entre estado y sociedad, si se piensa sincrónicamente en una cantidad de casos, y los diferentes ritmos de esta interpenetración, si se piensa diacrónicamente en cada caso en particular. Lo único que hace es expresar la presunción de que “una mínima expansión de la ciudadanía civil debilita la democracia”.

¿Existen umbrales para la “ciudadanía de baja intensidad” o éste es un atributo que hay que evaluar en relación con otras dimensiones de la vida social en cada país o entre sí? ¿Cuál es la dirección de cambio prevista en la relación entre estado y sociedad, en particular en términos de redefinir la relación entre lo público y lo privado, que se alteró por completo tras las reformas orientadas hacia el mercado? ¿A dónde conducen los nuevos desarrollos institucionales, tales como la descentralización de las políticas públicas, los mecanismos de gobernanza que involucran a la sociedad y al sector público, los consejos a nivel local, los presupuestos participativos, las cooperativas y otras novedades de esta índole? ¿Acaso

favorecen la emancipación o presuponen esfuerzos de acción colectiva adicionales de parte de los segmentos de menores recursos de la población? Estos son algunos de los interrogantes que me vienen a la mente.

Como se dijo anteriormente, el aspecto positivo de la Tesis I a la hora de evaluar la democracia latinoamericana tiene que ver con la naturaleza más abarcadora de la definición que incluye una cantidad de elementos ignorados, y normalmente asumidos como un hecho, en las definiciones minimalistas de democracia. La concepción de democracia como “una forma de organización de la sociedad viable gracias a un determinado régimen político y otros elementos que lo exceden”, que a su vez “podría abordar las inequidades que surgen de las desigualdades de poder”, intenta articular una cantidad de elementos institucionales exhaustivos con el contexto social de manera tal que ningún aspecto significativo se presuponga implícitamente o se descarte indebidamente. Es más, vincula específicamente los aspectos procesales formales con la expansión de la ciudadanía como una condición necesaria aunque tal vez insuficiente.

En otras palabras, se considera que el régimen político es instrumental para lograr resultados sustantivos con el tiempo, no importa cuál pudiera ser la definición de ese marco temporal, y mucho más si incluye un conjunto de atributos definidos explícitamente en la dimensión procesal de acceso a los puestos de poder. En un marco temporal relativamente indefinido, la concepción de la democracia como una forma de organización de la sociedad con resultados o consecuencias concretos en términos de la expansión de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social también combina un elemento relativamente estático del régimen político —la estabilidad de las instituciones— con un elemento dinámico: la idea de la democracia como un proceso y no como un punto de llegada o de partida.

Tal como se sugirió anteriormente, el problema, por otra parte, tiene que ver con la **identificación del proceso de cambio implícito en la definición de democracia como forma de organización**. En primer lugar, como forma de organización, el concepto su-

giere una amalgama en la que las desigualdades de poder son tanto la causa como la consecuencia de un determinado régimen político (un dilema que tal vez sea intrínseco a las instituciones como medios y objetos de cambio). En segundo lugar, esta amalgama también implica (o da a entender) una cierta sincronía y falta de diferenciación de los procesos y los elementos constitutivos relacionados con el acceso a las instituciones de poder. En particular, aquellos que tienen que ver con instrumentos formales vs. informales, y la disponibilidad de recursos para una acción colectiva destinada a expandir la ciudadanía civil, política y social. En otras palabras, la desiderata de un régimen político inclusivo, el acceso sustantivo al poder estatal, una aplicación exhaustiva del imperio de la ley y formas equitativas de organización del poder en la sociedad pueden ocurrir con diferentes tiempos y con cierta independencia entre sí.

Para volver a introducir una jerga pasada de moda en el análisis de la realidad social y política latinoamericana, distinta de una situación típica e ideal, los procesos reales en cada uno de los elementos anteriores pueden revelar asincronías, causalidades mutuas y, por lo tanto, combinaciones y resultados diferentes. Sin duda, en lo que concierne al régimen político, se reconocen diferentes grados de desarrollo en cada uno de los atributos como una posibilidad empírica que caracteriza el estado de la democracia en cada caso y en cada trayectoria, cuando se especifica la tesis.

La naturaleza bidimensional del régimen político, que consiste en la interrelación del estado y la nación, también da cuenta de este reconocimiento de los tiempos y los ritmos relativamente independientes de cada esfera o ámbito. Como bien se sabe, en muchos países latinoamericanos, una de las principales disparidades que causan un mal desempeño en el eje de la ciudadanía tiene que ver con la desigualdad del proceso de penetración del estado en la nación, tanto en términos de alcance como de magnitud. **El Estado no extendió su dominio en todas las partes del territorio, y lo hizo con diferentes grados de intensidad en diferentes zonas, generando así regionalis-**

mos y otras formas potenciales de faccionalismo que limitan la eficacia y ponen en riesgo la legitimidad de los acuerdos democráticos.

Sin embargo, existen otros tipos de asincronías vinculadas a cada uno de los siete elementos constitutivos de la democracia y entre sí. Tomemos, por ejemplo, la dimensión procesal del régimen político en términos de quién gana acceso a los cargos del gobierno, y las formas y canales para lograrlo. Esta dimensión, en realidad, registró un importante progreso en varios países, como lo reconocen diferentes abordajes, ya sea en la perspectiva que destaca el aspecto de la consolidación o en una más crítica que define a la delegación como una característica de los procesos electorales.

En Brasil, no sólo el eje de los derechos políticos ganó terreno después del retorno a la democracia civil, con una expansión significativa del universo político, sino también las elecciones se volvieron el centro de la dinámica social, con una alta exposición en los medios, campañas que movilizan a vastos segmentos de la población, un proceso de emisión y recuento de votos sumamente moderno, eficiente e informatizado, frecuentes encuestas de opinión que se supervisan a diario, etc. Esto, en realidad, constituye un espectáculo de gran magnitud en el ejercicio de la democracia, un espectáculo que involucró cada vez más a la ciudadanía en las prácticas democráticas, con posibles impactos positivos a largo plazo en la dimensión del comportamiento, en lo que tiene que ver con crear y difundir una cultura verdaderamente cívica. En un sentido, excepto tal vez por el control público del financiamiento de las campañas, es un proceso que tiene ventajas considerables frente a su contrapartida en una democracia “avanzada”, tal como quedó de manifiesto en la naturaleza altamente polémica de la última elección presidencial en Estados Unidos.

Los progresos que se obtuvieron diacrónicamente en esta dimensión pueden, sin embargo, verse neutralizados sincrónicamente por un desempeño pobre en otros elementos de la democracia como organización social o simplemente por la subordinación de la política a procesos económicos.

Esto es precisamente lo que sucede cuando verificamos la dimensión procesal frente al quinto elemento, el desiderátum de que las opciones internas no se vean alteradas por imposiciones externas. **No sólo las prioridades de los mercados financieros y la llamada lógica de la globalización limitaron el proceso electoral de una manera significativa, sino que, en algunos casos recientes, las opciones reales también fueron objeto de presiones internacionales y cuestionamientos por parte de poderes ajenos al territorio**, tal como queda ilustrado en el intento de golpe de estado contra Chávez en Venezuela y en una serie de acontecimientos recientes y no tanto. En este sentido, ¿cómo se puede considerar a esa condición una característica intrínseca de los procesos democráticos cuando es evidente que puede ser el resultado, precisamente, de una falta de orientación democrática en la política externa de una potencia hegemónica?

Otro elemento que podría considerarse como un componente “externo” de la democracia en un sentido acotado tiene que ver con la manera en que los factores económicos restringen los acuerdos democráticos internos. En consecuencia, la sumisión general de los procesos políticos al desempeño económico tuvo consecuencias dramáticas en términos de otro elemento entre los siete que conforman las características deseadas de la democracia como organización social. Tiene que ver con **el grado de gobernancia y sustentabilidad democrática que, a su vez, dependen supuestamente de la legitimidad de las instituciones y de los actores**. A diferencia de otros elementos, en este caso particular, el marco temporal (sustentabilidad) se evoca explícitamente para mejorar la gobernancia y para la continua regeneración del poder del estado. Da la casualidad que, **en toda América Latina, la secuela de las reformas económicas fue un estado más débil en cuanto a su capacidad para implementar una política social (y, por lo tanto, expandir la ciudadanía social), combinado con un ejecutivo cada vez más fuerte frente a las otras ramas del gobierno, y el ejercicio arbitrario de gobernancia liderado por una tecnocracia supuestamente iluminada guiada por principios de eficiencia económica.**

Por extensión, la última condición, vinculada a la capacidad del sistema para solucionar sus dilemas mediante el debate público, también se vio amenazada por un creciente aislamiento del proceso de toma de decisiones materializado en la necesidad de agencias de regulación económica supuestamente autónomas e independientes. El estado empezó a dar más respuestas a una cantidad de inversores invisibles provenientes del exterior que a cualquiera de los actores domésticos estratégicos previos, entre ellos los propios consumidores-ciudadanos. El escenario de posprivatización y apertura comercial, a decir verdad, cambió drásticamente las relaciones estratégicas entre los actores y el estado, y de este último con la nación, así como los patrones de intervención estatal en la economía. Una vez más, ¿se pueden considerar estas contingencias económicas como parte integral de la evaluación de la calidad de las democracias latinoamericanas cuando están ampliamente, aunque tal vez no únicamente, determinadas por factores externos? A decir verdad, la interacción entre estos dos niveles es tal que cada vez resulta más difícil hacer una distinción entre lo “interno” y lo “externo”.

En pocas palabras, la naturaleza general de la democracia como forma de organización de la sociedad se vio afectada por una trayectoria particular que exigió la adaptación de las instituciones políticas a la lógica de una nueva definición de eficiencia económica, con consecuencias en el tipo de relaciones entre el estado y la sociedad, en los diversos aspectos del funcionamiento de las instituciones de gobernanza y en la manera de organizar el poder en la sociedad. El resultado final, en este sentido, fue el de generar un compuesto que se asemeja a un mosaico en el que las partes que lo componen expresan, en algún momento, diferentes contenidos y calidades. En realidad, constituyen, para usar otra imagen, piezas de un gran rompecabezas en el que algunas encajan, y claramente forman parte del panorama más amplio de la democracia, pero otras no y, para ser incluidas, requieren una mayor elaboración o, simplemente, no pertenecen al conjunto. No es mi intención plantear aquí una especie de determinismo ex-

terno generalizado que impida cualquier elección y proceso decididos desde adentro, sino simplemente destacar que, **incluso como una condición para la democracia, cierta desiderata que extrapole el dominio de los procesos específicamente políticos e internos puede prestarse a una posible descalificación de las democracias existentes.**

A continuación, me concentraré en los tres elementos restantes de la democracia como organización social que aún no fueron mencionados: el poder del estado, el imperio de la ley y la organización del poder en la sociedad. La consideración de cada uno de ellos nos hace reparar en algunas asincronías y causalidades mutuas adicionales que vale la pena mencionar y que no surgen en una simple enumeración de condiciones.

El poder del estado es, con seguridad, un desiderátum crucial, habida cuenta de que el monopolio en el ejercicio de un uso efectivo de la fuerza es otro aspecto frente al cual el estado se ha debilitado, dado el surgimiento de la contestación y los poderes paralelos dentro del territorio. **El problema de la internacionalización de las organizaciones criminales y terroristas, o una mezcla de ambas, estableció nuevos parámetros para una evaluación de la democracia, en América Latina y en todas partes.** No sólo el poder del estado está claramente refrendado por el establecimiento de jurisdicciones paralelas e ilegítimas, sino que estas últimas terminan siendo más creíbles que el estado cuando amenazan con utilizar la fuerza física. La expansión generalizada de la violencia y, en consecuencia, la reducción de la calidad de la democracia lograda en la esfera de los derechos políticos formales corre el riesgo de generar una erosión, mucho más que cualquier otro factor. **El corolario de la violencia, por supuesto, es un estado más debilitado a la hora de implementar decisiones y hacer que prevalezca el imperio de la ley: la cuestión de la impunidad, que aparece como un ítem dentro del “imperio de la ley”, también va en detrimento de la calidad de la democracia.** Teniendo en cuenta la seriedad de una cuestión de esta índole, debería incluirse la necesidad de controlar y disuadir la difusión de la violencia como

una condición en sí misma para la democracia. Es más, como un elemento altamente prioritario en la agenda, si es que quisiéramos asignarles prioridades a los elementos enumerados en la Tesis I.

Con respecto al imperio de la ley —independencia y separación de los poderes— vale la pena mencionar otra dimensión que vincula las desideratas entre sí. Una vez más, el problema relativo a la manera en que se efectuaron las reformas, frecuentemente por decreto o de una manera excesivamente discrecional, sin tener en cuenta los derechos previos y los preceptos constitucionales, condujo a asimetrías en lo que concierne a las relaciones entre los poderes. La principal consecuencia en ese sentido fue que se fortaleció aun más un poder ejecutivo que tradicionalmente ya era fuerte en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, el grado de aislamiento del ejecutivo, codo a codo con la restitución de cierta relevancia del poder legislativo en los regímenes democráticos, y la violación simultánea de los derechos constitucionales por parte del estado en el proceso de reformas, condujeron a ciertas novedades interesantes en términos de la definición tradicional del papel de cada una de las ramas del gobierno.

Con respecto al poder judicial, un proceso al que se refirieron profusamente los analistas es la consiguiente judicialización de la política: los ciudadanos descubrieron y utilizaron el poder judicial como una nueva forma de acceso de la sociedad civil al estado. En el caso de Brasil, la imposibilidad de acceder al poder ejecutivo tuvo un impacto en el funcionamiento de la legislatura y en la adopción de un nuevo modelo regulatorio. Se suprimieron los consejos dentro de la burocracia del ejecutivo, así como otros modos de toma de decisiones basados en la representación de intereses, y esto ocasionó la sustitución del corporatismo como modelo regulatorio. Se crearon agencias regulatorias que generaron nuevos claustros de interés que tienden a ser inmunes al escrutinio público. Irónicamente, el modelo de agencias regulatorias autónomas se basó en la supuesta necesidad de organismos independientes y autónomos destinados a frenar

el clientelismo y la privatización de la esfera pública por parte de intereses organizados.

Por otro lado, todos estos cambios estimularon una migración de los intereses organizados al Congreso, motivada por la posibilidad de influir en el proceso legislativo a través del lobby y otras actividades complementarias. Un nuevo marco para la acción colectiva basado en la membrecía voluntaria y el profesionalismo, y no en la afiliación compulsiva y los principios burocráticos, cambió completamente el papel de los sindicatos y el patrón de comportamiento de las asociaciones comerciales. Si bien algunas de estas prácticas novedosas claramente implican déficit democráticos, otras ofrecen oportunidades interesantes para un tipo de responsabilidad y transparencia compartida de los procesos internos de la legislatura.

Todavía se están gestando nuevas prácticas que están redefiniendo por completo los patrones de las relaciones entre lo público y lo privado en direcciones cuya evaluación aún no es clara. Una vez más, el problema de cómo tener en cuenta los diferentes ritmos y cómo asignar valores en una escala de democracia a los tipos de procesos que se encuentran empíricamente se torna crucial. Algunos de los cambios claramente implican déficit democráticos; otros tal vez den lugar a una mayor democratización y progresos institucionales.

Por último, es necesario abordar la cuestión de los cambios a nivel de la sociedad como una dimensión que habitualmente no se tiene en cuenta en un enfoque estrictamente institucional de la democracia. Esta cuestión, en realidad, es ignorada tal como está especificada la tesis, aunque conciba a la democracia como una forma de organización social. En primer lugar, en ninguna parte se menciona la cuestión de las asimetrías en la capacidad de la sociedad para organizarse como un posible elemento de la democracia como forma de organización social. Las disparidades en la distribución de las capacidades organizativas plantean una cantidad de dilemas desde el punto de vista de una evaluación de la democracia.

La dimensión asociativa de la democracia nos hace detenernos en el hecho de que la calidad de la democracia está determina-

da tanto por quienes están involucrados en prácticas asociativas como por quienes están excluidos de ellas. Suele suceder en toda América Latina que un mundo hobbesiano de segmentos totalmente desorganizados de la población convive con un mundo mucho más pequeño inspirado en Tocqueville. En este sentido, se presentan dos problemas: uno que tiene que ver con la definición del espacio público mediante la silenciosa acción cotidiana de quienes manejan el acceso al aparato estatal. De ahí la necesidad de democratizar la cultura de elites y sus resultados vinculados con la apropiación del espacio público por parte de intereses especiales organizados. El segundo problema concierne a una evaluación de los patrones asociativos en sí mismos, tanto en términos de su difusión como de su contenido y calidad. Suponiendo que se produzcan consecuencias institucionales positivas del capital social, debe considerarse la dinámica de asociación como un ingrediente esencial de la democracia, siempre que los patrones asociativos puedan cambiar sin tener en cuenta la naturaleza del régimen político y los aspectos procesales de la democracia.

Como una manera de concluir esta evaluación muy breve de la agenda propuesta para la democracia latinoamericana, permítaseme señalar que el esfuerzo de reunir un marco teórico es, por cierto, un gran desafío y merece ser elogiado. En la Tesis I se presenta una definición muy inclusiva como para superar las limitaciones o las presunciones ocultas implícitas en las perspectivas minimalistas sobre la democracia. Estas últimas tienden a encajar mejor en el contexto de las democracias avanzadas u originales y, por ese motivo, es importante enumerar una cantidad de elementos, condiciones y desiderata que tengan como contexto la realidad específica de las democracias latinoamericanas. La tesis hace un ejercicio muy completo y exhaustivo en lo que concierne a esclarecer esos rasgos, lejos de la tentación de pensar que los procedimientos formales son incompatibles con los resultados sustantivos o de limitarse a uno de ellos como un criterio de evaluación. Los elementos procesales se ven

conjuntamente con la posibilidad de expandir los elementos sustantivos.

Sin embargo, a pesar de lo importante que pueda ser ese esfuerzo, no elimina los problemas de evaluación en lo que concierne a qué valor y qué peso hay que atribuirle al conjunto de elementos propuesto, más allá de la dependencia de la trayectoria o del estado específico de la democracia en cada caso. Esa evaluación resulta más difícil cuando se perciben las asincronías que prevalecen entre las instituciones que gobiernan la competencia política, el grado y la densidad de organización de la sociedad y la capacidad del estado para responder en términos de producción de bienes colectivos ¿Cómo asignar prioridades a cada uno de los elementos constitutivos de la democracia como organización social, aun teniendo en cuenta que todos son condiciones necesarias?

La evaluación también se torna difícil por el hecho de que los resultados que puede producir la democracia varían con el tiempo, dependiendo de las circunstancias. **Por ende, desde un punto de vista metodológico, tal vez sea más adecuado encuadrar la desiderata abordada en la Tesis I como un collage de elementos capaz de progresar en algunas dimensiones, retroceder y hasta mantenerse estable en otras.** La noción de collage es empíricamente más plausible que el modelo típico e ideal que se sugiere en la formulación de los criterios propuestos. En consecuencia, evita la trampa de apuntar a un estado de situación que posiblemente nunca pueda alcanzarse por razones que tienen que ver tanto con el legado como con el contexto. Por la misma razón, la perspectiva mosaica sobre la democracia no descarta o excluye la consideración de las condiciones sociales subyacentes, dejándole espacio a la dimensión temporal como una parte integral de la formulación. También evita el riesgo de descalificar los progresos positivos en la democracia latinoamericana —en algunos casos, incluso superiores desde el punto de vista de favorecer la democracia que los que ocurren en el contexto de las democracias centrales.

■ Sobre los atributos de la democracia como régimen político

Se sugieren comentarios y sugerencias específicas sobre el texto original, con la finalidad de elaborar las condiciones y requisitos institucionales para un concepto de democracia liberal constitucional sustantivo y comprensivo, los cuales deberían asegurar una verdadera competencia, con mecanismos diversos para proteger el ejercicio del control social y el respeto a la ley y al bien común.

Larry Diamond *

La Tesis I presenta un muy buen marco, y relativamente amplio, para el entendimiento de la democracia como una forma de organización política de la sociedad. Es correcto entender la democracia principalmente en términos de estructuras y procedimientos políticos, pero también lo es prestarle atención al amplio espectro de implicancias operativas de tales estructuras y procedimientos.

Yo tengo los siguientes comentarios y sugerencias muy específicos sobre el marco conceptual propuesto. Su objetivo es, simplemente, el de elaborar los requisitos institucionales para una democracia liberal más sustantiva, comprensiva y constitucional, que sea verdaderamente competitiva y tenga múltiples mecanismos superpuestos para asegurar la responsabilidad ante la ley y el bien común y proteger el imperio de la ley.

Yo revisaría los 9 atributos de la democracia como régimen político de la siguiente manera (mis cambios y añadidos están en cursiva):

Elección *regular, periódica y constitucional* de autoridades públicas.

Elecciones libres, justas, *competitivas*, transparentes y *administradas de manera imparcial*.

Insertar después del punto 4:

4a. Libertad de los partidos políticos para formarse y presentarse para ocupar cargos públicos.

Quienes ocupan los cargos más altos en el gobierno no deberían sufrir el término *inconstitucional* de sus mandatos antes del tiempo establecido legalmente. [Cabe observar que los presidentes pueden ser removidos de su cargo constitucionalmente mediante el juicio político y esto no viola técnicamente, y hasta incluso afirma y protege, el proceso democrático].

Las autoridades electas no deberían ser objeto de restricciones o vetos, ni tampoco deberían ser excluidas de ciertas esferas de toma de decisiones, por parte de actores *inconstitucionales* [borrar: no electos]. [Es esencial insertar aquí una coma para indicar que la prohibición se aplica solamente a los actores inconstitucionales y no a todos los actores. Estos cambios, la coma y la palabra “inconstitucional” son importantes porque resulta legítimo en una democracia que las autoridades electas estén restringidas y sean “vetadas”

Memorándum sustantivo sobre la Tesis I, preparado para el proyecto “Desarrollo democrático en América Latina”, patrocinado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Este objetivo es el de elaborar los requisitos institucionales para una democracia liberal más sustantiva, comprensiva y constitucional, que sea verdaderamente competitiva y tenga múltiples mecanismos superpuestos para asegurar la responsabilidad ante la ley y el bien común y proteger el imperio de la ley.

* Cientista político. Investigador principal en la Hoover Institution (Stanford). Codirector de la revista *Journal of Democracy* y codirector del International Forum for Democratic Studies. Autor de diversas obras, entre las que destacan: *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (1993) y *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (1994).

por otras autoridades electas (por ejemplo, la legislatura en un sistema presidencial) y por autoridades no electas, como la corte constitucional, que de todas maneras actúan bajo una autoridad constitucional explícita].

Entre otras cosas, lo antes mencionado requiere el control del aparato militar y de seguridad estatal por parte de las autoridades civiles electas.

Los ciudadanos tienen cierta capacidad para elegir a sus propios líderes y gestionar sus propios asuntos a nivel local y regional/provincial.

Donde dice: “esto implica que el acceso al poder estatal sea sustantivo”, insertar en el punto 2 “Esto implica que el estado tiene un monopolio sobre el uso efectivo de la fuerza”.¹

Agregar después de esta sección de implicancias una nueva en los siguientes términos:

** Esto implica medios institucionales para asegurar que las elecciones sean justas, neutrales, eficientes y competitivas:*

Administración electoral independiente y no partidaria (o multipartidaria y equilibrada).

Estipulaciones para asegurar que todos los partidos y candidatos puedan hacer campaña libremente.

El derecho de todos los partidos y organizaciones civiles para supervisar la emisión y el recuento de las boletas electorales el día de la elección.

Reglas que controlen el financiamiento de los partidos y los candidatos y el acceso a los medios para asegurar un nivel mínimo de justicia y competitividad en la campaña electoral.

En la próxima implicancia, **Imperio de la ley**, insertar después del punto 1 un nuevo punto 2:

2. Todos los individuos son iguales ante la ley —y la justicia se administra de una manera imparcial y no discriminatoria—. Ningún individuo o institución está por encima de la ley y la constitución.

En el punto 2 existente bajo Imperio de la ley, en el subpunto 3, insertar lo siguiente: “...red interrelacionada de responsabilidad horizontal ...”

Insertar después de este párrafo 2 existente dos nuevos párrafos que luego se convertirían en los párrafos 4, 5:

4. Un sistema de responsabilidad horizontal de estas características implica mecanismos institucionales específicos para monitorear y controlar la corrupción.

5. Un sistema de esta naturaleza implica que los ciudadanos cuenten con esferas institucionales más allá de las cortes para protestar por el abuso de sus derechos y el mal desempeño de los funcionarios públicos y obtener una compensación. Estas instituciones pueden incluir una comisión de derechos humanos y la oficina de la defensoría del pueblo.

En la última sección de “implicancias” en la Tesis 1, cuando se refiere a “la capacidad del sistema para solucionar sus dilemas a través del debate público”, reformular e insertar lo siguiente:

“Que existan mecanismos [plural] para articular varios intereses, preferencias, reclamos y demandas sociales a través de los partidos políticos y las asociaciones civiles”.

“Esos cuerpos representativos en todos los niveles deliberan de una manera abierta y transparente y les ofrecen a los ciudadanos medios específicos para participar en el proceso legislativo”.

“Que los medios de comunicación intenten entender y transmitir ...”

■ COMENTARIO AL DOCUMENTO

“Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el Desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agentes”

La democracia es un tipo de régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, a partir de ciertos principios y mecanismos que regulan la relación entre Estado y sociedad orientada a resolver institucionalmente las cuestiones de gobierno, la vinculación de los individuos con el Estado y la resolución de los conflictos y las demandas sociales. Para que exista un régimen político, es necesario que haya un Estado y una sociedad o población en un determinado territorio, es decir, una polis. La democracia no resuelve por sí sola cualquier problema de la sociedad, sino sólo los que tienen que ver con la organización del poder político, aun cuando sus principios filosóficos sean también los que rigen otros ámbitos del comportamiento humano. Asimismo, las democracias existentes hoy en América Latina acusan una doble problemática. La primera es la herencia, no resuelta en muchos casos, de cuestiones institucionales y fácticas del pasado, especialmente con respecto a las dictaduras y transiciones incompletas. La segunda es la doble reducción de la base en que se asienta un régimen democrático, la sociedad-Estado o polis. Por un lado, un sector importante de la sociedad, variable según los países, queda fuera del mínimo ciudadano. Por otro lado, un conjunto de decisiones relevantes, especialmente en la esfera de la economía, quedan fuera del ámbito de acción de ciudadanos y del Estado.

Manuel Antonio Garretón *

Nota del autor: el presente Comentario abordará el conjunto del documento “Discusión sobre Tres Tesis” (DTT). A partir de una fundamentación teórica general, el procedimiento será, para cada tesis hacer, primero, una observación general, luego algunas observaciones críticas al texto tal como está y, finalmente, sugerir algunos elementos que permitan una eventual reformulación. He combinado aquí mi rol de comentarista con el de consultor del Proyecto.

I. Fundamentación teórica

1. El concepto de régimen político

La primera cuestión es definir teóricamente, independientemente del tipo que se trate, lo que significa un régimen político, por cuanto la ausencia de una definición explícita de este concepto acarrea una serie de problemas posteriores, especialmente, cuando se identifica régimen político con sistema, forma o régimen de gobierno, como ocurre en general con los documentos de base del Proyecto. Es esta confusión lo que lleva a afirmar que la democracia descansa en un régimen político, pero es algo más que un régimen político; o lo que lleva a enumerar co-

* Sociólogo. Doctor en Sociología en la Escuela de Altos Estudios, Francia. Desde 1994 es profesor titular del Depto. de Sociología de la Universidad de Chile.

mo atributos del régimen político lo que es propio del sistema o régimen de gobierno.

Tampoco se resuelve el problema aludiendo al aspecto más general de la democracia como forma de organización del poder o como forma de organización social, porque también lo son la economía industrial, el Estado nacional o el sistema familiar. Es decir, **el régimen político es una dimensión particular de la sociedad encargada de resolver ciertos problemas de ella y no otros**, ni siquiera todos los problemas del poder sino sólo los que tienen que ver con lo que podríamos llamar la marcha o conducción general de la sociedad, es decir, el poder político.

En este sentido, creo fundamental el aporte que se hizo a la ciencia política latinoamericana, a propósito de la discusión de las tesis de O'Donnell sobre el autoritarismo y que ya había sido planteado con mucha anterioridad en la ciencia política y traído a colación posteriormente principalmente por Linz y otros, al distinguir entre Estado y régimen político. De modo que **el régimen político consiste en la organización del poder político en una determinada sociedad y, por lo tanto, es una relación entre Estado y sociedad**. Pero no cualquier relación sino una específica que podríamos caracterizar por dos rasgos.

Primero, se trata de relaciones institucionales destinadas a resolver tres problemas básicos y determinados. Por un lado, el gobierno o sistema o forma de gobierno, es decir, cómo y quién gobierna aunque algunos regímenes políticos definen también el contenido, es decir, el qué, lo que no es propio del régimen democrático. Por otro lado, la definición de las relaciones entre los individuos y el Estado y las esferas propias de cada uno. Finalmente, el procesamiento de conflictos y demandas sociales.

Digamos que se trata de tres problemas con dinámicas y resoluciones propias, pero que todo régimen político, para ser tal, comporta una definición de cada uno de ellos y, por lo tanto, hay cierta coherencia en todo régimen político en el modo como trata cada uno de estos problemas. No cabe aquí la fundamentación teórica de la vinculación entre estos tres problemas, que no es

una enumeración arbitraria, sino que proviene del hecho de que se trata de organizar la relación entre Estado y sociedad —los dos requisitos obligatorios para que exista algún régimen político— en torno al poder político, lo que supone formular cómo éste se constituye, cómo se relaciona la población con él y cómo se relacionan la sociedad o los individuos entre sí.

Segundo, el régimen político trata de las relaciones institucionales entre Estado y sociedad, es decir, dotadas de normas y mecanismos. Pero estas normas y mecanismos están “desbordadas”, por así decirlo, “por arriba” en cuanto obedecen a principios o valores que los fundan pero con los cuales están en constante tensión, especialmente cuando se trata de regímenes que se fundan en teorías, doctrinas, filosofías o cosmovisiones “duras” o sistemáticas. Y están también desbordadas “por abajo”, por el modo como funcionan efectivamente, lo que genera una segunda tensión permanente entre las instituciones definidas oficialmente y los procesos que se desarrollan en la sociedad y que se supone que ellos norman. Es decir las relaciones institucionales están valorativa y fácticamente determinadas.

De modo que entendemos por régimen político aquella forma de organización social destinada a resolver la cuestión específica del poder político (en su doble dimensión de relación a otro y de capacidad de acción), es decir, referido a la marcha general de la sociedad. **El régimen político es, así, la relación institucional entre Estado y sociedad orientada a resolver institucionalmente las cuestiones de gobierno, la vinculación de los individuos con el Estado y la resolución de conflictos y demandas sociales.**

Los regímenes políticos se distinguen unos de otros por el modo como resuelven doctrinaria y fácticamente estos tres problemas. Pero no hay sólo regímenes puros por esta misma razón. De ahí que regímenes que combinan principios propios y de otros para resolver algunos de estos tres problemas corresponden a lo que puede denominarse regímenes híbridos.

No hay que confundir el régimen político, de cualquier tipo que sea, con sus supuestos o requerimiento de existencia. **Para**

que exista un régimen político, es necesario que haya un Estado y una sociedad o población en un determinado territorio, es decir, lo que puede llamarse una polis. Es mejor hablar de la sociedad como la base necesaria de un régimen en vez de Nación, pues puede haber más de una nación en un mismo Estado, lo que permite hablar de Estado pluri o multinacional. Es frecuente achacar ciertos problemas al régimen, especialmente el democrático, cuando se trata de problemas constitutivos de la polis.

2.El concepto de democracia

A la primera dimensión de todo régimen político, el sistema o régimen de gobierno o el cómo y quién gobierna, la democracia la resuelve con el **principio de soberanía popular y de representación**, de los que fluyen una serie de mecanismos que, con las salvedades que se indicarán más adelante, están bien resumidos en el DTT al enumerar una serie de atributos del régimen político.

A la segunda dimensión, las relaciones entre Estado e individuos, la democracia la resuelve con el **principio de ciudadanía**, a lo que se hace referencia en diversas partes del DTT.

Pero, aquí cabe una doble observación. Por un lado, hoy día la relación entre individuos y Estado o poder y autoridad políticas desborda la cuestión ciudadana, es decir, de los derechos y libertades iguales para todos. Dicho de otra manera, la manera como en democracia la gente se relacionaba clásicamente con el Estado era en cuanto sujeto de derechos universales iguales para todos, es decir, la ciudadanía era la proyección al campo de la polis de los derechos humanos. Hoy cabe reconocer que la dimensión ciudadana de derechos no agota la realidad de un sujeto que reclama identidad y subjetividad y que hace de sus demandas en este campo un derecho tanpreciado como los clásicos reconocidos por Marshall. Si el sujeto democrático hoy no se identifica con el sujeto ciudadano, ello plantea un desafío a la teoría democrática, en la medida en que temas que eran propios del campo privado hoy se transforman en cuestiones fundamentales de la agenda pública.

Por otro lado, la idea de expansión de la

ciudadanía a la que se hace alusión varias veces en el conjunto del DTT como criterio de evaluación de la democracia, debe implicar dos cosas que hacen a la doble dimensión de la ciudadanía. Por un lado la efectiva realización de derechos ciudadanos y la proyección a nuevos campos no reconocidos hasta ahora, pero, por otro, la consolidación de la ciudadanía, como *citizenry*, es decir, como cuerpo ciudadano sujeto colectivo de la democracia.

La tercera dimensión, la institucionalización de conflictos y demandas sociales, es decir, la dimensión social del poder político, la democracia la resuelve con el **principio de Estado de Derecho**, que aparece también desarrollado en el DTT.

La democracia es un régimen político y no otra cosa, lo que no significa que sea sólo un sistema o régimen de gobierno, lo que, como hemos visto, es sólo una dimensión del régimen político. La asociación espontánea que hace cualquier persona con la democracia en los estudios de opinión, con variaciones de énfasis en su importancia, es con “elecciones libres de autoridades”, “libertades e igualdad ante la ley”, “negociación y solución pacífica de conflictos”. Es decir, la democracia aparece identificada con las tres dimensiones de la relación institucional entre Estado y sociedad que organizan el poder político.

Pero la democracia, como todo régimen político, se basa en valores y principios o etnos a los que se apela como fundamento de los mecanismos e instituciones. En este caso, se trata de lo que puede llamarse doctrina, filosofía o teoría democrática, la que contiene una visión subyacente de la condición humana y su desarrollo. Ello le da una enorme fuerza y densidad que lleva a proyectar estos principios al conjunto de la actividad social, la familia, la economía, la escuela, etc. En este plano, podría decirse que la democracia es algo más que un régimen político, pero ello tiene sólo sentido metafórico, en la medida en que proyecta valores a ámbitos en que las instituciones o mecanismos democráticos no son aplicables. La democracia es sólo un régimen político, y eso ya es mucho, es equivalente a decir para la economía un modo de producción. Luego,

no resuelve cualquier problema de la sociedad, sino sólo los que tienen que ver con la organización del poder político, aun cuando sus principios filosóficos sean también los que rigen otros ámbitos del comportamiento humano. De aquí el riesgo de expandir el concepto de tal manera que pierda todo significado.

Es probable que esta indefinición de la democracia como abarcando cualquier ámbito de la vida social tenga que ver con una concepción relativamente individualista o liberal, si se quiere, de ella. La democracia sería sólo el reinado y expansión ilimitada de las libertades personales, por lo tanto, son la libertad y el desarrollo personal el fundamento único de los arreglos institucionales llamados democráticos y es democrático todo lo que contribuye a ello. Es evidente que este aspecto de libertades y preferencias personales son una dimensión insustituible de la democracia.

Pero también es cierto que hay la otra dimensión: la existencia de una comunidad política en que se participa para resolver los problemas comunes. Y esta dimensión es tan insustituible y esencial como la suma de libertades que permiten la autonomía personal. En otras palabras, la democracia no sólo aborda el problema de los derechos de los individuos en una sociedad, sino que también es un espacio institucional donde se decide sobre cuestiones relevantes que tienen que ver con el destino de la polis como tal. Y esta dimensión societalista, finalmente propiamente política, no siempre está presente en algunas de las afirmaciones de las tesis del DTT.

II. Discusión de la Tesis I. “La democracia es una forma de organización de la sociedad. Esa organización descansa en un régimen político, pero lo excede, abarca mucho más que él.”

1. Comentarios generales

Ya hemos indicado que la afirmación “es una forma de organización de la sociedad” no dice nada respecto de la democracia ni de ningún régimen político, como tampoco lo dice afirmar que es una organización del

poder tout court, puesto que también lo son la familia o el modo de producción. Lo específico de un régimen político es que es la organización del poder político vinculando institucionalmente Estado y sociedad para definir el gobierno, las relaciones entre individuos y sociedad y las fórmulas de canalización de demandas y conflictos sociales.

En este sentido, la democracia es un tipo de régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, a partir de ciertos principios y mecanismos definidos. En la tesis se concibe vagamente la democracia como algo más que régimen político, afirmando que “descansa (*sic*) en un régimen político”, pero “lo excede”. El concepto de régimen político se confunde, así, con la forma de gobierno. Con ello, los siete aspectos fundamentales que la democracia supone aparecen como una lista relativamente arbitraria, a veces de atributos, otras de implicancias, otras de condiciones o requisitos, con lo que la tesis pierde consistencia teórica, en sí misma, pero también como fundamento de las otras.

Del mismo modo, y por las razones teóricas indicadas más arriba, no puede reducirse el fin u objetivo de la democracia (“sistema que actúa...”) a la expansión de la ciudadanía entendida sólo como derechos, sino como cuerpo ciudadano que ejerce el poder a través de la representación.

2. Observaciones particulares

Página 2 de las Tesis. En el párrafo “Tanto el supuesto...”, la frase “Por lo demás” no parece tener sentido.

Los atributos 8, 9 y 10 de la página 2 de las tesis, son confusos. En efecto, el 8 impide la renuncia, el 9 consideraría no democrático al Banco Central y a ciertas decisiones del Poder Judicial, el 11 es innecesario porque lo definitorio de una institución es que genera expectativas, lo otro es exigir determinadas orientaciones culturales extrainstitucionales como las expectativas. Creo que conviene rephrasing estos atributos.

El párrafo de acceso al poder de Estado (página 3 de las tesis), que se refiere a un requisito de todo régimen político y de la democracia y no a un atributo de ella, requiere de un punto 4, que se refiera a la existen-

cia de un campo de decisiones relevantes por parte del Estado.

Párrafo “Estado de derecho” (página 3 de las tesis): confieso que me molesta poner el derecho a la propiedad, sin calificación de qué propiedad se trata al mismo nivel que los otros derechos civiles.

Párrafo “Forma de organizar el poder del Estado” (página 4 en las tesis): también lo sustantivo de la democracia es que el poder esté organizado de modo que asegure la dirección efectiva de la sociedad y no sólo que no vulnere los derechos.

Párrafo “implica una cierta manera...” (página 4): la interrelación no es sólo con otros Estados soberanos, sino con poderes transnacionales que pueden no ser Estados.

- Párrafos “implica un grado de gobernabilidad...” (página 4 en las tesis): el concepto de sustentabilidad es extremadamente confuso y debería ser definido y es tautológico con el tercer supuesto. El concepto gobernabilidad no está definido. Los supuestos 1 y 3 son inútiles o redundantes.

3. *Sugerencias de reformulación*

Propongo “apretar” un poco más la formulación de la tesis en términos de definir la democracia como un régimen político, es decir, una forma de organizar socialmente el poder político, definiendo cómo se constituye el gobierno de la sociedad, cómo relacionan Estado e individuos y cómo se organizan la convivencia y los conflictos y demandas sociales. En un segundo párrafo se podría decir cuál es la especificidad de la democracia en estas tres dimensiones.

Creo que hay algunos de los aspectos que se señalan en esta tesis que definen bien los mecanismos o atributos referidos a cada uno de los problemas que debe resolver la democracia como régimen político. Pero habría que distinguir lo que son aspectos definitorios de la democracia de lo que son requisitos de la existencia de cualquier régimen, es decir, rasgos característicos de la polis (del Estado o de la sociedad) en la que se instala un régimen o una democracia. Sólo a modo de ejemplo, lo que se dice del régimen político y sus atributos vale principalmente para el régimen o sistema de gobierno democrático. Lo que se afirma del

Estado de Derecho o de la pertinencia de la agenda pública vale, sobre todo, para la cuestión de resolución de demandas y conflictos sociales. Lo que se dice sobre la forma de organizar el poder vale, parcialmente, para las relaciones entre individuos y Estado, aunque ello se encuentra sobre todo en la tercera Tesis, etc. Por lo tanto, pienso que todos estos aspectos, factores o elementos deberían ser reordenados en función de una clasificación teórica más sólida.

III. **Discusión de la Tesis II. “Las formas de régimen político en América Latina parecen similares a las democracias históricas, pero la sociedad que organiza ese régimen político es profundamente diferente de donde sus necesidades y riesgos son singulares.”**

1. *Comentarios generales.*

Estando de acuerdo en general con esta tesis, y más allá de que su enunciado debería contener alguna afirmación de contenido respecto de la singularidad de la democracia en AL tomado de los argumentos, vale la pena indicar algunos rasgos de esta singularidad que no están debidamente enfatizados, a mi juicio, en el texto.

En efecto, el texto reconoce tres singularidades: la coexistencia actual de pobreza o subdesarrollo y sus efectos de desigualdades socioeconómicas con democracia en toda la región; la trayectoria de la democracia en que, a diferencia de otros contextos, los derechos políticos y sociales se dieron antes que los civiles, dejando un déficit de ciudadanía; y el “particular arreglo institucional presidencialista de todos los países”. Respecto de la primera se explaya en términos de la relación entre desarrollo y democracia.

Creo que, en primer lugar, debe destacarse una singularidad histórica original: estas sociedades fueron constituidas desde el Estado y lo que las caracteriza históricamente es la debilidad del régimen político, cualesquiera sea la naturaleza de éste. Es decir, priman las relaciones no institucionales entre Estado y sociedad, lo que le da a cualquier régimen una enorme precariedad

e inestabilidad. Desde el punto de vista de la democracia, entonces, priman los ethos igualitarios y comunitarios por encima de los liberal-republicanos y es esta razón estructural-cultural la que origina la prioridad de la ciudadanía político-social sobre la civil. Lo que se refuerza con el hecho de que desde los treinta las cuestiones sustantivas de integración social y desarrollo en sus diversas versiones, más modernizantes o más revolucionarias, se impusieron por sobre la cuestión del régimen, que fue siempre un elemento de valoración instrumental.

Es sólo con los nuevos autoritarismos, dictaduras o regímenes militares de los sesenta y setenta que aparece una valoración del régimen político en sí mismo y de la democracia como el régimen deseado y no subordinable a otras dimensiones. Pero como el énfasis fue dado al término de los autoritarismos y su reemplazo por “la” democracia, es decir a las transiciones o a las democratizaciones, no hubo refundación de este tipo de régimen, es decir, creación de una institucionalidad que asegurando el ethos liberal-republicano, ahora vigente, recogiera los otros principios o ethos democráticos. A ello hay que agregar que las transformaciones económicas a nivel mundial con sus efectos en América Latina, erosionaron la base de todo régimen político, cual es la polis.

De modo que las democracias existentes hoy en América Latina, fenómeno nuevo justamente reconocido y celebrado en esta tesis, acusan una doble problemática. La primera es la herencia, no resuelta en muchos casos, de cuestiones institucionales y fácticas del pasado, especialmente con respecto a las dictaduras y transiciones incompletas, lo que puede llamarse enclaves autoritarios o de la transición (institucionales, éticos ligados a la justicia respecto de violaciones de derechos humanos, actorales o poderes fácticos, culturales). La segunda es la **doble reducción de la base en que se asienta un régimen democrático, la sociedad-Estado o polis. Por un lado, un sector importante de la sociedad, variable según los países, queda fuera del mínimo ciudadano. Por otro lado, un conjunto de decisiones relevantes, especialmente en la esfera de la economía, quedan fuera del ámbito**

de acción de ciudadanos y del Estado. Y la teoría democrática no fue pensada para esta situación, sino que se fundó en la existencia de un cuerpo ciudadano y un Estado (la polis) que actuaba como supuesto básico de posibilidad democrática.

A mi juicio, la tesis reconoce debidamente la primera reducción de la base de la democracia (pobreza y desigualdad), pero no enfatiza debidamente el segundo aspecto (reducción de la capacidad de decisión ciudadana y del ámbito de acción del Estado). Y ello tiene que ver mucho con el problema de la relevancia de la democracia, a la que nos referiremos más adelante.

2. Observaciones particulares

Página 8 en las tesis: Hay que compatibilizar el fraseo, sin repetir la frase, sobre la precedencia o simultaneidad de los derechos políticos y sociales de los párrafos “Se supone que las democracias noroccidentales...” y párrafo “Se supone que en América Latina...”, pues dicen lo mismo con una leve contradicción. Por lo demás estos dos párrafos aluden a lo mismo por lo que no se ve por qué son dos y no uno.

Página 8, Párrafo 2: Este párrafo es especialmente confuso en el “más allá de su dimensión de régimen”, por cuanto la segunda vía, “expandir la ciudadanía en todos los planos”, es lo mismo en la conceptualización del documento. Luego no se afecta el estado de la democracia por dos vías, como se dice en el texto, sino que ambas vías son lo mismo.

Ultimo párrafo: Hay que explicar cuáles son las implicancias. Porque si son las mismas indicadas en los dos párrafos anteriores, este párrafo es redundante. Y si son nuevas, hay que decir cuáles.

3. Sugerencias de reformulación

El enunciado de la tesis debería contener una descripción sintética de la triple singularidad de origen, trayectoria y actual (pobreza y democracia) y no simplemente decir que son singulares.

Creo que la tesis II puede reformularse en términos de la fundamentación de estas singularidades, así como de la discusión entre economía y democracia. Pero creo que los su-

puestos de la página 7 del documento de las tesis (“Al sostener esta singularidad...”) son repetitivos, algunos como el primero muy vagos y no añaden nada a la formulación de la tesis, incluso en su forma actual. Propongo eliminarlos como sección o listado aparte e integrar algunos al cuerpo de fundamentación de la tesis II que está en la página anterior.

IV. Discusión de la Tesis III. “El estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización social para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas.”

1. Comentarios generales

Esta tesis es vital para los pasos posteriores del proyecto, pues fija las grandes variables que determinan el estado de la democracia y sus indicadores. Ella se basa enteramente en la Tesis I, por lo que no repetiremos las observaciones hechas en la primera y segunda parte de este comentario. Sólo cabe agregar que aquí quedan en claro las mayores debilidades de la no definición de la democracia como régimen político y su vaga definición como organización social que “descansa pero excede al régimen político”, de la identificación del régimen político con el régimen de gobierno y de una consideración relativamente sobrepasada de la ciudadanía.

De las definiciones alternativas dadas en este comentario, entonces, se desprende que cualquier evaluación del desarrollo de una democracia concreta tiene que abarcar los componentes institucionales y fácticos en cada una de sus dimensiones de organización del poder político (gobierno, a través de sistema de elección libre de autoridades; relación individuos-Estado a través del principio de ciudadanía y solución de conflictos y canalización de demandas a través del Estado de Derecho) y que el estado de ella implica evaluar:

vigencia, es decir, existencia y reproducción efectiva de la democracia. Aquí entran en juego los conceptos de democratización como transición o estable-

cimiento de un régimen democrático ahí donde no existe, consolidación, estabilidad;

extensión hacia nuevos ámbitos que se juega el poder político;

calidad, es decir, el modo como funcionan las instituciones para resolver los problemas fundamentales del régimen. Respecto de b) y c) puede hablarse de otra dimensión del concepto de democratización, ya no como transición o paso de un régimen a otro, cual es la de profundización;

relevancia, es decir, nivel de enraizamiento en la sociedad y de capacidad de resolver los tres problemas propios de todo régimen.

Es probable que la legitimidad de una democracia en una determinada sociedad sea una resultante de todos estos criterios, pudiendo ser valórica o instrumental. Pero también puede tratarse de una legitimidad circunstancial, motivada por la ausencia de propuestas alternativas de régimen o también de legitimidades parciales que abarcan sólo algunas de las dimensiones. Por lo tanto, **puede ser útil también para medir el nivel de desarrollo de una democracia la subjetividad de la colectividad, es decir, el grado de adhesión y el de satisfacción, que son dos cosas distintas, y las orientaciones culturales hacia la política.**

2. Observaciones particulares

El párrafo siguiente a la formulación de la tesis III introduce de nuevo el concepto de sustentabilidad y a lo largo de esta tesis se vuelve a repetir la confusión de régimen político con régimen de gobierno.

En el párrafo “Establecer el estado de la democracia...” se habla de dos planos: “La organización social democrática” y “La ciudadanía en sus tres esferas”. Respecto del primero, se reduce nuevamente el régimen político al sistema de gobierno con lo que el listado de la página 9 al comienzo de la tesis III arriba aparece nuevamente como arbitrario o confuso. Respecto del segundo, se retoma la clasificación de Marshall que es enteramente insuficiente, no sólo por la cuestión de la secuencia que el DTT trata bien en la Tesis II, si-

no porque no da cuenta de: a) nuevos derechos que no caben en los anteriores (culturales, medioambientales), b) de otros que son atributos sólo de una categoría social (género, edad, etc.), es decir, que pertenecen a los llamados derechos identitarios que reformulan toda la teoría de la ciudadanía y también de la democracia, y c) de aquellos derechos cuyos titulares son colectividades y no individuos (derechos de los pueblos). A mi juicio, no puede retomarse sin más la teoría marshalliana de la ciudadanía. Como se dirá más adelante, propongo reformular estos dos planos en términos de las tres dimensiones de todo régimen político.

Al final del documento, se introducen una serie de reflexiones ("Se supone ...") que me parecen innecesarias en el cuerpo de la

Tesis y que podrían ir en anexos con la solicitud a los expertos. Por lo demás, no se sabe si son ideas derivadas de todo el DTT o sólo de la Tesis III.

3. Sugerencias de reformulación

Propongo reformular el enunciado de la definición del grado de la democracia en términos de su vigencia, calidad y relevancia.

Propongo reemplazar los dos planos de los que habla el texto de fundamentación por las tres dimensiones, especificando en cada una sus elementos y componentes, como lo que en el texto se hace con régimen político y ciudadanía, aunque cambiando obviamente su contenido. Creo conveniente reformular la clasificación de ciudadanía marshalliana en los términos indicados más arriba.

■ SOBRE TESIS III

Sobre la democracia como organización social

La democracia es una forma de resolución pacífica de los conflictos derivados no sólo de las inequidades económicas, sino también de la diversidad de intereses contrapuestos inherentes a toda sociedad. En las últimas décadas, las democracias latinoamericanas han experimentado graves debilidades de los gobiernos para gestionar los servicios públicos y mejorar la calidad de vida y la seguridad de los ciudadanos. Éstas han sido consecuencia de la menguada capacidad del estado de proteger y promover la ciudadanía, en sus tres dimensiones, la política, la social y la civil. Porque la capacidad del estado de resolver problemas colectivos es un requisito indispensable para el funcionamiento pleno de la democracia.

Al mismo tiempo, un análisis enfocado en la obligación del estado de expandir la ciudadanía, no debe dejar de lado la importante dimensión de las obligaciones de los ciudadanos para con el estado y la sociedad. En este sentido, una cultura política paternalista, que le otorgue al estado el rol de protector y dador todopoderoso, puede producir altos niveles de dependencia del estado y un débil sentido de los compromisos y las responsabilidades ciudadanas.

Jennifer McCoy*

Examinar el estado de la democracia en América Latina utilizando construcciones teóricas que permitan el análisis de senderos específicos del desarrollo democrático latinoamericano nos permite entender mejor sus puntos fuertes y sus debilidades singulares, respetando, al mismo tiempo, el rigor teórico y la comparabilidad. Los objetivos de la medición empírica y de una nueva agenda y debate a nivel intelectual y político también le dan relevancia a la política del proyecto.

La democracia como organización social

La ampliación del concepto de democracia, de un régimen político a una organización social, es importante y digna de mencionar. Sin embargo, deberíamos conservar

la claridad conceptual que permite identificar diferentes tipos de regímenes políticos, en los que el régimen que se describe en el documento se distingue de los regímenes autoritarios, totalitarios o sultanistas. El régimen político que se describe aquí es una poliarquía, o democracia procedural, o democracia electoral. Es un elemento necesario, aunque insuficiente, de democracia tal como se describe en el proyecto.

La identificación conceptual de democracia *como una organización social*, más amplia que el régimen político, en un sentido tiene que ver, simplemente, con reconocer la distinción que se describe en la Tesis I entre la dimensión procedural y la dimensión actitudinal de un régimen. La dimensión procedural, por cierto, es el conjunto de reglas que rigen el ejercicio del poder, pero la dimensión actitudinal —el grado de aceptación y la internalización de esas reglas (legitimidad procedural)— es la que afecta la naturaleza esencial de la de-

Tesis III. El estado de la democracia está definido por su grado de desarrollo como organización social y por la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto específico de las democracias latinoamericanas. Éste es un análisis de la tesis, desde la afirmación general hasta los componentes específicos de la ciudadanía que se proponen. Concluiré con los argumentos que, a mi entender, faltan en la tesis.

* Director of the Americas Program, The Carter Center and Political Science Professor at Georgia State University.

mocracia, que aquí se describe como una organización social. La naturaleza de esas reglas da forma a la agenda pública y plasma la capacidad del sistema para resolver el conflicto de manera pacífica y encarar las necesidades de los ciudadanos. La aceptación y la legitimidad de esas reglas determina si el imperio de la ley existe a nivel universal. Por lo tanto, es el aspecto actitudinal del régimen, y principalmente su legitimidad (aceptación e internalización por parte de todos los actores relevantes) el que se vuelve crucial para la sustentabilidad y el desempeño de la democracia.

Operacionalizar el estatus de la democracia como organización social

Para examinar y poder medir este estatus, el proyecto propone una cantidad de elementos conceptuales en la Tesis I, resumidos en la Tesis III. Yo analizaré brevemente algunos de estos elementos.

Los componentes del régimen político tal como se describen en el proyecto incluyen algunos elementos importantes, muchas veces ignorados —el sufragio universal y las fuentes alternativas de información.

Tal como se describe, el imperio de la ley incluye el derecho a la propiedad; pero, ¿el derecho a la propiedad es una condición necesaria de la democracia? Esto plantea el debate de larga data sobre si los mercados son una condición necesaria para la democracia y viceversa. Si bien los datos demuestran que las democracias más antiguas y más fuertes efectivamente tienen economías de mercado de diversas características, la condicionalidad necesaria sigue siendo motivo de debate. Asimismo, este prerrequisito opaca el papel de la propiedad comunal, frecuente en las culturas aborígenes latinoamericanas, que desempeñó un papel importante y a veces disgregador en la historia democrática latinoamericana. México es un ejemplo reciente.

Por otra parte, el análisis sobre el derecho a la justicia es importante y yo resaltaría aun más que lo crucial es la igualdad de acceso a una justicia imparcial. Uno de los principales problemas de la justicia en América Latina ha sido la existencia de costos diferenciales,

la falta de defensores públicos y la corrupción en el sistema judicial, a tal punto que la gente más pobre no puede afrontar las costas legales para acceder a los tribunales, ni sobornar a abogados y jueces y, por ende, no tiene igual acceso a la justicia.

“Organización del poder dentro de la sociedad” destaca que el poder debe estar organizado de manera tal que no se violen los derechos sino que también se los expanda, y que una mayoría de los miembros de la sociedad definan esos derechos. Esto es acertado; sin embargo, no hace suficiente hincapié en el hecho de que una democracia debería proteger los derechos y también proteger los derechos de la minoría para que no sean pisoteados por una mayoría. Si bien en la historia de América Latina los derechos de la minoría dominaban a la mayoría, los casos históricos de mayorías que abusan de los derechos de las minorías existen a nivel global y debe reconocerse explícitamente que este respeto por los derechos de la minoría también constituye un cimiento de la democracia.

“Soberanía del estado”: el proyecto destaca de manera excelente que las opciones de una sociedad no deben ser impuestas desde afuera, sino que se puede delegar la soberanía a organizaciones multilaterales. Esto último es particularmente importante en el mundo actual de integración y de enfoques multilaterales para solucionar los problemas colectivos.

“Gobernabilidad y sustentabilidad democrática” argumenta que la democracia se sostiene a través de la legitimidad de las instituciones y depende de que haya gobernabilidad en todos los sectores de la sociedad. Este es un punto crucial que aborda la cuestión del alcance del estado, que se discute más adelante.

“Agenda democrática pública” se describe como la capacidad del sistema para resolver sus dilemas. Yo haría una modificación para destacar que la agenda pública debería abordar las necesidades y las preocupaciones de los ciudadanos según están determinadas por los mecanismos de debate público, la votación y la articulación de las demandas a través de los partidos políticos y los medios de comunicación.

Con respecto al papel que ejercen los medios, el proyecto hace mucho hincapié en que los medios pueden ayudar a identificar y comunicar la agenda pública si es transparente. Si bien América Latina experimentó grandes avances en materia de libertad de expresión, periodismo de investigación y despolitización de los medios, sigue teniendo deficiencias de profesionalismo, investigación a fondo y contribución a la agenda pública debido a su estructura propietaria, que vincula a los medios con las grandes empresas y/o instituciones financieras, prácticas que inhiben el periodismo de investigación a más largo plazo, una continua politización en algunos países y el permanente acoso de los periodistas y los dueños en otros.

Con respecto al papel de los partidos políticos —el colapso del sistema partidario venezolano, la fragmentación del sistema argentino y ecuatoriano y el descrédito generalizado de los partidos y los líderes políticos—, todos subrayan la necesidad de sistemas políticos partidarios viables que sirvan para plasmar la agenda pública. El vacío que dejó el colapso del sistema partidario en Venezuela en los años 90 llevó a otras instituciones a ocupar su lugar como mediadores en la relación entre el estado y la sociedad. Los medios de comunicación, la iglesia, las ONG y las organizaciones sindicales y empresariales se convirtieron en actores políticos bajo la Quinta República de Chávez y encabezaron la oposición a su régimen. La falta de una institución mediadora entre el estado y la sociedad en Venezuela condujo a una confrontación peligrosa y directa entre el estado y la sociedad en 2002. Esto refuerza la necesidad de la noción de Philip Oxhorn de una “esfera pública” que permita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la mediación en las relaciones entre el estado y los ciudadanos.

Definir la democracia como la capacidad para expandir la ciudadanía

Coincido con el precepto general de que un nivel y una diseminación insuficientes de la ciudadanía perjudican la calidad de la

democracia, según queda implícito en la discusión de la Tesis II. La Tesis III, sin embargo, determina que el estado de la democracia está definido, en parte, por la capacidad de la organización social para expandir la ciudadanía. Yo lo plantearía de otra manera: que el estado de la democracia está definido por el nivel de desarrollo de la ciudadanía, la igualdad relativa de las tres esferas de la ciudadanía y el “alcance” relativo de la ciudadanía. En otras palabras, qué proporción de los ciudadanos goza de los derechos implícitos en las tres esferas de la ciudadanía, qué fuerza tienen esos derechos y en qué proporción de territorialidad y de población el estado tiene la capacidad de proteger y promover esos derechos.

El argumento de que la consideración de las esferas social y civil de la ciudadanía, además de la esfera política, es elemental para el estado de la democracia también justifica el argumento de que la democracia es más amplia que el régimen político. Considerar la democracia como una organización social implica que los ciudadanos deben estar protegidos de los abusos por parte del estado y, al mismo tiempo, que el estado debería brindar protección contra los abusos producidos por la inequidad social y los desequilibrios de poder. Esto, primordialmente, conlleva la protección de los derechos sociales y civiles, más allá de los derechos políticos.

La Tesis II sostiene que la secuencia de las tres esferas de la ciudadanía diferencia a América Latina de las democracias noroccidentales en que los derechos políticos anteceden a los derechos sociales y civiles en América Latina. Si bien la secuencia puede servir para explicar las causas de las debilidades de la democracia, yo diría que los relativos desequilibrios en las tres esferas de la democracia pueden ser más importantes al examinar la calidad de la democracia en cualquier momento de la historia. Por lo tanto, si las libertades civiles son más débiles en general en América Latina, mientras que los derechos sociales pueden ser relativamente más débiles en los Estados Unidos, la evaluación de la calidad de la democracia va a variar.

Holston y Caldeira utilizan el concepto de “democracia disyuntiva” para describir la

relativa desigualdad de las tres esferas de la ciudadanía. Este desequilibrio se puede aplicar a cualquier democracia, ya sea establecida o emergente, y tiene implicancias en la calidad de la democracia que disfrutaron los ciudadanos en un determinado país. El desequilibrio puede cambiar con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, si bien los derechos civiles y sociales pueden haber sido instituidos en los Estados Unidos antes de que los derechos políticos se extendieran a las mujeres y las minorías, para los negros norteamericanos, la implementación del derecho político a votar, cuando les fue otorgado, se vio impedido en principio por una debilidad de los derechos sociales (muchas veces los requisitos de alfabetización para votar no se podían cumplir) y de los derechos civiles (el acceso a la justicia para exigir el cumplimiento del derecho político).

La naturaleza del desequilibrio y la interrelación entre las tres esferas nos ayuda a diagnosticar la causa de las democracias deficientes y, por ende, a plantear soluciones. En América Latina, la desigualdad de ingresos genera y es generada por derechos civiles y sociales débiles, que a su vez obstaculizan los derechos políticos. Los bajos niveles de educación, la pobreza y la falta de acceso al sistema judicial afectan la capacidad de los ciudadanos de participar en la toma de decisiones políticas, más allá de votar, ya sea organizando y haciendo lobby o presentándose para un cargo político. A su vez, el acceso desigual a la participación política refuerza las desigualdades sociales y los desequilibrios de poder.

Medir la capacidad del estado para expandir la ciudadanía

Las democracias latinoamericanas tienen una baja capacidad para expandir la ciudadanía en general. La discusión del proyecto claramente señala los sistemas judiciales débiles en América Latina y su impacto en los derechos civiles. **La capacidad de ampliar los derechos civiles reside en la habilidad para fortalecer las instituciones judiciales.** Esta es la piedra angular para mejorar la calidad de la democracia en América Latina.

Los derechos políticos, por otra parte, están relativamente bien establecidos en América Latina. No obstante, incluso la norma básica de elecciones aceptables aún no está lo suficientemente institucionalizada en todos los países latinoamericanos y sufrió reveses en muchos de ellos. El proyecto podría **medir la fortaleza de las elecciones simplemente documentando el grado de control electoral, internacional y nacional, solicitado por los países.** Estos pedidos surgen de una falta de confianza pública en las instituciones electorales. Lo inquietante es que las democracias transitorias, como en Nicaragua, República Dominicana o Haití en 1990, donde había un amplio control internacional, solicitaron veedores electorales, incluso tres ciclos electorales después, debido a la imposibilidad de institucionalizar sistemas electorales que le resultaran confiables a la población.

De la misma manera, las democracias aparentemente establecidas como Jamaica y Venezuela sufrieron reveses a fines de los años 90 que generaron desconfianza en los procesos electorales y una invitación a veedores internacionales para ayudar a zanjar esa desconfianza. Cuando la población no confía en los procesos electorales, los gobiernos resultantes muchas veces no cuentan con la aceptación y la legitimidad necesarias para gobernar de manera eficiente.

Para concluir, **la capacidad de las democracias latinoamericanas para expandir los derechos civiles es particularmente débil.** Aquí el proyecto debería ampliar su alcance y examinar la capacidad distributiva de los estados. Las burocracias ineficientes, la baja capacidad extractiva (sistemas tributarios deficientes), la falta de llegada del estado y la ausencia de servicios públicos en zonas distantes o con poblaciones marginadas (las zonas marrones de O'Donnell de ciudadanía de baja intensidad) reflejan una capacidad deficiente para expandir los derechos sociales, así como los derechos civiles y políticos. Por otra parte, la tendencia de las constituciones, como sucede en México o Venezuela, a ir más allá en su compromiso con los derechos sociales, alimenta el cinismo sobre la política y el imperio de la ley en América

Latina donde se los ignora y expande severamente la capacidad estatal donde se los pone en práctica.

Propuestas finales en la Tesis III

Para resumir la discusión de más arriba, analizaré cada una de las propuestas finales en la Tesis III:

Propuesta: La calidad de la democracia va de la mano del grado de expansión de la ciudadanía. No necesariamente es el grado de expansión sino la dimensión de cada esfera de la ciudadanía lo que resulta crucial para medir la calidad de la democracia. Donde los derechos no están del todo desarrollados, la capacidad para expandirlos se torna importante a la hora de medir hasta dónde puede mejorar la calidad de la democracia.

(I)Propuesta: La expansión de una esfera de la ciudadanía no debería desarrollarse independientemente de las otras. En términos ideales, es válido, pero en la práctica, por supuesto, esto no sucede. El desequilibrio de las tres esferas, en cambio, es importante para explicar de qué manera la calidad de la democracia es fuerte o débil en un determinado país y para prescribir estrategias que sirvan para mejorarla. Las tres esferas están interrelacionadas y la debilidad de una de ellas afectará la protección, expansión y profundización de las otras.

(II)Propuesta: La ciudadanía se refuerza a través de la expansión del imperio democrático de la ley. Esto es inequívocamente cierto.

(III)Propuesta: La eficacia del imperio democrático de la ley está relacionada con la calidad de las instituciones. Esto es válido y representa un gran dilema para América Latina. Se vuelve un problema circular. ¿Cómo se hace para mejorar la calidad de las instituciones si hay impunidad (falta de eficacia del imperio de la ley) para ciertos grupos e individuos cuyo objetivo es debilitar y socavar a las mismas instituciones que deben aplicar el imperio de la ley?

(IV)Propuesta: Una expansión mínima de la ciudadanía civil debilita la democracia. Esta propuesta no es muy clara, pero parece sostener que la ciudadanía civil es la base de la democracia y que es particularmente dé-

bil en América Latina. Por lo tanto, se la debe expandir de manera significativa y no mínimamente. Yo coincidiría con el supuesto de que la ciudadanía civil es particularmente débil en América Latina y que esto debilita la democracia en general, en base a las discusiones anteriores.

(V)Propuesta: La falta o la fragilidad de los mecanismos institucionales de control y supervisión debilita la democracia. Esto es válido en dos niveles. Primero, la ausencia de controles efectivos, la falta de responsabilidad y la fragilidad de los sistemas de control (de la corrupción) debilitan la democracia tal como se la describe en el proyecto —una organización social con la capacidad de expandir (o profundizar o proteger) la ciudadanía—. Los mecanismos de control y supervisión son necesarios para que los gobernantes se hagan responsables frente a los ciudadanos ya que ofrecen transparencia de acción y la capacidad para castigar o remover a quienes ejerzan abuso de poder. Segundo, estos mecanismos institucionales no tienen por qué ser necesariamente instituciones públicas, sino que también pueden ser grupos de ciudadanos. Los medios, por supuesto, pueden desempeñar un papel importante al hacer que los gobernantes asuman sus responsabilidades publicando información e investigando su accionar. Cada vez se están formando más grupos de control en América Latina que intentan compensar los débiles mecanismos institucionales públicos de supervisión, especialmente en las áreas de los derechos humanos, las elecciones y la corrupción. Esta es un área que debería incluirse en toda evaluación.

Conceptos o argumentos que, a mi entender, faltan o no están explicados detalladamente en la tesis

La democracia es una manera de resolver el conflicto pacíficamente que surge no sólo de las desigualdades de poder, como se sostiene, sino también de los intereses encontrados.

La idea de que la legitimidad del desempeño es débil y lo es cada vez más, lo

cual amenaza con socavar la sustentabilidad de la democracia en la región. El desempeño deficiente de las democracias latinoamericanas en cuanto a ofrecer servicios públicos y mejorar la calidad de vida y la seguridad humana es consecuencia de la capacidad estatal deficiente para proteger y promover la ciudadanía en sus esferas social, civil y política.

La capacidad del estado para resolver problemas colectivos: cualquier estado necesita hacerlo, pero para que la democracia tenga sentido, es un requisito. Esto queda implícito en la inclusión de componentes sociales y civiles de la ciudadanía y en la noción de la agenda pública. Pero tal vez merezca una discusión más explícita sobre si la democracia es un medio o un fin.

El foco sobre la expansión de la ciudadanía presupone que es insuficiente en todas las áreas, mientras que algunas sociedades tal vez tengan un componente relativamen-

te fuerte de ciudadanía que simplemente deba ser protegido.

Obligaciones de los ciudadanos. La Tesis III se centra en las obligaciones del estado para expandir la ciudadanía. Sin embargo, parece ignorar las obligaciones de los ciudadanos para con el estado y la sociedad. Una cultura política que le asigna un alto valor a un estado paternalista y que tiende a un poder centralizado también puede producir una dependencia del estado y una sensación deficiente de las obligaciones de los ciudadanos. Los altos índices de evasión impositiva, y las minorías e instituciones que se consideran por encima de la ley, son prueba de la debilidad de la obligación de los ciudadanos. A su vez, estas debilidades afectan la capacidad del estado para expandir la ciudadanía ya que la capacidad distributiva del estado se ve erosionada por la evasión impositiva y el imperio democrático de la ley, minado por quienes no lo respetan.

■ Referencias

James Holston y Teresa Caldeira, “Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship”, en Felipe Aguero y Jeffrey Stark, editores, *Faulting of Democracy in Post-Transition Latin America* (North-South Center Press, 1998).

Philip Oxhorn, “When Democracy Is Not All that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America,” documento presentado en la conferencia *Desafíos para la democracia*, The Carter Center, Atlanta, octubre de 2000 (www.cartercenter.org/peaceprograms/lacp/challenges).

■ Los caminos sinuosos de la democracia

Democracia es un concepto esencialmente disputado por actores que sustentan proyectos diversos de construcción social. Por ello, es tan difícil definirla y estudiarla, tanto como practicarla y promoverla. Resulta ilustrativo pensar la democracia bajo la metáfora de un barco anclado, es decir, reflexionar acerca de la democracia significa acudir a una imagen de algo fijo y al mismo tiempo, en flotación.

La democracia se enfrenta en la actualidad a nuevos desafíos que demandan un pensamiento complejo acerca de conceptos políticos tradicionales, como por ejemplo el de “soberanía”. Nuevos procesos como la constitución de la Unión Europea muestran que la seguridad jurídica o la legalidad deben ser pensados mas allá de los límites territoriales de un estado. Al mismo tiempo, podremos observar en el futuro nuevas formas de democracia que, quizá, trasciendan la maquinaria de la representación política tradicional. Respecto de América Latina, resulta necesario encarar tanto las singularidades que presentan las democracias de la región, como las variaciones específicas de cada país. Además, es preciso atender a los procesos de legitimación social de las prácticas democráticas, ponerlos en el terreno de la discusión pública para precisar las condiciones sociales específicas que en América Latina alteran o modifican los contenidos institucionales de un régimen democrático duradero.

Alain Touraine*

I.1. Es necesario en primer lugar evitar definir la democratización por ella misma, dejando de lado toda referencia al funcionamiento general de la sociedad. Si, en una economía con gran pobreza, las desigualdades pueden parecer débiles porque la mayoría de la población se reduce a un estado de subsistencia, ¿podemos hablar de tendencias democráticas hacia la igualdad? Si, en otro tipo de economía, los excedentes se reservan a los agentes no económicos, políticos, militares, religiosos u otros, la igualdad entre la gente ordinaria que no tiene acceso a los privilegios reservados a esas elites no puede ser considerada como democrática.

I.2. Es más inteligente partir de una no-

ción más global, la del desarrollo, es decir de gestión de cambios globales que afectan a una sociedad. Vemos aquí que la democratización concebida como un aumento del nivel general de participación —en la producción, en las decisiones o en el consumo— es una de sus dimensiones, pero inseparable de las otras dos.

La primera es la acumulación, ya que no existe crecimiento y desarrollo si no existe antes una capacidad de invertir y este es el empleo diferido de una parte de los recursos disponibles en vista de la construcción de un destino. La educación, el cuidado de la salud, la protección y la seguridad bajo todas sus formas son inversiones, con el mismo rango que los medios de defensa o que las inversiones económicas aseguradas al menos en parte por un endeudamiento consagrado a la

*Sociólogo. Realizó estudios en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard y fue investigador del Consejo Nacional de Investigación Francés hasta 1958. En 1956 fundó el Centro de Estudios para la Sociología del Trabajo de la Universidad de Chile. En 1960 se convirtió en investigador “senior” de la “Ecole Pratique des Hautes Etudes” (Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París), donde fundó el Centro de Análisis y de Intervención Sociológicos (CADIS). En los últimos años, publicó los siguientes libros: *Crítica a la modernidad* (1994), *Qué es la democracia* (1994), y *¿Podremos vivir juntos?: iguales y desiguales* (1997).

adquisición de los capitales necesarios para el desarrollo de la producción.

La segunda dimensión del desarrollo es su **regulación**, es decir la existencia de reglas de funcionamiento de conjuntos concretos, territoriales, administrativos o políticos. Algunos piensan que la confianza es el elemento principal de funcionamiento de una sociedad en desarrollo; otros piensan que es necesario enfrentar la corrupción y los actos ilegales. En todos los casos, existen **reglas de juego a enunciar y respetar**.

I.3. Si existe una sola de estas dimensiones, podrían producirse cambios importantes, pero estarán desequilibrados y resultaría imposible hablar de desarrollo.

Si los lazos entre los tres componentes permanecen débiles, si un capitalismo conquistador se enfrenta a reivindicaciones extremas sin intervención posible de un Estado administrador, el desarrollo no es imposible, pero su costo humano y social es muy elevado. Los ejemplos históricos de desarrollo más espectaculares han sido de este tipo, ya sea de la industrialización británica de mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XIX, de la industrialización rusa, luego soviética, durante la primera mitad del siglo XX, o de la entrada actual de una gran parte de la población china en la economía de mercado internacionalizada, los ejemplos son más que suficientes para recordarnos que el desarrollo y la democratización no son siempre complementarios.

I.4. Inversamente, frente a modalidades de desarrollo “duras”, vemos otras que pueden calificarse de “blandas”. Ellas se definen por una sutil separación de las tres dimensiones de desarrollo, que puede llevar hasta la confusión. Esta situación ha sido tan frecuentemente la de América Latina que debe ser descrita más precisamente. **Si las intervenciones del Estado tienen como objetivo principal fortalecer las categorías medias a expensas de la capacidad de inversión, por un lado, de la lucha contra la pobreza, por el otro, podemos habitualmente hablar de democratización limitada**, puesto que el nivel de participación aumenta pero aquellos que se benefician del modelo de desarrollo,

organizado de esta forma, se preocupan más por aumentar su nivel de consumo y de protección que de disminuir la desigualdad de oportunidades.

II.1. La evocación de los diversos fracasos de las políticas de desarrollo, a veces muy duras, otras muy blandas, obliga a examinar más de cerca el modo en que la combinación de las tres dimensiones del desarrollo puede operarse de manera satisfactoria. Entramos aquí en problemas centrales de la economía y de la sociología del desarrollo. Si admitimos que la confusión de los componentes es una forma de envejecimiento, de pérdida de energía, de camino a la entropía, es necesario aceptar la idea de que cada componente debe apoyarse sobre un principio ajeno a la reproducción del orden social para que se pueda asegurar el dinamismo. Cada componente debe aportar un dinamismo que venga tanto del exterior como del interior. Esto es más claro en el caso de la **eficacia del desarrollo**, que debe apoyarse sobre fuerzas exteriores dentro de las cuales las más importantes son el **mercado, las innovaciones tecnológicas y la racionalización del aparato de producción público y privado**.

En lo que concierne a la **regulación, ligada sobre todo a las intervenciones del Estado**, su dinamismo proveniente del exterior es más difícil de percibir. ¿Pero conocemos nosotros muchos ejemplos de desarrollo económico que no hayan provenido de **una fuerte conciencia nacional** o al menos nacionalista, como en el caso de los países de Austria-Hungría de antes de 1918 o como aquel de los países post coloniales que se formaron luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y el gran movimiento de descolonización?

II.2. Es necesario volver a analizar los factores de formación o de refuerzo del tercer componente del principio de desarrollo, el que mantiene nuestra atención aquí y que es el de **democratización**. Podríamos estar tentados de seguir un razonamiento análogo a aquel que se acaba de proponer para las otras dimensiones y de hablar acá de la presión ejercida por las migraciones internas y

una urbanización acelerada que han creado sobre el territorio las metrópolis más pobladas del mundo, São Paulo y México D. F.

Pero tal camino es evidentemente una impasse para el análisis, ya que nada puede justificar la confusión de la democratización y de un *populismo civil o militar* que ha sido, de hecho, el adversario más constante de la democracia, al menos antes de la fase reciente de las dictaduras militares más brutales.

Si definiésemos las situaciones latinoamericanas en su conjunto como la combinación de un desarrollo capitalista dependiente y limitado, de un nacionalismo favorable a la formación de regímenes autoritarios, desde aquel de los caciques hasta aquellos de los generales-presidentes, y de las revoluciones urbanas masivas, llegaríamos rápidamente a la conclusión, de hecho frecuentemente adoptada, sobre todo por los extranjeros, de que la democratización no puede producirse en América Latina, continente que sigue estando dominado por la oposición entre una lógica *hacia afuera* y otra *hacia adentro*, para hablar como los economistas de la CEPAL, que, uno y otro condujeron no a la construcción económica y política esperada precisamente por los animadores de la CEPAL, pero que contrariamente llevaron a sociedades repletas de lógicas contradictorias e incapaces de integrarlas en políticas nacionales de desarrollo.

II.3. Esta concepción de la democratización debe ser rechazada. Si admitimos que las dos otras dimensiones del desarrollo tienen raíces sobre todo externas, es necesario que la democratización sea de forma inversa apoyada por una voluntad, no sólo de aumentar el consumo de las clases populares sino, lo que es mucho más complejo, de dar a la sociedad considerada la capacidad de administrar, de modo autodeterminado, los cambios globales, es decir las relaciones entre las tres dimensiones por métodos establecidos institucionalmente y respetados.

Los factores reales de democratización no son ni objetivos ni provenientes del mundo exterior; son al contrario subjetivos y sus raíces se insertan en la experiencia vivida. Este razonamiento general puede apli-

carse naturalmente a otros países, pero esto sólo refuerza la capacidad de explicar la formación del espíritu democrático, que no podemos considerar como resultado de un refuerzo de la situación económica, política y social. La democratización sólo puede seguir un camino opuesto al de la formación de las “grandes potencias” cuyo rol mundial no estuvo ligado a la democratización, a pesar de que ellas han sido la cuna de este espíritu democrático. Este es el transformador, la reversión, podríamos decir, de un espacio orientado por objetivos a un espacio organizado en torno al reconocimiento de derechos. El factor de democratización más importante ha sido el reconocimiento de la educación en sus funciones no utilitarias, orientada a lo que los alemanes han llamado *Bildung*, los franceses la cultura general y los pueblos latinos las humanidades. En particular la Argentina que, por muchos aspectos, se orientaba a un desarrollo poco integrado y por lo tanto se sometía a fuertes presiones antidemocráticas, retoma la ventaja sobre todos los otros países del continente, como antes de ella Gran Bretaña y Francia la habían acaparado durante un largo periodo de formación de democracias modernas, desde las primeras conquistas holandesas y británicas hasta las grandes afirmaciones americanas y francesas de fin de siglo XVIII.

El mismo razonamiento debe aplicarse a los otros componentes del desarrollo. Recién cuando el esfuerzo de modernización lleva a la lucha contra las formas arcaicas de dominación social, es cuando la nueva burguesía establece una alianza con las clases populares contra una oligarquía apoyada sobre un modo antiguo de producción, se desarrolla el espíritu democrático. Este proceso tiene orígenes antiguos, pero ha tomado una fuerza particular en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, de la Revolución Mexicana y de la Revolución Soviética, cuando el movimiento de Córdoba de 1918, la “Generación del Veinte” y de los movimientos llegaron a numerosos países y provocaron el desarrollo de fuerzas de izquierda que culminaron en los frentes populares españoles, franceses y chilenos de los años 30 del siglo pasado.

En fin, sólo cuando las **luchas sociales** no se orientan ante todo contra una dominación extranjera sino que, al contrario, por conflictos análogos a aquellos que hemos observado en los países “centrales”, la reversión de una vida política y social orientada hacia el exterior **se produce hacia procesos sociales y políticos orientados hacia el interior, se desarrolla la democratización.** La mayoría de los países latinoamericanos conocen simultáneamente o sucesivamente estas dos lógicas.

III.1. Este análisis directo de las condiciones que favorecen —o desfavorecen— la democratización nos permite abordar las situaciones contemporáneas en América Latina. Esta, como muchas partes del mundo, ha estado dominada no por los factores de democratización, sino por el contrario, por una mezcla dura o blanda de dimensiones de desarrollo. Las intervenciones del Estado han sido tan diversas y tan elaboradas que ha sido casi imposible separar el orden del Estado del de la vida social. Desde hace un siglo, una gran parte del mundo ha estado dominada por la noción del gran partido, es decir de un partido que es a la vez el representante político de demandas sociales, un aparato del Estado y un administrador económico. Los partidos comunistas —o aquellos que se han construido según ese modelo— han asumido las tres funciones a la vez, sin siquiera separarlas completamente. Desde nuestra época, es imposible no juzgar negativamente esta concepción que ha conducido generalmente a un régimen totalitario, y que siempre ha creado una gran confusión entre la vida económica, la organización social y la actividad política. De ahí, la tendencia de los movimientos de oposición a esos regímenes a oponerse ante todo al Partido, piedra angular del edificio, antes de rechazar un tipo particular de administración.

Aun si se trata más de una opinión general que de una demostración, sería mejor reconocer la necesidad, **para el éxito de un plan de desarrollo y por consiguiente también por su carácter democrático y su eficacia, distinguir los intereses del Estado del funcionamiento propio de la sociedad.** Si la

regulación política es asegurada por el Estado propiamente dicho, éste no puede formarse de elecciones y de partidos políticos y, por consiguiente, de procesos de democratización. Por otro lado, si la política económica no se rige por los resultados y las tendencias de la economía internacional, el voluntarismo del Estado, en particular del sector privado, se torna difícil la formulación de objetivos económicos racionales.

Nada nos obliga a llevar al extremo este razonamiento y hemos visto muy frecuentemente hombres de Estado imponer su marca a toda la vida de sus países, como ha sido el caso para Atatürk, Cárdenas, De Gaulle, Nehru y algunos otros. Pero es necesario, en la América Latina actual, separar la “sociedad civil”, que funciona según la organización de la economía y de las relaciones sociales, y, por otro lado la gestión administrativa del país. Aceptemos, en el periodo actual, considerar como necesaria la autonomía de cada una de las tres dimensiones de la vida pública con respecto a las intervenciones del Estado. **No hay democratización sin actores políticos, y en particular sin partidos políticos, pero también sin sindicatos y asociaciones independientes del Estado; no hay eficacia sin administración económica claramente consciente de los efectos de la situación internacional sobre la vida económica de cada país; no hay regulación de la sociedad sobre todo si la distribución de las funciones y de las ventajas depende en mayor medida de la influencia política de los individuos o de las categorías.**

No hay ni mucho ni poco Estado en América Latina. De lo que sufre es de la confusión constante entre el Estado y la economía, del Estado y la representación de los intereses sociales, del Estado y de los mecanismos de integración social; si agregamos, en este último caso que la distancia sea forzosamente menos grande entre el rol del Estado y los problemas de integración nacional. Puesto que la democratización se encuentra en el centro de esta reflexión, podemos decir que su suerte ha dependido a la vez de sus relaciones de independencia con respecto al Estado y de su conciencia de estar fuertemente ligada al éxito de las otras dimensiones del desarrollo: la regulación y

la eficacia, estas dos orientaciones siendo complementarias, ya que recién cuando los objetivos sociales, económicos y administrativos son diferentes los unos de los otros, el Estado tiene la capacidad de dar cierta unidad a la vida nacional. La peor situación es aquella donde el Estado omnipresente se sustituye a las diversas lógicas específicas de acción, aquella de la democratización, la de la eficacia económica o la de la integración nacional. El mal general que sufre el continente es la confusión de diversos tipos de actores con el Estado, quien se centra poco a su vez, en sus propios objetivos.

No hay una política de desarrollo voluntarista que no haya culminado en un debilitamiento de los actores sociales y de los mismos Estados, siendo absorbidos en una sopa político-económico-social cuya única ventaja es estar muy mezclada y ser “tenue” como para ser un instrumento peligroso en manos de un partido todopoderoso.

Esta conclusión es alentadora: no se trata de defender la democratización contra otras tendencias de desarrollo opuestas. Se trata de distinguir, unas de otras, estas dimensiones que son administrativas por instituciones diferentes, y de precisar claramente las relaciones entre esos dominios y el del Estado.

III.2. Esta conclusión del orden del Estado y del de la sociedad trae aparejado un debilitamiento de uno y otro. Es ese déficit general de la capacidad de acción que ha definido mejor, hasta el momento, al continente. Se habla frecuentemente de situaciones revolucionarias en América Latina y es fácil evocar, tanto en el campo como en las grandes ciudades, situaciones que se volvieron explosivas por la acumulación de miseria y a veces por la impotencia de las fuerzas administrativas. Pero dejando de lado la gran revolución mexicana, no podemos citar revoluciones en América Latina: sólo Bolivia en 1952 y, en particular el movimiento campesino que representó su núcleo y también la primera etapa del movimiento sandinista en Nicaragua, en el cual casi toda la nación se enfrentó a la apropiación de todo el país por parte del dictador y su familia.

Sería seguramente falso hablar de “revo-

lución cubana”, puesto que el mismo Castro defendió una concepción completamente opuesta a la lucha de la liberación, centrada en el debilitamiento del enemigo exterior y de sus apoyos interiores más que sobre la movilización de las masas. Las guerrillas, creadas imitando al movimiento cubano victorioso, fueron la creación política más original del continente. Las guerrillas, aun cuando dan una gran escala a sus acciones, constituyen ante todo una respuesta a la dependencia exterior tan grande que no deja más lugar a la movilización dirigida por los sindicatos o los partidos. Y las guerrillas, a pesar que su acción está al servicio de las comunidades campesinas, como fue el caso en el país quiché, en Guatemala, se basó en un malentendido grave entre esa población india campesina y la juventud urbana escolarizada y radicalizada.

Muchos piensan que el continente necesita sobre todo empresarios en las políticas públicas que se abran al mundo. Otros piensan, al contrario, que la política debe desbordar a la clase media, radicalizada o no, y que las “masas” deben hacer nacer en ellas nuevos movimientos sociales independientes de las fuerzas políticas. Las dos concepciones se oponen una a la otra, pero tienen en común la voluntad de querer reducir la autonomía del campo político y de reforzar la intervención de los actores sociales directamente involucrados en su confrontación con los dirigentes económicos y cerca de las categorías sub-privilegiadas.

Disminuir la confusión del campo político y del campo social, del Estado y los movimientos sociales, podría considerarse como un gran paso hacia la democratización.

IV.1. Hay que preguntarse bajo qué condiciones puede realizarse una democratización que no sea por un manto protector del Estado y de la sociedad, y que, contrariamente, dé una autonomía creciente a todas las dimensiones del desarrollo favoreciendo el retorno hacia el interior.

La primera respuesta que se impone es que todos los países de América Latina viven una crisis, que su falta de actores es cada vez más visible, ya sea de los dirigentes económicos, de los sindicatos o de los admi-

nistradores políticos. La presión cada vez más fuerte ejercida por los Estados Unidos para hacer entrar a todo el continente latinoamericano en una inmensa zona de libre comercio y aun de integración económica podría tener efectos favorables al obligar a los países correspondientes a buscar reformas capaces de detener esta presión externa.

Paralelamente, se siente por todos lados la necesidad de un aumento de las intervenciones del Estado, en particular allí donde la presión fiscal real sigue siendo acotada y ahí donde la vida universitaria se fragmenta entre las instituciones privadas, más preocupadas por responder a un mercado profesional que por desarrollar una capacidad de conocimiento. En términos generales, la **primera condición para que se refuerce la democratización es que aumente la capacidad de intervención del Estado, pero a condición de aumentar la distancia que separa esas intervenciones de la acción autónoma de la sociedad.**

IV.2. El análisis llevado a cabo en la primera parte de este artículo parece verificado por el examen más concreto de las situaciones latinoamericanas. Casi siempre y casi en todos lados, el continente siguió políticas *blandas*, es decir que asignó una importancia central a la mezcla de intervenciones estatales y de negociaciones sociales, completado por la sumisión a las restricciones exteriores. Por largo tiempo la extensión de la zona central, la que he llamado “la de la palabra”, pareció aportar respuestas a la presión de las categorías marginalizadas, reproduciendo sólo un nivel tolerable de corrupción. Pero este triunfo de las soluciones “políticas” fue pagado por una debilidad del desarrollo económico y en particular por las de investigación e innovación. ¿Cómo aceptar que este continente sólo posea una universidad que alcance la excelencia del nivel internacional, la universidad de

São Paulo, que depende de un Estado rico en recursos? Aun si tenemos en cuenta la excelente calidad de la universidad de Campinas y de algunas universidades federales en Brasil o del Instituto Tecnológico de Monterrey en México, **el retraso del continente en el ámbito de investigación y de innovación es considerable.**

Hay que volver a decirlo: no se trata de sacar al Estado de su rol propiamente político, sino al contrario, de hacer de las grandes elecciones verdaderos momentos de **elecciones fundamentales**, como es muchas veces el caso en los países más desarrollados. Lo que supone la formación de iniciativas económicas y de conflictos sociales cada vez más independientes de las intervenciones del Estado. El “todo político” del último siglo debe desaparecer. En su lugar, es necesario a la vez un crecimiento más fuerte, conflictos sociales bastante vigorosos como para reducir la desigualdad y la exclusión y una regulación más eficaz de la vida política y social.

IV.3 La democratización no puede ser solamente una débil compensación a una desigualdad creciente; aun menos puede reducirse a una extensión de la clase media. La democratización sólo puede ser un lugar de **voluntad colectiva**, cerrada tanto en la cima como en la base o en el medio de la sociedad y que tiene por objetivo reemplazar un análisis y una política llevadas a cabo en términos de situaciones inevitables, de declaración de impotencia y por lo tanto de aceptación de las rupturas de todos los órdenes, por una voluntad de acción responsable, **voluntad de combinar las tres dimensiones de desarrollo: regulación pública, inversiones productivas y orientada hacia una participación cada vez más extendida en un proyecto de desarrollo que alargue por su propia existencia el espacio de los “posibles”.**

■ Comentario sobre las tres tesis

Es preciso pensar la democratización en el marco del funcionamiento general de la sociedad. Por ello, resulta más apropiado partir de una noción más global como la de desarrollo, esto es la capacidad de gestión de los cambios globales que afectan a una sociedad en su conjunto, para encontrar en la democratización tan solo una de las dimensiones del desarrollo, la específicamente relacionada con el aumento del nivel general de participación social, sea en la producción, en las decisiones o en el consumo. La primera condición para el fortalecimiento de los procesos de democratización es el aumento de la capacidad de intervención del Estado, pero a condición de que se produzca, al mismo tiempo, un crecimiento de la distancia que separa esas intervenciones estatales de la acción autónoma de la sociedad. Disminuir la confusión entre campo político y del campo social, del Estado y los movimientos sociales, podría considerarse como un gran paso hacia la democratización en la América Latina actual.

Laurence Whitehead *

La primera tesis retoma, de manera cuidadosa, algunos temas bastante familiares. Yo lo analizo, en gran medida, en mi primer capítulo de *Democratization: Theory and Experience* (Oxford University Press, 2002), especialmente en las páginas 11-19. Allí sostengo que cualquier definición fija (estipulativa) de democracia requerirá, simultáneamente, demasiado y muy poco. Esto es así porque democracia es un concepto “esencialmente disputado”, o el objeto permanente de competencia entre proyectos enfrentados de construcción social. Es un premio tan valioso que quienes están principalmente interesados en la economía de mercado intentarán apropiarse de él para su causa, mientras que quienes están emparentados con la equidad social harán un esfuerzo mayor por conseguirlo, como las religiones enfrentadas, los grandes poderes alternativos y demás. A lo largo de 25 siglos de historia, estuvo asociada, de un modo u otro, con causas que van desde la preservación de la esclavitud hasta el establecimiento de un hogar nacional para el pueblo judío, entre otras muchas iteraciones (democracia y gobierno mundial; democracia antiterrorista; etc.). Intento demostrar que, aun así, el significado del término tiene un núcleo que no se puede eliminar, pero que es un error intentar encontrarle una frontera exterior definitiva e inequívoca. Propongo la metáfora de democracia como algo “fijo pero en flotación”, como un bote anclado.

Con referencia a la manera en que se desarrolla aquí esta tesis, mis principales comentarios son I) las estipulaciones se vuelven cada vez más minuciosas a medida que se despliega el argumento y II) no se tiene suficientemente en cuenta el ritmo del cambio social y cómo, por lo tanto, la democracia puede adoptar diferentes formas en diferentes momentos (incluso, evolucionar en el futuro en modos que pueden escapar a muchas de estas estipulaciones). Por ejemplo, la tesis invoca una concepción muy tradicional y bastante estática del “imperio de la ley”, al que asocia con un estado territorial

* Politólogo. Es Official Fellow in Politics at Nuffield College en la Universidad de Oxford y Senior Fellow of the College. Sus más recientes publicaciones son: Laurence Whitehead (ed.), *Democratization: Theory and Experience* (OUP 2002), y Laurence Whitehead (ed.), *Emerging Market Democracies: East Asia/Latin America* (Johns Hopkins University Press, 2002).

que ejerce una soberanía monopolizadora. Pero la Unión Europea nos está demostrando hasta dónde puede desarrollarse el imperio de la ley fuera de los límites de la soberanía del estado. Las Naciones Unidas también intentaron promover foros de democratización en el contexto de una soberanía suspendida (democracia tutelar o protegida). Puerto Rico ilustra el alcance del imperio de la ley y la expansión de los derechos democráticos en ausencia de una soberanía tradicional. **En el futuro, tal vez veamos nuevas formas de democracia** (consultas directas a la ciudadanía a través de Internet, por ejemplo) **que podrían obviar la maquinaria tradicional de la representación política.** La idea de que la democracia presupone partidos políticos tal vez merezca un mayor debate, teniendo en cuenta el descrédito cada vez más vinculado a ellos. También me perturba hacer del “derecho individual a la propiedad” un prerrequisito estático y universal. (Esto podría significar, por ejemplo, que cuando los chilenos eligieron a Allende votaron en contra de la democracia. Podría implicar, también, que los iraníes no podrían elegir democráticamente vivir bajo un sistema legal islámico que restringe sus derechos a la propiedad según la estricta ley islámica.) Considerando todo esto, me preocupan estas aseveraciones de derechos atemporales y universales, cuando la experiencia histórica sugiere que son construcciones sociales sometidas a una continua innovación. Sin embargo, a pesar de estas reservas sobre el desarrollo minucioso de la tesis, veo un gran mérito en el índice en bastardilla.

La segunda tesis aborda las “singularidades” de la política latinoamericana. Me parece pertinente el intento por especificar estas singularidades y confío en que la investigación apunta en la dirección correcta cuando destaca los problemas característicos de las democracias “en desarrollo” y la implementación específica de los derechos sociales, políticos y civiles en esta región. Sin embargo, suavizaría el lenguaje de “unicidad” y le prestaría mayor atención a la **volatilidad de los derechos en la región**, más que a su secuencia característica (ver mis notas para la reunión de Costa Rica, espe-

cialmente las páginas 3/7). Después de todo, hay muchas otras democracias en desarrollo fuera de América Latina, de modo que algunas de las aseveraciones formuladas en esta sección también podrían aplicarse, por ejemplo, a Sudáfrica o Turquía. Asimismo, pienso que las diferencias importantes dentro de América Latina (por ejemplo, entre Chile y la Argentina) se desdibujan en este énfasis puesto en las “singularidades”. Precisamente en este momento, mi trabajo sobre México está planteando el interrogante sobre si los impedimentos a la expansión de la democracia y la ciudadanía son realmente del mismo orden en ese país que en (digamos) Bolivia o (un ejemplo dramático) la Argentina. Mi conclusión tentativa es que existe la posibilidad de una fuerte causalidad acumulativa —tanto positiva (círculos virtuosos) como negativa (círculos viciosos)—. Esto, sumado a la incertidumbre sobre qué derechos realmente se pueden sustentar para tal o cual sector de una sociedad muy desigual, puede ser otra “singularidad” aplicable a todo el subcontinente. Pero, si fuera así, significa que **puede haber grandes variaciones en la “calidad” de la democracia en toda la región.**

La tercera tesis traza la delgada línea entre sustentar la centralidad de una concepción meramente política de la democracia y prestarle suficiente atención a la inclusión social necesaria para la sustentabilidad democrática. En *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (Palgrave, 2001), editado por John Crabtree y Laurence Whitehead, defendí el uso del término “viabilidad” en este contexto, que prefiero por sobre “consolidación” (que sólo tiene que ver con la coherencia institucional) y “perduración”, una palabra curiosa por cierto, que se utiliza en este texto. No obstante, dejando de lado la semántica, el punto principal es correcto. **Debemos atender a la legitimación social de las prácticas democráticas y no podemos dar esas prácticas por sentadas, independientemente de las características específicas de ciudadanía y desarrollo que distinguen a América Latina.** Lo que me gustaría que se incorporara a la tercera tesis es **una discusión más amplia sobre hasta dónde los requerimien-**

tos sociales específicos de América Latina alteran o modifican el contenido institucional de lo que podemos describir como un régimen democrático duradero. Por ejemplo, frente a lo que decimos sobre la expansión de la ciudadanía y el legado del desarrollo incompleto, ¿qué tipos de representación política podemos avizorar? ¿Los partidos políticos convencionales agotan el repertorio? De la misma manera, frente a lo que decimos sobre la volatilidad de los derechos políticos y sociales, ¿qué variantes de la expansión de la legalidad democrática es

necesario contemplar? ¿Puede ampliarse el sistema legal existente para que proporcione un acceso mínimo a una compensación legal para todos los ciudadanos? Y si no fuera así, ¿acaso otras variantes (informales) de provisión legal son parte de la democratización en esta región? La tesis también se refiere a los respaldos regionales e internacionales de la legalidad doméstica y yo lo apoyo, aunque plantea interrogantes de soberanía que tal vez merezcan una mayor discusión (de acuerdo con mis comentarios sobre la primera tesis).