



## **¿Qué diablos finalmente es la democracia?: las dudas desde América Latina**

**Franco Gamboa Rocabado**

Sociólogo político, Yale World Fellow, [franco.gamboa@aya.yale.edu](mailto:franco.gamboa@aya.yale.edu)

Los debates contemporáneos en torno a la calidad de la democracia, están reavivando la necesidad de reevaluar la literatura politológica para comprender los verdaderos alcances y raíces institucionales de las democracias en América Latina del siglo XXI; es por esto que el concepto mismo de democracia se encuentra en mutación y permanente adaptación a las dinámicas socio-históricas y al contexto internacional.

La persistencia de patrones autoritarios en la cultura política, así como el serio cuestionamiento a las relaciones entre economía de mercado y consolidación de la democracia representativa, exigen reconsiderar con profundidad la mutua determinación entre democracia, capacidades estatales, políticas públicas eficaces para enfrentar especialmente la pobreza y la desigualdad, y apertura al reconocimiento de mayores alternativas de participación de la sociedad civil, por medio de mecanismos de democracia directa.



El llamado “giro a la izquierda” en diferentes sistemas políticos como Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, está mezclado con dudas sobre el futuro horizonte de la consolidación democrática debido a los intentos por modificar las constituciones para viabilizar la reelección de caudillos presidenciales como Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales. Por otro lado, el resurgimiento de golpes de Estado como el sucedido en Honduras (mayo de 2009), expresa que las crisis políticas tienden a degenerar en imposiciones violentas y la negación del diálogo democrático entre varios actores sociales, al margen de cualquier institucionalidad y legalidad.

Las fronteras entre autoritarismo y democracia son movibles porque fácilmente se puede pasar del un lado a otro, según la correlación de fuerzas y la habilidad de las élites políticas (de izquierda o derecha) para ejercer el poder. Pensar la democracia, vinculada solamente a un sistema de partidos competitivo y legítimo, hoy se desbarata al comprobarse que cualquier partido es capaz de ejercer el poder con inclinaciones absolutistas, reproduciendo estrategias clientelares y populistas.

Un enfoque neo-institucionalista sobre los cambios constitucionales o las modificaciones en la capacidad de las fuerzas partidarias para promover la gobernabilidad en los regímenes democráticos, es insuficiente para comprender los problemas de muchos países que – si bien no pueden apuntalarse según los parámetros teóricos occidentales – todavía intentan superar las inclinaciones del



autoritarismo competitivo, relacionado con altos déficits de calidad democrática en la región. Estos déficits se expresan principalmente en la corrupción en el Poder Judicial de cualquier país latinoamericano, el permanente aumento en las tasas de crímenes violentos, la inseguridad ciudadana en las grandes metrópolis, la penetración del narcotráfico para financiar campañas electores, y en la definición de las grandes políticas, solamente a partir de un pequeño grupo de élites burocráticas.

La caracterización de algunos regímenes como democracias fallidas o incompletas también conduce a otro error, al no permitir un diagnóstico socio-histórico y multidisciplinario. En el caso de los sistemas de partidos hegemónicos, existe una confusión entre las diferentes formas de autoritarismo competitivo y la problemática de transición democrática, cuyas perspectivas se centran básicamente en el papel de las élites para recuperar gobernabilidad estatal y controlar las políticas económicas. Por lo tanto, es fundamental complementar aquellos abordajes, desde una mirada que incorpore las expectativas de los actores sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil (devolverle poder) para tomar decisiones en las instituciones y expresarse respecto al curso de varias políticas públicas.

### **Del optimismo teórico a las dudas sobre la consolidación**

En la literatura sobre transición a la democracia aparecía con fuerza una “linealidad” que se movía entre el autoritarismo y la deseable consolidación democrática. Estas miradas fueron demasiado optimistas porque existían varios tipos de transición que impactaron de



manera diferente en la calidad de la democracia, aspecto central en la discusión actual que fue oscurecido por las teorías de la gobernabilidad, al privilegiarse a los sistemas de partidos y a los procedimientos electorales.

Hoy día, la sociedad civil interpela directamente a las estructuras de gobierno y a las élites políticas, generando conflictos alrededor de los resultados poco claros que tiene cualquier régimen democrático para erradicar la pobreza. ¿Cuáles son los estándares mínimos de la democracia, y finalmente dónde descansa la soberanía política que legitima a un régimen político en el largo plazo?

La democracia consolidada, como la definen los politólogos Juan J. Linz y Alfred Stepan, es un tipo de régimen democrático más cercano a las definiciones derivadas de la poliarquía; es decir, llena de contradicciones e insuficiencias. En el fondo, los análisis sobre las orientaciones de la democracia en el futuro, constituyen una idealización inclinada hacia prescripciones normativas (el deber ser). Linz y Stepan hablan de la democracia consolidada como el “único (y el mejor) sistema de reglas de juego en la polis” (*the only game in town*), criterio por demás ingenuo. En toda sociedad, siempre habrá miles de reglas de juego, muchas de ellas no institucionalizadas, antidemocráticas y cruzadas con múltiples mecanismos culturales, tradiciones históricas y religiones; ni en Estados Unidos o Inglaterra la democracia es *the only game in town*.



Las herramientas metodológicas disponibles a la hora de abordar el tema de las transiciones tienen varias limitaciones en la ciencia política. Cuando se trata de estudiar momentos críticos, como rupturas institucionales o prácticas autoritarias dentro de algunos gobiernos democráticos, aparecen variables muy importantes de difícil medición para realizar explicaciones como las negociaciones secretas entre los grupos de poder económico y las élites políticas respecto al rumbo de determinadas decisiones, o las influencias internacionales de diferentes organizaciones que socavan la soberanía estatal, imponiendo reformas como la privatización de empresas públicas con un alto costo social.

Por otra parte, la teoría democrática se ha concentrado demasiado en los comportamientos políticos agregados, y cuando ingresa en el terreno de la subjetividad política, los valores y compromisos normativos, las discusiones se desvían hacia la toma de posiciones unilaterales sobre lo que uno “cree que es la democracia ideal”. Esto limita considerablemente el estudio de otras variables muy importantes en torno a dónde radica la legitimidad de los regímenes (sobre todo si seguimos comparando las dictaduras con las democracias).

La teoría y el concepto de democracia, también se ven limitados en su posibilidad de estudiar las raíces y razón de ser de los liderazgos políticos, fundamentales para entender la gestión pública que apunta hacia determinado rumbo en materia económica y políticas sociales, e inclusive para definir el tipo de Estado: liberal, benefactor o desarrollista.



La dificultad de realizar estudios sistemáticos sobre los valores democráticos y los líderes frente a la toma de decisiones en la política diaria, señala que las teorías de la transición y consolidación tienen capacidades explicativas débiles. Esto condujo a muchos autores al tratamiento de otros objetos de estudio como los mecanismos de democracia directa (consultas populares), simplemente en calidad de “variables peligrosas” que pondrían en riesgo a la democracia representativa. ¿Debemos descartar la movilización y las pugnas por una democracia directa al margen de los partidos políticos, por ser de difícil abordaje? Una vez más, la teoría busca convencer, afirmando que la democracia quedaría consolidada cuando se convierte en el único patrón dominante para la definición sobre la titularidad del poder y el respeto de las libertades en el largo plazo.

La idea de dos transiciones: primero democratización y luego consolidación, está presente también en los textos canónicos de la ciencia política y demanda otras reflexiones sobre los distintos resultados de cada transición por países en los últimos 25 años. La triste constatación en América Latina y Europa del Este, donde se observa que muy pocos lograron instaurar verdaderas democracias consolidadas, lleva a postular distintos resultados problemáticos que se resisten a una conceptualización clara. Algunos autores sugieren utilizar categorías inventadas como *democraduras* o *dictablandas*, que son juegos del lenguaje antes que interpretaciones con valor teórico.



Si bien los autoritarismos terminaron en América Latina, no está claro si nuestros países son completamente democráticos o vayan a serlo en el largo plazo; asimismo, las críticas de la sociedad civil y los movimientos indígenas para “desmonopolizar la democracia” de los partidos políticos, plantea implementar una serie de reformas políticas, así como una nueva comprensión sobre el concepto y las posibilidades de subsistencia real de un sistema democrático.

La legitimidad de la democracia está directamente relacionada con un índice de desarrollo participativo desde las bases, que al mismo tiempo se transforma en una serie de esfuerzos por ampliar la toma de decisiones y empoderar a otros actores que no sean exclusivamente los partidos políticos. Aún así, continúa la discusión sobre qué diablos finalmente es la democracia y si ésta es deseable para solucionar los problemas más significativos del siglo XXI y la globalización.

### **Democracia formal y calidad de la democracia: ¿hacia dónde ir?**

La calidad de un régimen democrático es una preocupación práctica y teórica simultáneamente. Hoy día, en América Latina se incrementan con mayor fuerza los debates en relación a cómo consolidar los gobiernos democráticos, por ejemplo controlando la corrupción, fortaleciendo las instituciones del sistema político y reduciendo la influencia de los partidos políticos para incorporar diferentes mecanismos de democracia directa (MDD). Se cree que éstos podrían aumentar la calidad de cualquier democracia al interior de las



democracias formales ya consolidadas. Sin embargo, es fundamental volver a discutir lo que se entiende por democracia formal; asimismo, en América Latina existen diferentes versiones sobre lo que es o puede llegar a ser la “calidad de una democracia”.

Definir la democracia en el siglo XXI demanda responder múltiples preguntas en torno a su consolidación pero también exige tener datos empíricos que expliquen sistemáticamente la heterogénea realidad. Si bien las definiciones parecen estar claras cuando se trata de terminar con una dictadura, las pretensiones cotidianas plantean siempre la contraposición entre una *definición mínima* de la democracia, frente a un *concepto normativo* e ideal sobre lo que diferentes contextos socio-culturales imaginan como un sistema democrático saludable, además de ser plenamente racional.

Por lo tanto, una vez más es importante considerar las precauciones del politólogo norteamericano Robert A. Dahl, quien afirma que no se puede hablar de democracia porque ésta constituye una *aspiración y un tipo ideal*, que no necesariamente tiene una expresión empírica; es decir, materializada en un país que encarne *todas* las dimensiones y exigencias de la democracia. Dahl afirma que “(...) no hay en realidad ningún régimen (...) totalmente democratizado”; por lo tanto, sugiere utilizar el concepto de *poliarquía* que se refiere a regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas





substancialmente liberalizados y popularizados, es decir muy representativos, a la vez que francamente abiertos al debate público.

El objetivo de definir a varios regímenes como poliarquías contribuye a mostrar la manera histórica y las características realistas que van evolucionando, en los sistemas no democráticos o hegemonías cerradas, hasta llegar a la formación de poliarquías (a través de distintas rutas, pasando por oligarquías competitivas, hegemonías representativas o por una *vía rápida*). En el fondo, toda poliarquía es un régimen de gobierno formalmente democrático, caracterizado principalmente por el respeto a la participación de la oposición en los procesos políticos. La oposición en una democracia formal tiene que ser capaz de disputar los votos en elecciones libres y donde los ciudadanos, iguales ante la ley, formulan sus preferencias y presentan diversas demandas al gobierno democrático. Estos ciudadanos también deben ser tratados de manera igualitaria por los titulares del poder, en el momento de ponderar las preferencias y formular políticas públicas. En consecuencia, la democracia formal se define como aquel arreglo institucional que reúne y hace prevalecer las siguientes condiciones:

- a) Funcionarios libremente elegidos;
- b) Elecciones libres, imparciales y frecuentes;
- c) Existencia de la libertad de expresión;
- d) Los ciudadanos acceden a varias fuentes de información para tomar decisiones, también libres;



- e) Hay libertad de asociación con plena autonomía frente al gobierno;
- f) No hay barreras para evitar la participación electoral porque la *ciudadanía es inclusiva*, sobre la base del sufragio universal.

Estos argumentos sobre la democracia formal sustentan la creencia de que las instituciones – como un sistema de reglas de conducta, previsibles y racionales – producen la poliarquía. Esto, finalmente, viabilizará el respeto a los partidos políticos y las fuerzas de la participación, fortificando el debate público. En una democracia formal se espera que el Poder Ejecutivo pueda fortalecerse como el centro de solidez institucional, y que el sistema de partidos no esté demasiado fragmentado sino que tienda a lograr una estructura integrada.

Aquí radica la principal debilidad de la democracia formal porque al privilegiarse demasiado el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y los partidos políticos, en América Latina se abre demasiado la puerta para imponer la racionalidad de un presidencialismo vertical y de élites políticas que reproducen conductas excluyentes y corporativas, sobre todo para conseguir fondos y financiar la cotidianidad en la actividad política de cualquier partido que, tarde o temprano, tiende a corromperse y mirar la democracia, únicamente como el juego del poder a como dé lugar.



La consolidación de las democracias latinoamericanas emergentes de la tercera ola como “*the only game in town*” (el mejor sistema de reglas para definir la titularidad del poder y proteger una oposición política), no tuvo un correlato en su desarrollo “a la europea”, como esperaban con optimismo los primeros estudios de transición (de la dictadura a la democracia). El “círculo virtuoso” de desarrollo democrático no se expresó en la mayoría de los regímenes del continente. La constatación de que las democracias sudamericanas post-transición, a pesar de su realización formal, tenían importantes déficits respecto de las democracias idealizadas en Estados Unidos o Europa central, motivó el cambio en la literatura de transitología hacia las reflexiones sobre “calidad de las democracias”.

Desde esta perspectiva, se han realizado múltiples esfuerzos para comparar las distintas democracias de América Latina en base a ciertos atributos, cuyo nivel de desarrollo implicaría una mayor o menor calidad de las mismas. Por ejemplo existen autores que entienden a la democracia en términos multidimensionales, distinguiendo cinco dimensiones principales para el estudio de su calidad. Estas son las siguientes:

1. Decisión electoral.
2. Participación.
3. Respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*).
4. Responsabilidad (*accountability*).



## 5. Soberanía popular.

Estas dimensiones están obviamente interrelacionadas en teoría y práctica, pero pueden ser separadas conceptualmente para su contrastación empírica. La primera dimensión: decisión electoral, se refiere al nivel de recursos informativos de los electores para tomar decisiones responsables. A diferencia del derecho formal (una persona, un voto), que aparece como el baluarte para tener una democracia formal, esta dimensión busca determinar hasta qué punto existe una igualdad sustantiva entre los ciudadanos a la hora de escoger sus preferencias.

La participación tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en la vida política, esto es, no sólo en los procesos electorales, sino también en la toma de decisiones directas al interior de las organizaciones políticas y/o sociales. La tercera dimensión, responsabilidad, tiene que ver con la capacidad de las instituciones o los mecanismos sociales para someter a los funcionarios públicos a rendir cuentas y eventualmente sancionarlos. En cuarto lugar, la calidad de la democracia se refiere a dar una respuesta contundente al problema de la “soberanía o voluntad popular”. Esta dimensión es comprendida como el grado en el que los gobernantes siguen las preferencias de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones.



Por último, la dimensión de soberanía se refiere a si los decisores políticos electos responden o no a aquellas fuerzas que no son responsables frente al electorado (como pueden ser los poderes fácticos y las organizaciones multilaterales que influyen en la globalización). A nivel interno, esto tiene que ver con la fortaleza del Estado de Derecho y la primacía del gobierno en las fronteras nacionales; a nivel externo, tiene que ver con la independencia formal y la soberanía real de un país.

## Corolario

Actualmente, es ya irrelevante discutir sobre la democracia formal porque las reflexiones deben reorientarse hacia cómo profundizar los estudios en torno a la calidad de democracia, y analizar los efectos que la utilización de diferentes mecanismos de democracia directa (MDD) puede tener en la calidad de los regímenes latinoamericanos. En contextos de democracias formales, la utilización de MDD genera un fortalecimiento de la calidad de las mismas. De ningún modo esto implica que a través de estos mecanismos se adopten “buenas” decisiones. La cuestión del “buen gobierno” no debe ser confundida con la de la calidad de la democracia. Una decisión democráticamente adoptada puede ser peor, en términos de eficacia para la resolución de problemas públicos, que una adoptada de otro modo.



Lo que interesa demostrar es que la utilización de MDD genera un aumento de la dimensión participativa para la calidad de las democracias, al menos por dos medios. El primero es evidente, la realización de *consultas populares como referéndums y plebiscitos*, genera un mayor número de instancias electorales y empodera a la ciudadanía al darle la posibilidad de tomar decisiones concretas o expresarse colectivamente cuando las consultas no tienen efectos vinculantes (lo que es distinto a la simple elección de representantes).

El segundo medio es un mayor empoderamiento de la sociedad civil. Cuando ciertos temas se ponen a consideración del cuerpo electoral, y aunque esto sea promovido por las autoridades, la movilización de organizaciones políticas y civiles en la arena pública es fortalecida (en contextos de democracia formal garantizada). En aquellos sistemas donde se ampara la generación de MDD “desde abajo”, sin el concurso necesario de los representantes o parlamentos, existe un incentivo aún mayor para la movilización ciudadana.

Para que esta afirmación sea válida deben darse dos condiciones fundamentales. Por una parte, que el aumento de los valores de la dimensión “participación”, a través del uso de MDD, no implique una reducción de los valores de las otras cuatro dimensiones de calidad de democracia adoptadas: decisión electoral, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad, soberanía popular. Si estas dimensiones se mantienen al menos constantes, la calidad de la democracia aumenta



con el uso de los MDD por el efecto que las otras cuatro dimensiones producen sobre la dimensión participativa.

En segundo lugar, otra condición fundamental es que, a diferencia de lo señalado en alguna literatura sobre MDD, la utilización de éstos no socave las bases de la democracia formal. Las hipótesis para reflexionar hacia dónde ir con la calidad de la democracia y sus mecanismos de democracia directa, son las siguientes:

- a) La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas no socava las bases de las mismas.
- b) La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas no va en detrimento de las dimensiones como decisión electoral, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular ni en contra de la soberanía.
- c) La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas, genera un mayor empoderamiento de la ciudadanía, estimulando mayor movilización social y aumentando, por lo tanto, los valores de la dimensión participativa en la calidad de cualquier democracia.

En América Latina, el cumplimiento de la primera y segunda hipótesis replantea los debates políticos más allá de los partidos y la institucionalización de una democracia formal, para abrirse a la utilización de mecanismos de democracia directa, considerando la



calidad de las democracias como un eje político mucho más trascendental que la insulsa discusión sobre izquierda y derecha, que solamente nubla las perspectivas de consolidación democrática en el continente.