

Artículos

Las crisis perpetuas de la democracia*

Guillermo O'Donnell

Ésta es una versión al español del discurso de aceptación del Premio de la Asociación Internacional de Ciencia Política, que el connotado politólogo y sociólogo Guillermo O'Donnell recibió en el último congreso mundial de dicha disciplina, celebrado el pasado año de 2006 en Fukuoka, Japón. En dicha presentación, el autor hace un recorrido por los elementos principales que siguen configurando a la teoría de la democracia en la actualidad. Si bien existen importantes obstáculos que hablan en contra de ella, O'Donnell se pronuncia por preservar una visión optimista respecto a fortalecer la democracia, pese a sus crisis regulares.

Palabras clave: democracia, política comparada, crisis políticas, gobierno.

Fiel a su naturaleza mundial, la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) nos ha reunido para discutir un tema de la importancia más oportuna y universal: ¿está funcionando la democracia? Esta elección de tópico debe ser celebrada. Existe una pregunta, no una afirmación, y esto nos hace cuestionar si existe una crisis de la democracia. Si tal crisis existe, ¿cómo se está expresando en diferentes regímenes y naciones? Más aún, podemos y debemos preguntar sobre qué clases de capacidades puede reunir la democracia en términos de afrontar y resolver crisis, cualesquiera que sean las manifestaciones que éstas puedan asumir.

Éstos son cuestionamientos amplios, y mis breves reflexiones serán generales por necesidad. Para comenzar, permítanme preguntar: ¿es-

*Traducción de Víctor Alarcón Olguín (UAM-I). La versión original se publicó en el *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero de 2007, pp. 5-11. Se reproduce gracias a la gentil autorización del autor. Correo electrónico: <alar@xanum.uam.mx>.

tamos enfrentando una crisis de la democracia como tal, o sólo de algunas democracias? Si ésta no es una crisis de la democracia *tout court*, o si ésta no se manifiesta de manera similar a lo largo de los países, ¿cómo podemos distinguir los diferentes niveles o tipos de crisis? Adicionalmente, ¿podría ser que la propia democracia está intrínsecamente caracterizada por un sentido perpetuo de crisis, o más precisamente, por tensiones permanentes que son preocupantes y a la vez un testimonio para sus mejores cualidades y, en efecto, para sus capacidades más fuertes?

En un mundo acosado por la guerra, la violencia internacional y doméstica, la desigualdad social y el daño ambiental, preocupaciones profundas acerca de lo que la democracia es y puede ser están a la orden del día. Pero, afortunadamente, la preocupación profunda no es desesperanza. Y sin negar esas justificadas tribulaciones, quiero emitir una nota de optimismo cauteloso.

En términos de prologar mi argumento por este optimismo, elaboraré tres puntos: el primero es que la democracia, como Lawrence Whitehead nos lo recuerda, es el concepto cuestionado por excelencia.¹ Efectivamente, el caso es tal que el teórico social británico W. B. Gallie, quien acuñó la noción de un “concepto esencialmente cuestionado”, usó la “democracia” como su principal ejemplo.² El reciente libro de John Dunn nos proporciona un viaje histórico fascinante acerca de los diversos significados que el término “democracia” ha adoptado a lo largo del tiempo, y nos recuerda cuán relativamente reciente ha sido la tarea de diseminación de una connotación positiva de la palabra.³

Trabajos valiosos como éstos nos recuerdan que nosotros, los académicos, tratamos de definir y clarificar conceptos con la esperanza de saber al menos en qué no estamos de acuerdo, y tenemos enormes diferencias en el tema de la democracia. Más aún, debemos tomar en consideración, como una parte constitutiva del fenómeno que estudiamos, los múltiples y variados significados que diferentes personas vinculan con la palabra democracia. Los significados proteicos de la democracia resultantes son parte del mundo simbólico que está en nuestra obliga-

¹ Lawrence Whitehead, *Democratization, Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

² W.B. Gallie, *Philosophy and the Historical Understanding*, Londres, Chatto and Windus, 1963, pp. 157-191.

³ John Dunn, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Londres, Atlantic, 2005.

ción analizar, en tanto este mundo simbólico es el que configura los campos político y social de la existencia humana.

Mi segundo punto es que el mundo ahora tiene más regímenes que son formalmente democráticos como nunca antes. Y más allá de esta situación, nunca han existido tantos gobernantes que *reclaman* que sus regímenes sean democráticos. Ser democráticos, o reclamar serlo, es como una moneda: sostenerlo de manera creíble agrega capital político a aquellos que lo declaran como su tipo de gobierno.

Los fenómenos que subrayan este hecho me llevan a mi tercer punto: a lo largo del mundo y en la actualidad, el reclamo último de un régimen para ser legítimo —o al menos aceptable— descansa en la clase de consentimiento popular que pretende encontrar expresión en el acto de la votación libre. No hace mucho tiempo, los miembros de las juntas militares gobernaban mientras reclamaban que ellos eran los únicos que entendían, propiamente, las demandas de la seguridad nacional. En otros países, vanguardias ilustradas autodesignadas exigían un monopolio del poder en virtud de haber descifrado el significado y la dirección de la historia. E incluso en otros países, monarcas patrimonialistas —si no sultanísticos— gobernaban apoyados en alguna combinación de conquista militar, tradición y sanción hierocrática.

Incluso, en aquellos tiempos, la cabeza de una de esas juntas militares, el dictador chileno Augusto Pinochet, inventó el oxímoron de la “democracia autoritaria” para caracterizar a su régimen, mientras que algunos Estados comunistas sobresalieron en manufacturar de manera continua votos unánimes. Hoy, como nunca antes, vemos a gobernantes autoritarios realizar, en ocasiones, sorprendentes contorsiones para persuadir al mundo (si no a su propia gente) que su derecho a gobernar deriva de la realización de elecciones libres. Por supuesto, la realidad es que el principio básico de estos regímenes es que “a la oposición nunca debe permitírsele ganar”. Y desafortunadamente, estas contorsiones reciben ocasionalmente ayuda por parte de la benevolente mirada de los grandes poderes que a menudo certifican a países que controlan recursos estratégicos, económicos o geopolíticos.

En tales casos, el vicio rinde tributo a la virtud al reconocer, implícitamente, que el principio de la soberanía popular, al menos de la soberanía ejercida en el acto de escoger libremente quién gobernará por algún tiempo, ha ganado la guerra de las ideas casi en todo el mundo. Considero que esta victoria apunta a aquella capacidad de la demo-

cracia que puede ser difícil de tener empíricamente y complicada en predecir en sus consecuencias concretas, pero la cual está casi siempre presente y finalmente probará ser el recurso más poderoso de la democracia.

Una guerra de ideas, ganada

Antes de abordar la afirmación precedente, debería clarificar lo que quiero decir al señalar cuando un país tiene un régimen democrático o es una democracia política. Existen dos componentes básicos. El primero es la realización de elecciones razonablemente justas, de manera que la oposición tenga una oportunidad plausible de ganar. Estas elecciones también deben ser decisivas, en el sentido de que cualquiera sea el ganador, pueda ocupar el cargo para el cual ha competido y durará en su encargo en los términos constitucionalmente prescritos. Segundo, un régimen democrático incluye una serie de derechos, o libertades políticas, tales como la libertad de expresión, de asociación, de movimiento y acceso no monopolizado a la información. La efectividad razonable de estos derechos es una condición necesaria para el desarrollo de elecciones justas y decisivas, y dicha efectividad debe existir antes, durante y después de la emisión del voto. Éstas son las características definitorias básicas de la democracia política; empujan con aquellas que Robert A. Dahl elaboró en su descripción de la “poliarquía”, con la excepción del requisito de la “contundencia decisoria” que he propuesto agregar en algunos de mis escritos.⁴

Ahora necesito hacer dos advertencias: una es que el significado de la democracia se extiende más allá de las condiciones básicas delineadas arriba. La democracia está finalmente basada no en los votantes, sino en los *ciudadanos*. Además de su dimensión política, la ciudadanía incluye dimensiones civiles, sociales y culturales, con ciertos derechos propiamente vinculados con cada uno. Una mejor y más plena democracia es aquella que promueve y apoya una gama amplia de todos esos dere-

⁴ Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Para mi propuesta de la “contundencia decisoria”, véase en especial Guillermo O'Donnell, “Democracy, Law and Comparative Politics”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, Spring, 2001, pp. 5-36.

chos. También es una que resuelve, a través de medios legales y constitucionalmente prescritos, los conflictos y acuerdos que inevitablemente surgen entre tales derechos.

La segunda advertencia se relaciona con mi mención de elecciones “razonablemente” justas y decisivas, y de un grado “razonable” de efectividad de los derechos de la ciudadanía política. Estos términos ciertamente vagos apuntan al hecho de que, como lo he argumentado en escritos recientes, no existe, y nunca lo habrá, una línea divisoria clara y teóricamente fundamentada que pueda decirnos de una vez y por todas cuándo dichas condiciones se han o no cumplido.⁵

Algunas elecciones son más justas que otras, pero no existe una que sea completamente justa, debido a las ventajas usuales de permanencia en el cargo, la sobrerrepresentación de algunas regiones y electorados, el poder del dinero, así como el uso más o menos abierto de los recursos del gobierno en nombre de ciertos partidos que pueden marcar en el terreno de juego. Sin embargo, en un régimen que cumple con las características que he especificado, la oposición tiene una oportunidad razonable de superar tales obstáculos y ganar, incluso si su lucha en ocasiones es cuesta arriba.

Algunos países han recorrido un largo camino para tener elecciones más justas, aun cuando en todas partes el poder del dinero —y la influencia profundamente corrupta por la búsqueda del mismo por parte de los candidatos y partidos— marca una sombra de duda sobre la plena conquista de dichos logros. Los países que se han movido hacia una mayor justeza electoral tienen regímenes electorales de mejor calidad que otras naciones que no han hecho tal cambio. No accidentalmente, los primeros también son países, la mayoría de ellos en el mundo altamente desarrollado, donde las otras dimensiones de la ciudadanía —civiles, sociales y culturales— están más amplia y eficazmente emitidas, si bien lejos de ser plenas. En este sentido, estos países no sólo tienen un régimen democrático, sino que en la promulgación de las diversas dimensiones de la ciudadanía han alcanzado un tipo de democracia de mayor calidad.

Una tipología evidentemente elemental clasificaría a estos regímenes como pertenecientes a un nivel superior en términos de calidad de-

⁵Véase O'Donnell, *op. cit.*

mocrática. Aunque últimamente, la calidad de algunas de estas democracias se ha deteriorado visiblemente, están pobladas en su mayoría por lo que Pippa Norris y sus coautores han denominado ciudadanos “críticos”.⁶

Algunas de las nuevas y no tan nuevas democracias del este y el sur (incluyendo buena parte de América Latina) caen dentro de un segundo e inferior nivel de desempeño de los regímenes democráticos. En estas naciones, las elecciones son generalmente menos justas y las libertades políticas son menos seguras. Las dimensiones de ciudadanía que se extienden más allá de lo puramente político están menos desarrolladas y difundidas. Se trata de democracias de calidad relativamente baja, obstruidas por los efectos malignos de una pobreza recurrente, profunda desigualdad, deficiencias del Estado y una corrupción muy extendida.

El segundo nivel de las democracias encara problemas más serios que los que tiene el nivel superior. Adicionalmente, hoy tienen más de los que tenían hace una década, cuando encaraban la amenaza de una muerte lenta o incluso repentina. Mucha de su población son ciudadanos “escépticos”, quienes reportaron sentir menores niveles de confianza en o respecto de las instituciones democráticas centrales como las legislaturas, los partidos políticos y las judicaturas. Por ejemplo, los datos de la encuesta del Latinobarómetro de 2003 mostraron que la tasa promedio de los encuestados latinoamericanos que expresaron confianza en o aprobación de sus legislaturas nacionales respectivas fue sólo de 23 por ciento. Las judicaturas calificaron mejor con 26 por ciento, mientras que los partidos políticos quedaron atrás abismalmente con una tasa de confianza o aprobación de apenas 14 por ciento.⁷

En cambio, este conjunto de países puede ser identificado, aunque en ciertos casos algo difuso, como un tercer bloque en donde las elecciones, aun cuando realizadas, no son razonablemente justas y muchas libertades políticas están seriamente limitadas. Éstas son democracias *pour*

⁶ Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

⁷ Debo agregar que las tasas de aprobación y confianza dadas son agregados que juntan a los que dijeron que ellos concedían “mucho” confianza o aprobación con aquellos que meramente expresaron “alguna” confianza o aprobación. En la región, el número de personas en la categoría “mucho” fueron menos de un tercio de quienes se agruparon a sí mismos dentro de la categoría “alguna” (véase la página: www.latinobarometro.org).

la galerie, especialmente la *galerie* internacional; se trata de los “autoritarismos electorales” que han recibido recientemente mucha atención dentro de la literatura académica.⁸

Debajo de los regímenes electorales autoritarios permanece un cuarto bloque, cuyos integrantes han ido disminuyendo en tanto los gobernantes autoritarios aprenden las ventajas de las elecciones simuladas. Me refiero por supuesto a aquellos pocos países que realizan elecciones con intentos de legitimación electoral creíbles al mínimo.

Para estar seguros, esta revisión amplia y altamente simplificada es preocupante, y las tendencias se miran desalentadoras. No obstante, esta preocupación aloja en todas las democracias (incluso las más establecidas y consolidadas) el sentimiento e incluso la demanda, muchas veces difícil de ver pero no obstante muy difundida, de que precisamente porque *son* democracias, ellas *pueden y deben* mejorar.

Dignidad humana y el horizonte democrático

La democracia *siempre* proyecta un horizonte de esperanza e insatisfacción. Porque está fundada en las varias dimensiones de la ciudadanía y en la noción de la dignidad humana intrínseca que dichas dimensiones abarcan, la democracia siempre coloca un horizonte abierto. Mira hacia un mejor futuro, esperado y demandado por los seres humanos, quienes se reconocen a sí mismos como portadores de derechos inalienables que el ámbito político debe respetar y fomentar. Esta proyección hacia un futuro interminable e indefinido, siempre riesgoso pero prometedor, corre contra toda clase de gobiernos autoritarios. También se mueve contra los reclamos conservadores o etnocéntricos que hemos alcanzado un cierto “fin de la historia”. Ésta es la gran capacidad de la democracia a la cual he aludido en la primera parte de mi plática.

¿Está la democracia en crisis? La respuesta es afirmativa en los países ricos, donde se sufre una mezcla de dificultades inevitables y autoimpuestas. Éste es un sí incluso más enfático en las democracias de calidad más baja, donde la presencia de importantes actores autorita-

⁸Véase Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rynner, 2006.

rios y la desafección de enormes segmentos de la población pueden mostrar enfermedades no meramente manejables, sino en algunos casos riesgos serios de terminación del régimen democrático. Con todo, debemos considerar que la democracia está y siempre estará en algún tipo de crisis: está redirigiendo constantemente la mirada de los ciudadanos de un presente, más o menos insatisfactorio, hacia un futuro de posibilidades todavía incompletas.

Esto acontece porque la democracia es más que un tipo valioso de arreglo político. También implica la señal, a menudo notoria, de una carencia. Ésta es la *perpetua ausencia de algo más*, de una agenda siempre pendiente que llama por el remedio de los males y por mayores avances en los múltiples temas que, en un cierto tiempo y para una cierta gente, conciernen primordialmente al bienestar humano y la dignidad. Es por eso que los significados de la democracia son tan proteicos y siempre disputados en esencia. También por eso los análisis teóricos y empíricos que diseñamos como cuentistas sociales deben considerar estos significados constantemente variables y polémicos.

Más aún, ésta es la razón de por qué el mundo exhibe, bajo el amplio marco institucional compartido de ejecutivos, legislaturas y judicaturas, diversas *variedades* de democracia, algunas basadas en concepciones individualistas y otras más colectivas o comunales. Por ello es que también las democracias funcionan y, en ocasiones, florecen dentro de contextos alimentados por diferentes tradiciones culturales y religiosas.

Ninguna de estas variedades tiene un reclamo intrínseco de ser mejor que las otras. Sin embargo, las fallidas democracias de más baja calidad de las que he hablado pueden argumentar, justamente, que son mejores que cualquier tipo de autoritarismo. Por inicio de cuentas, éstas *son* democracias, al menos en el sentido político y, por lo tanto, proporcionan a sus ciudadanos un conjunto básico de libertades políticas. También son mejores porque, por mucho, los países con regímenes democráticos se desempeñan mejor que los países gobernados por regímenes autoritarios, especialmente en asuntos cruciales concernientes a los derechos civiles y humanos.

El genio de la democracia, quien salió por primera vez de la botella en la antigua Grecia, fue proscrito por más de veinte siglos antes de resurgir con las revoluciones estadounidense y francesa. Este resurgimiento trajo al centro los componentes republicano y liberal que forman

—junto con los legados de la democracia clásica— la compleja combinación de ideas que caracterizan a la democracia contemporánea.

Durante las grandes revoluciones democráticas del siglo XVIII, ningún mago político, y ha habido y hay muchos, fue capaz de poner al genio de regreso en la botella. La democracia es ahora el espectro que recorre no sólo a Europa sino al mundo entero, emergiendo inesperadamente en países que parecen estar fuertemente atrapados dentro del puño autoritario, y forzando a los dictadores a pagar tributo al simular elecciones libres. El genio democrático también aparece en la insatisfacción de muchos que ya viven dentro de países democratizados. Esto ocurre porque el genio expresa una demanda humana universal por libertad, reconocimiento y respeto, así como en lo que ha sido crecientemente reconocido como un corolario de dichos valores, una demanda por el derecho a tomar parte, libremente, en escoger a aquellos que gobiernan.

En muchas partes del mundo, sin duda, vemos al genio perseguido y desfigurado. También vemos a dicho genio rechazado por la creciente violencia y las amenazas de violencia que plagan la escena internacional. Y aunque en cada caso no podemos predecir cuán potente pueda tornarse el genio en contra de las múltiples fuerzas enemigas, sabemos que el espíritu de la democracia está con nosotros, que está esparciéndose a lo largo del mundo, y que en repetidas ocasiones ha mostrado cuán poderosamente puede dar expresión a las demandas de libertad y reconocimiento a la dignidad humana. Ésta es la gran capacidad de la democracia; éste es un aspecto normativo, pero que tiene fuertes consecuencias prácticas que sólo un empirismo crudo puede ignorar.

Muchas democracias están en crisis, aunque las crisis varían en características profundas y específicas. Más aún, existe en estas crisis algo que pertenece a lo que es lo mejor y más distintivo acerca de la democracia. Porque las crisis de la democracia subrayan su mezcla intrínseca de esperanza e insatisfacción, su rasgo de un vacío que nunca será llenado. En tanto el genio esté allí afuera y nosotros, los científicos políticos, lo nutramos y respaldemos, el vicio tendrá que pagar tributo a la virtud, y al hacerlo, el vicio continuará señalando la ilegitimidad inherente del gobierno autoritario.

Aquellos de nosotros que hemos sufrido la violencia y la humillación a manos de un Estado brutalmente represivo, sabemos por experiencia que continuar esperanzados incluso ante un escenario de obstáculos

aparentemente abrumadores —y lo que es más, hacer del logro de la democracia el punto de referencia para dicha esperanza— puede ser una fuerza inmensa y en ocasiones inesperada. La capacidad de esperanza es el gran atributo de la democracia, una que bajo las circunstancias correctas puede y debe nutrir otras y más específicas capacidades, que pueden promover mejorías en la calidad democrática. Al menos esto es lo que me digo a mí mismo cuando la evaluación de la crisis que encara esta o aquella democracia me trae momentos tristes. Ésta también es la nota de optimismo que me estoy permitiendo compartir con ustedes.

Estoy persuadido que la ciencia política, incluyendo el amplio espacio tan bien cubierto por la Asociación Internacional de Ciencia Política, tiene la enorme responsabilidad de ser un foro de investigación, reflexión y discusión que abarque no sólo el estudio empírico y cuidadoso de las democracias, sino también la elaboración y revaloración de los diversos contextos históricos de los valores que subrayan no sólo una democracia de votantes, sino una de *ciudadanos*.