

El debate sobre teoría democrática y su pertinencia en América Latina

Mauricio Méndez Santa Cruz*

Resumen

En este artículo se describen dos conceptos de democracia: el *procedimentalista* y el *substantivista*, y se discuten sus aplicaciones en América Latina. Se argumenta que durante las tres últimas décadas el debate sobre teoría democrática en América Latina ha sido dominado por una estrecha definición lockeana de democracia, la cual es inadecuada en el contexto latinoamericano. A fin de justificar esta aseveración se muestran las debilidades de la concepción institucionalista de democracia mediante el examen de los trabajos de Robert Dahl, Samuel P. Huntington y Karen L. Remmer, y sus intentos de utilizar ese marco de análisis en la región. Como una alternativa a dicha corriente, que puede ser llamada una concepción más *substantiva* de democracia, se explica a través de los trabajos de John Rawls, Ken Newton, Roland Pennock, Christian Anglade y John Gledhill, entre otros, quienes han expandido el significado de democracia en una forma más apropiada para el estudio de las sociedades latinoamericanas.

Abstract

This article describes two concepts of democracy: The *substantivist* and the *proceduralist* concepts. During the last three decades, the debate on Latin American democratic theory has been dominated by a thin Lockean definition, which is inadequately applied to understand Latin American reality. Also, this article demonstrates the weaknesses of the institutional concept of democracy developed by Robert Dahl, Samuel P. Huntington and Karen L. Remmer when applied to Latin America. There is also an alternative view called substantivist approach, which might be a better academic tool to study Latin American societies. Among those who sustain this view are John Rawls, Ken Newton, Roland Pennock, Christian Anglade and John Gledhill.

Resumo

Neste artigo se descrevem dois conceitos de democracia: o *procedimentalista* e o *substantivista*, e se discute suas aplicações na América Latina. Argumenta que durante as três últimas décadas o debate sobre teoria democrática na América Latina tem sido dominado por uma restrita definição *lockeana* de democracia, que é inadequada no contexto latino-americano. Com o objetivo de justificar esta afirmação, a fragilidade da concepção institucionalista de democracia é destacada mediante o estudo dos trabalhos de Robert Dahl, Samuel P. Huntington e Karen L. Remmer, e suas tentativas de utilizar esta referência de análise na região. Como uma alternativa a tal corrente, o que pode ser denominada uma concepção mais substantiva de democracia, são analisados os trabalhos de John Rawls, Ken Newton, Roland Pennock,

* Doctor en Política Social y Administración por la Universidad de Kent, Canterbury, Inglaterra. Tutor en la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Christian Anglade e John Gledhill, entre outros, que têm ampliado o significado de democracia de uma forma mais apropriada para o estudo das sociedades latino-americanas.

El debate sobre democracia liberal frecuentemente se remite a los dos *Tratados de Gobierno* de Locke, los cuales son los cimientos de la legitimación moderna de gobierno. Locke cuestionó a la monarquía absoluta del siglo XVII en Inglaterra, entonces legitimada por la teoría del derecho divino, y sugirió una reforma liberal. Esta reforma consistió en substituir a la monarquía absoluta por un gobierno que fuera producto de un acuerdo ciudadano. A partir de entonces, un contrato social respaldado por una obligación legal será la única fuente de legitimidad para el gobierno. Locke desarrolló la idea del poder ciudadano, como el derecho a hacer leyes con penas a fin de regular y preservar la propiedad privada, por un lado, y por el otro, como el acuerdo para obedecer el deseo de la mayoría.

Esta concepción lockeana de democracia ha sido reformada y es el punto de partida de un nuevo concepto de democracia que es conocido como *procedimentalista* o *institucionalista*. Los principales exponentes de esta escuela son académicos estadounidenses como Joseph Schumpeter, Robert A. Dahl, Jeanne J. Kirkpatrick, Samuel P. Huntington y Karen L. Remmer, quienes proyectan las características de su propio sistema político y lo toman como su modelo empírico. Para ellos, “democracia tiene un significado útil sólo cuando es definida en términos institucionales” (Huntington, 1989:15).

Robert A. Dahl cree que cualquier teoría de democracia requiere de una serie mínima de características que la demarquen en términos operacionales u observacionales: el concepto de democracia, para él, presupone alguna manera de distinguir líderes y no-líderes o, en otras palabras, alguna manera de distinguir al relativamente más y al relativamente menos poderoso. Entonces, cuando hablamos de un sistema democrático de toma de decisiones, presumiblemente queremos decir que el poder, o control, está distribuido de manera bastante igualitaria entre la sociedad; ésta es simplemente otra forma de decir que los líderes son altamente controlados por los no-líderes (Dahl, 1986b:84).

Sin embargo, Dahl admite que no contamos con un criterio enteramente satisfactorio para distinguir las diferentes distribuciones de poder, y que esto es un obstáculo mayor en el proceso de elaborar una teoría satisfactoria de democracia. Un segundo obstáculo para Dahl es el nivel de actividad política que la democracia presupone. Sugiere que algún nivel mínimo de participación ciudadana es requerido como una de las condiciones necesarias para la democracia, aunque es difícil decir, de manera precisa, cuánto debe de ser este mínimo.

Dahl está consciente de que el término democracia puede ser usado, por una parte, como una descripción de una meta que tal vez nunca será alcanzada y, por otra, como una forma de distinguir a los sistemas políticos comúnmente llamados democracias. Dado que él está interesado en esta última concepción, se dio a la tarea de estudiar los regímenes convencionalmente llamados democracias en el mundo moderno, y desarrolló el concepto de *poliarquía*. Dahl entiende a la poliarquía, o democracia pluralista, como un conjunto de instituciones que son el resultado de

intentos por adaptar ideas democráticas al Estado moderno. Puede ser entendida, además, como un tipo de régimen distintivo debido a la combinación de dos características generales: su relativamente alta tolerancia a las oposiciones –aquellos que se oponen a la conducta del gobierno– y las relativamente extendidas oportunidades [que ofrece] para influir en la conducta del gobierno, incluyendo la remoción –con el uso de medios pacíficos– de oficiales de gobierno, en servicio (*Ibid.*:230).

Dahl propone siete características necesarias para el concepto de poliarquía:

- 1) Un sufragio extendido y hoy en día casi universal, 2) sufragio coextensivo con el derecho de ser candidato a un puesto público, 3) elecciones conducidas de manera justa, acompañadas por insignificante o inexistente coerción, 4) protección extensiva de la libertad de expresión, incluyendo críticas al gobierno, al régimen, a la sociedad, a la ideología dominante, y así sucesivamente, 5) existencia de fuentes de información y persuasión alternativas y frecuentemente competitivas que no estén bajo el control del gobierno, 6) alto grado de libertad para formar organizaciones relativamente autónomas de gran variedad, incluyendo de la manera más crucial, partidos políticos de oposición, y 7) relativamente alta sensibilidad del gobierno hacia electores y resultados electorales (*Ibid.*).

Entonces, puede ser inferido que democracia para Dahl implica, primeramente, contienda pública en elecciones y el derecho a participar. Además, democracia se refiere a un sistema político que es relativamente sensible respecto a todos sus ciudadanos, quienes deben de ser considerados políticamente iguales. Finalmente, democracia es un sistema de derechos necesarios para la existencia y funcionamiento de la propia institución.

El artículo de Ken Newton, “A critique of the pluralist model”, es tal vez la más influyente crítica al concepto de poder y democracia de Dahl.¹ Newton censura a Dahl al decir que está equivocado cuando asume que no-elites mantendrán control sobre elites sí, y sólo si, elites compiten entre ellas por el apoyo de no-elites, y sí y sólo si, existe una sociedad organizada para expresar y proteger sus demandas. Newton apunta que la importancia de un sistema político pluralista “no descansa en el número o naturaleza competitiva de las elites, sino en el grado en que las elites son sensibles y responsables con las no-elites” (1969:212), lo cual Dahl acepta.

Newton argumenta que es una ficción pensar en una democracia pluralista deseosa de distribuir el poder a toda la población de manera equitativa. Más bien, sugiere, debemos de estar concientes que dicho sistema político favorece a algunas secciones de la sociedad en detrimento de otras. Newton introduce lo que él cree son las prin-

¹ Newton enlista lo que él cree son las dos principales suposiciones inadecuadas hechas por la escuela pluralista: primero, que ellos raramente examinan la relación de elites con no elites, sino que se enfocan en el número de elites en la comunidad. Y segundo, que creen que una democracia es sólo un número de centros de poder en competencia en una sociedad, y olvidan que “una sociedad en la cual elites son altamente sensibles y responsables con no-elites es el producto terminado de un sistema democrático pluralista” (1969:212).

cipales características –no tomadas en cuenta por Dahl– de las sociedades democráticas existentes: 1) Algunas secciones de la sociedad no están organizadas en grupos pluralistas, 2) algunas inequidades políticas son acumulativas, 3) algunos grupos políticos son considerablemente más débiles que otros, 4) algunos grupos tienen negado el acceso al proceso de toma de decisiones y al *statum* político y 5) aquellos con poca o ninguna influencia directa pueden también no tener influencia indirecta.

Otro defensor de la concepción legalista de democracia es Samuel P. Huntington. Comparte con Robert Dahl un profundo interés en el comportamiento electoral. Al definir democracia, Huntington evade cualquier referencia a los propósitos democráticos. Para él,

cada autor tiene su propio grupo de propósitos, por lo que el debate sobre el significado de democracia es transformado en un debate de un alcance aún más amplio sobre cuáles son los fines moralmente justificables del Estado (...) los fines expuestos son siempre de un carácter ideal, tan amplio y vago, que son virtualmente inútiles en términos de clasificar gobiernos (...) si democracia es definida en términos de otros importantes fines sociales, como justicia, igualdad, o realización individual, se vuelve imposible analizar la relación entre democracia y estos otros fines (1989:14).

Como una consecuencia de esta posición, Huntington está más preocupado por los medios para alcanzar la democracia que por los fines de dicho sistema de gobierno. Es por eso que ofrece tres dimensiones claves, por medio de las cuales podemos medir el estado democrático de cualquier régimen: 1) el grado por el que los líderes son seleccionados a través de elecciones competitivas o por otros medios; 2) el alcance y naturaleza de la participación ciudadana en el gobierno, y 3) el alcance y naturaleza del control del gobierno sobre la sociedad y particularmente sobre la economía (*Ibid.*:16).

Huntington cree, entonces, que la definición institucional de democracia hace posible distinguir a los sistemas democráticos de gobierno de otros sistemas contemporáneos de gobierno como el autoritarismo o el totalitarismo. Y aún más: dicha definición nos provee de herramientas para analizar si los regímenes se están volviendo más o menos democráticos.

Karen L. Remmer sigue el mismo patrón. En su artículo “The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980’s”, examina los efectos de la crisis económica en los resultados electorales y revela algunas de las debilidades y deficiencias de la concepción institucionalista de la democracia. Remmer cree que “la peor crisis económica de Latinoamérica desde la Gran Depresión coincidió con la más profunda ola de democratización en la historia del continente” (1991:779). Hace esta aseveración basada en el hecho de que durante los años ochentas la región tuvo la más grande y extendida serie de elecciones. Entonces, ella considera equivalente elecciones con democracia. Obviamente, el enfoque institucionalista de Remmer confunde instituciones con la función que, se supone, la institución cumplirá, un gran error si uno analiza a América Latina, donde “la ley es en prin-

cipio obedecida, si bien en la práctica no necesariamente se obra de acuerdo a ella” (Anglade, 1992:18).

Este y otros errores en los que ha incurrido la escuela institucionalista, en su intento por analizar el proceso democrático en América Latina, pueden ser vistos mediante el estudio del enfoque substantivista de la democracia. En este punto, nos debemos preguntar si la democracia debe de referirse sólo a los procesos políticos o si ésta debe incluir, además, a los derechos políticos. ¿No son las instituciones sólo medios para alcanzar algo en la sociedad? Teóricos contemporáneos como John Rawls, J. Roland Pennock, Christian Anglade y John Gledhill, entre otros, se hacen esta pregunta y tienen una opinión diferente sobre el significado de la democracia que la de los procedimentalistas. Su concepción de democracia consigna propósitos y no sólo procedimientos de las prácticas vigentes. Todos estos autores comparten la idea de que los procedimientos administrativos e instituciones con que cuenta cualquier régimen, son indicadores poco confiables para determinar sus atributos democráticos. Ellos aseguran que su afirmación se vuelve más clara cuando uno trata de analizar a Latinoamérica con un enfoque institucionalista.

Pennock, por ejemplo, argumenta que la democracia “tiene dos definiciones, tal vez mejor concebidas como dos aspectos de la misma cosa. Primero, es una práctica o método de gobierno, un conjunto de formas y procedimientos. Segundo, se relaciona con fines en vez de medios, con un ideal o grupo de ideales” (1989:15). Pennock justifica el ideal democrático asumiendo que la vida y bienestar de sus habitantes deben ser su punto de partida. La democracia liberal debe reconocer y apoyar valores humanos supremos como autonomía individual, racionalidad y moralidad. El ideal democrático reconoce a los seres humanos “como seres racionales capaces de realizar acciones autónomas y de indefinido desarrollo personal” (*Ibid.*:23). Autonomía, entonces, supone libertad, tanto política como civil.

Rawls, como Pennock, está preocupado por un concepto de democracia que suponga derechos civiles y políticos, y da a entender una teoría de democracia en su bien conocida teoría de justicia distributiva o *primer principio de justicia*: “cada persona debe disponer de un derecho igual al más extenso sistema de libertades básicas que sean compatibles con similares libertades para todos” (Rawls, 1989:302). Como un *segundo principio de justicia*, Rawls propone el requisito de igualdad de oportunidades y lo que él llama *el principio de diferencia*, por medio del cual, las desigualdades sociales y económicas sólo podrán existir y admitirse si sirven para mejorar la posición de los menos aventajados, quienes no podrían mejorar de cualquier otra forma. Además, que en estas circunstancias, los cargos y las prerrogativas deben ser accesibles para todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Rawls argumenta que el primer principio tiene prioridad sobre el segundo, y que esta prioridad se basa en lo que él llama *la prioridad de la libertad*. Pone especial énfasis en el papel de las instituciones en la sociedad, es decir, en la familia, el mercado, y la que considera más importante, la Constitución. Para él, lo que es

justo o injusto depende de la forma en que las instituciones se ocupan de las desigualdades que existen entre la población. De acuerdo con Christian Anglade, “un balance final –o minimalista– de la agenda democrática liberal está inspirado, entonces, por un enfoque rawlsiano del imperio del Derecho, poniendo énfasis tanto en la substancia como en la forma, e incluyendo a) derechos civiles y políticos iguales, b) derechos socio-económicos mínimos, y c) rendición de cuentas” (1992:9).

El mismo Anglade presenta una clara descripción del debate entre institucionalistas y substantivistas en el contexto latinoamericano. Define formas y procesos como meros instrumentos para alcanzar los fines de la democracia. Entonces, “el carácter democrático del imperio del Derecho está definido, a la vez, por sus formas y por su substancia (...) lo que define a una democracia no es la ley como tal, sino lo que dice la ley, es decir, su substancia y la amplitud en que dicha ley es ejecutada” (*Ibid.*:7 y 8). Anglade cree que no podemos hablar de democracia cuando una gran proporción de la población está política y socialmente excluida, debido a los altos niveles de pobreza que limitan el nivel de participación política y a una falta de representación política de sus intereses en el gobierno. Él está conciente de que los derechos civiles son frecuentemente violados en América Latina, y que aquellos que cometen este tipo de abusos aparentemente operan con total impunidad. También hace notar que la garantía latinoamericana de contar con procesos electorales libres es, la mayoría de las veces, dudosa. Con respecto a la competitividad de las elecciones en América Latina, dado que se refiere no sólo al número de partidos políticos conteniendo en la elección sino “a la amplitud en la que los partidos compitiendo por los votos de los electores ofrecen opciones significativas al electorado, (...) la competitividad del proceso electoral tiende a ser bastante formal: mientras más limitada sea la representatividad de los partidos, más limitada será la competitividad de las elecciones” (*Ibid.*:14). Más aún, Anglade señala la importancia de la rendición de cuentas en las democracias representativas. Demuestra que la práctica de rendición de cuentas en Latinoamérica es frecuentemente menos clara que lo que asume la teoría institucionalista. La mayoría del tiempo el Presidente es el único poder en este sistema de tres poderes y su rendición de cuentas al Congreso muchas veces es reemplazada por la práctica de gobernar por decreto. Un problema que rara vez es resuelto por la Suprema Corte.

John Gledhill argumenta que no obstante tener en teoría protección legal, el ciudadano, especialmente “el pobre”, es frecuentemente privado de gozar de derechos liberales básicos en América Latina. Gledhill afirma que la gente de bajos ingresos (las masas o “the many”, en sus propias palabras) no están necesariamente marginados socialmente, pero sí enfrentan un problema de representación y acción política que ha sido empeorado por formas contemporáneas de globalización. Los pobres son difícilmente vistos como sujetos de derechos, más bien lo son como receptores de caridad o como útiles masas legitimadoras de intereses políticos, que pueden ser “compradas” a través de estructuras clientelares: “sus demandas tienen dificultad para alcanzar los altos niveles ético-políticos de corte

universal no sólo seccional –un ejemplo clásico de este problema lo es el sindicalismo (...) En contraste con las ‘viejas’ clases trabajadoras, el ‘pobre’ contemporáneo enfrenta un problema de *anonimato* en el sentido de falta de una definida personalidad social” (Gledhill, 2001:2).

A pesar de que las doctrinas contemporáneas de derechos humanos ligadas con la tradición liberal occidental han sido incluidas en las Constituciones latinoamericanas, los pobres están todavía excluidos del bienestar más básico. Como resultado, la mayoría de sus demandas individuales y colectivas se enfocan en obtener lo que en papel ya les pertenece, como el derecho a la vivienda, educación, salud, trabajo y derechos similares. Existen serios problemas que tienen que ser abordados antes de llamar a un Estado democrático, sólo porque su Constitución aboga por la defensa de los derechos de los individuos, su sociedad está basada en relaciones de mercado y de vez en vez lleva a cabo elecciones abiertas. Como lo apunta Gledhill:

el respeto por los derechos democráticos es una condición necesaria para el debate abierto sobre los diferentes modelos de justicia social. Sin embargo, el valor de las elecciones libres y justas puede parecer limitado para las familias que enfrentan empobrecimiento creciente, independientemente de sus preferencias electorales. Permanecer libre de arrestos arbitrarios y tratamientos inhumanos y degradantes a manos de otros ciudadanos o agentes del Estado es una condición necesaria para tener los niveles mínimos de bienestar social. Pero obligar a los Estados a respetar los derechos humanos no reduce necesariamente la cantidad de violencia que los ciudadanos experimentan si el creciente empobrecimiento desgasta el tejido social en otras formas (*Ibid.*:4).

Finalmente, abordo el tema del derecho a la participación política como una característica fundamental de la democracia. No limito la participación política a un punto de vista pluralista, el cual se refiere sólo a la participación ciudadana en las elecciones –en el proceso de hacer campaña y votar–, sino

a aquellas actividades realizadas por ciudadanos privados que son en mayor o menor forma dirigidas a influir en la selección de personal gubernamental y/o las acciones que ellos toman (...) –un tipo de participación que– pone énfasis en procesos de influir [en las] políticas gubernamentales, no llevarlas a cabo: enfatiza un flujo de influencia ascendente desde las masas; y sobre todo, no implica apoyo de un pre-existente interés nacional unificado, sino que es parte de un proceso por el que el interés o intereses nacionales son creados (Verba y Nie, 1972:2 y 3).

Por más que hoy en día algunos autores argumentan que la participación política o “democracia directa” es materialmente imposible, dada la creciente complejidad de las sociedades industriales modernas (Bobbio, 1986), el derecho de asociación con propósitos políticos fue considerado por Alexis de Tocqueville, en *Democracia en América*, “como inalienable en su naturaleza como el derecho a

la libertad personal” (1945:203). Debido a los rasgos autoritarios de un número de países latinoamericanos, el Estado tiende a limitar el desarrollo de organizaciones que pudieran poner en riesgo a la ideología dominante y/o pudieran constituir un peligro para las elites en el poder.

Conclusión

Este repaso parcial al debate actual sobre teoría democrática en América Latina ha intentado demostrar lo siguiente: primero, que el concepto de democracia debe de incluir valores básicos, un ideal democrático; segundo, que los valores asociados con el concepto de democracia liberal no están garantizados en América Latina, y, finalmente, que la escuela institucionalista no aprecia que el solo hecho de tener instituciones no garantiza que los derechos sean protegidos; que los mecanismos que supuestamente velan por los derechos en verdad trabajen; y que las instituciones a cargo de supervisar que dichos mecanismos trabajen, rindan cuentas. Entonces, es deseable que al referirnos al concepto de democracia nos refiramos al concepto substantivo. Soy consciente de que el uso de dicho enfoque teórico puede complicar el análisis en términos de *medir* los grados de democratización de cualquier sistema político, algo que resulta más fácil cuando se usa el enfoque procedimental. El problema con la interpretación substantiva de democracia es especificar qué niveles de inequidad máximos deben existir antes de que uno asegure que la democracia está ausente. No obstante lo anterior, prefiero tomar ese riesgo antes de usar un marco analítico que fácilmente puede llevarnos, por las razones ya expuestas, a conclusiones engañosas en el estudio de los sistemas políticos latinoamericanos.

Bibliografía

- ANGLADE, Christian (1992), *Democracy and the Rule of Law in Latin America (Democracy in Latin America: Examining the Minimalist Liberal Democratic Agenda)*, Colchester, Reino Unido, Department of Government, University of Essex (manuscrito).
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DAHL, Robert A. (1986a), *Democracy, Liberty and Equality*, Norway, Norwegian University Press.
- DAHL, Robert A. (1986b), “Power as the Control of Behaviour”, en Steven LUKES (editor), *Power*, Oxford, Blackwell.
- GLEDHILL, John (2001), “Some conceptual and substantive limitations of contemporary Western (Global) discourses of rights and social justice”, en Conferencia *Exclusion and Engagement. Social Policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 22 y 23 de marzo, ponencia.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1989), “The Modest Meaning of Democracy”, en Robert

- A. PASTOR (editor), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meier.
- NEWTON, Ken (1969), "A Critic of the Pluralist Model", en *Acta Sociológica*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 12.
- PENNOCK, J. Roland (1989), "The Justification of Democracy", en Geoffrey BRENNAN y Loren E. LOMANSKY (editores), *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RAWLS, John (1989), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.
- REMMER, Karen L. (1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", en *American Political Science Review*, núm. 85 (3).
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1945), *Democracy in America*, New York, Alfred A. Knop and Random House, vol. 1.
- VERBA, Sidney y Norman H. NIE (1972), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York/Londres, Harper and Row.