

Los retos de la democracia en América latina¹

The challenges of democracy in Latin America

Gianfranco Pasquino

Gianfranco Pasquino es Profesor Ordinario de Ciencia Política en la Universidad de Bologna, Italia. Es también Profesor Asociado Superior de Ciencia Política en el Centro de la Universidad Johns Hopkins en Bologna, donde imparte clases de Política italiana y Desarrollo político comparado. Autor de numerosas publicaciones vinculadas con el poder, la democracia, los sistemas políticos comparados, entre los temas más relevantes.

Cuando me pregunto sobre las democracias, siempre tengo algunas certezas y muchas dudas. Dudas que espero sean creativas. Es decir, la democracia produce algo importante que debe ser analizado desde el punto de vista teórico y desde los puntos de vista prácticos también. Eso es lo que creo e intento hacer hoy.

Se puede decir que hay dos tipos de democracias. Hay democracias ideales o democracia ideal, y hay democracias reales o realizadas o realmente existentes. Todos, creo, tenemos una visión de nuestra democracia ideal.

Probablemente, hay tres características fundamentales que compartimos: la democracia debe, etimológicamente, ser el poder efectivo del pueblo; la democracia debe garantizar la libertad, la libertad personal y la democracia debe, dicen, pero es un problema, producir igualdad o igualdades o, como vamos a ver, igualdad de oportunidades.

Los tres elementos, cuando existen, producen una democracia ideal. La mayoría de los utopistas comparten las tres características. Pero las tres características tienen problemas porque no sabemos exactamente qué significa poder efectivo del pueblo; sabemos que la libertad tiene límites, como algunos filósofos han dicho, el límite de mi libertad es la libertad del otro entonces como marcamos los límites es un problema, y sabemos que la igualdad no es posible, la igualdad en singular. Hay un caso especial de igualdad: *Animal Farm* de Orson Orwell. Cuando todos son iguales, aún hay algunos que son más iguales que otros. Entonces, los tres elementos de la democracia ideal son los que debemos analizar.

Sabemos que hay otro problema, es decir que hay dos tipos de igualdades que deben ser analizadas. La igualdad de *input*: la posibilidad para todos de expresar sus opiniones, preferencias e intereses que es algo que muchas democracias garantizan, y luego hay una igualdad que no es prácticamente posible, es decir, la igualdad de *output*, de decisiones, de consecuencias, de resultados.

Pero no podemos quedar satisfechos simplemente con decir que no es posible obtener la democracia ideal. La democracia ideal es una especie de estrella polar del pensamiento político y de la acción política.

Si los políticos no tienen una idea de la democracia ideal que quieren buscar, son malos políticos. Y los teóricos no pueden olvidar que hay una democracia ideal que

probablemente todos, de una manera u otra compartimos. Después existe la democracia realizada o realmente existente, que es la que existe en cada país que quiere ser democrático. La democracia que vemos todo el tiempo, en Argentina, en Italia, en Inglaterra, en Estados Unidos(...) hay más o menos noventa democracias, si democracia es solamente elecciones bastante libres que producen consecuencias. Pero si las democracias, democracias obviamente existentes, son definidas de acuerdo a la constitución y al liberalismo –en el sentido más amplio del liberalismo–, probablemente no hay más de treinta o treinta y cinco democracias que pueden definirse como “liberal- democracias”. Liberal-democracia no significa que no hay liberalismo dentro de las socialdemocracias realmente existentes. Sería un error muy grave decir que las democracias de Suecia, de Noruega, de Dinamarca, no son liberal-democracias, lo son, y asimismo, también socialdemocracias.

Las democracias realmente existentes son democracias donde el pueblo ejerce el poder a través de sus representantes. Pero, el pueblo puede ejercer el poder también a través de algunos elementos de la Constitución, como por ejemplo, el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de los que gobiernan. Todos probablemente recuerdan cuando Schwarzenegger llegó a ser gobernador de California, fue a través de una revocatoria, la revocatoria del gobernador en el cargo –demócrata–, e inmediatamente, en la misma boleta, la elección de Schwarzenegger. La revocatoria que existe en muchos estados de los Estados Unidos es un elemento de democracia, puedo decir, cultural-institucional.

Segundo, sabemos que hay libertad en las democracias realmente existentes. Pero sabemos que la libertad tiene límites en la seguridad. La libertad puede ser limitada cuando hay problemas de seguridad personal, y en América latina sabemos que hay problemas de seguridad personal, y sabemos que hay muchos países, incluso los Estados Unidos, donde hay problemas de seguridad personal.

Sabemos también que la igualdad que tenemos en las democracias realmente existentes es en la mayoría de los casos, la igualdad de voto. Pero esa no es la mejor definición de igualdad. La mejor definición de igualdad en la democracia realmente existente es igualdad frente a la ley. Es la definición que Aristóteles utilizó: “isonomía”, *nomos*, ley, *iso*, mismo, igualdad frente a la ley. Pero es un problema porque sabemos que en la mayoría de los casos, en las democracias realmente existentes, no hay igualdad frente a la ley. Si ustedes tienen dinero y tienen un buen grupo de abogados, son, por decir, más iguales que los que no tienen dinero y un grupo de abogados y eso conlleva consecuencias.

Creo que es importante, cuando hablamos de la libertad, saber que la libertad probablemente más importante dentro de una democracia es la libertad de *input*, la libertad de palabra, *free speech*. La mayoría de las palabras que utilizamos cuando hablamos de política son de origen griego o de origen inglés, y no es casual, la democracia nació en Grecia y continuó en los Estados Unidos. En Inglaterra hay un debate acerca de si la democracia comenzó en Inglaterra o en los Estados Unidos, es un debate interesante que hoy no podré desarrollar aquí.

Pero *free speech*, la libertad de palabra, es exactamente lo que existía en Atenas, lo que existía en las asambleas de las pequeñas ciudades de los Estados Unidos

y en muchos lugares de Inglaterra. Pero *free speech*, la libertad de palabra, no es bastante porque si todos hablan y nadie escucha, no hay democracia. Hay, lo que podemos definir como “confusión”, y confusión no es, nunca es, democracia. No hay una confusión creativa que conduzca a la democracia, no. La democracia tiene reglas, entonces si hay confusión, no hay democracia.

Sabemos que hay algunas desigualdades que no son particularmente importantes desde el punto de vista de la democracia, pero sabemos que hay desigualdades políticamente relevantes. La mayoría de los teóricos de la democracia no han reflexionado sobre la pobreza como desigualdad políticamente existente. Hoy sabemos –existe un excelente estudio de Sydney Verba, y de sus colaboradores, sobre los Estados Unidos–, que la pobreza produce desigualdades políticamente relevantes. Los que son pobres no se organizan, los que son “bastante ricos”, se organizan. Los que son pobres no tienen las herramientas para influir sobre las decisiones políticas. Los que son ricos sí las tienen.

Cuando Tocqueville visitó los Estados Unidos vio que los americanos, frente a un problema se organizaban ¿Por qué? Porque tenían una gran igualdad de condiciones sociales. En sociedades en las cuales las condiciones sociales no son “más iguales” es muy difícil. Es muy improbable que los pobres se organicen. Puede existir una situación en la cual hay organizadores políticos y sociales, por ejemplo. Eso es bueno, porque se reducen las desigualdades, pero la desigualdad de las condiciones sociales disminuye la calidad de la democracia: la democracia continúa existiendo pero es una democracia de baja calidad.

Tenemos otros problemas. Es decir, y sería el título de mi conferencia, hay retos a la democracia en todo el mundo, no solamente en América latina, aunque el título alude a ella. Hay retos universales que podemos buscar en todas la democracias, y hay retos específicos de algunas democracias. Es necesario diferenciar, distinguir, entre los dos tipos.

Creo que podemos decir que continúa existiendo el autoritarismo en muchos países del mundo, este es un reto universal de la democracia. El autoritarismo es un riesgo universal de la democracia. Cuando existe autoritarismo, no existe democracia. Pero hay democracias en las cuales hay hombres –raramente mujeres–, hombres autoritarios que desafían a la democracia. Entonces, el autoritarismo, la idea de que un hombre puede decidir para todos, es una idea que continúa existiendo en muchos lugares, en muchas democracias.

La idea de que hay grupos de hombres mejores que podrían gobernar mejor que los que hemos elegido, es una idea que continúa existiendo. Es decir el gobierno de los mejores, de los pocos, de los oligarcas, es una idea que sobrevive en la práctica en muchos lugares. Rusia es un ejemplo perfecto del gobierno de los oligarcas. Tienen dinero pero no necesariamente tienen cultura política, no necesariamente tienen legitimación, pero tienen dinero, entonces transforman su dinero en poder político.

Después hay retos específicos. Hay tres retos específicos a la democracia, siempre, probablemente cuatro; seguro hay tres pero vamos a indagar si hay un cuarto también.

*El primer reto es el populismo. Es un reto que todos en América latina conocemos pero que conocemos en Europa también, porque el populismo es algo que existe dentro de la democracia. Si la democracia es poder del pueblo, el pueblo existe, ¡debe existir! El pueblo tiene muchas emociones, muchas pulsiones, el propio pueblo puede producir populismo entonces; no podemos eliminar el reto del populismo dentro de la democracia. Nunca podemos eliminar completamente el reto del populismo. No podemos evitar el reto porque si eliminamos el reto, eliminamos al pueblo, y si eliminamos el pueblo, adiós a la democracia.

El populismo (tengo un problema con el idioma, no sólo con el español, sino con la palabra), es una línea dentro de la democracia, una “pista” dentro de la democracia y probablemente la mejor palabra es que el populismo es una “sombra” dentro de la democracia. Pero, es una sombra dentro de las constituciones mismas de la democracia. La Declaración de la Independencia de los Estados Unidos es *We the people*; el primer artículo de la Constitución italiana, que tiene un poco de populismo pero no mucho, es *la sovranità appartiene al popolo*, “la soberanía pertenece al pueblo”. Prácticamente en todas las constituciones hay referencias al pueblo.

¿Qué es el populismo en algunas pocas palabras?

Es una relación entre un líder y el pueblo. El pueblo no está organizado y el líder no quiere intermediario. El líder intenta expresar al pueblo su capacidad de representar todo lo que el pueblo quiere. El líder siempre dice que escucha al pueblo, pero porque no hay organizaciones intermediarias, porque las relaciones no son plenamente libres, nace una relación plebiscitaria entre el pueblo y el líder. Cuando el pueblo no es organizado llega a ser prácticamente un elemento manipulado por el líder. Tocqueville tenía razón, las asociaciones intermedias impiden al líder caer en el populismo. Las asociaciones intermedias le impiden al líder crear populismo, porque en los Estados Unidos hay situaciones donde vemos populismo pero hay muchas asociaciones intermedias. Entonces, aún con un poco de populismo, la democracia puede ofrecer oportunidades de participación e influencia.

En América latina hay asociaciones intermedias pero son débiles, son movimientos que aparecen y desaparecen. Entonces no pueden desafiar al líder. Cuando hay partidos organizados el líder muy difícilmente puede llegar a ser un líder populista. Pero si no hay partidos organizados, el populismo parece ser un peligro constante para la democracia.

En general, cuando estoy en el extranjero no hablo de Italia. Pero si ustedes conocen un poco de Italia, saben que los partidos políticos italianos implosionaron en el año 1992, 1993 y 1994 y aparecieron líderes populistas. Junto con Berlusconi, el líder de la Liga Norte, Bossi fue un líder populista, y muchos otros pequeños líderes aparecieron porque el sistema de partidos no existió más. Entonces el problema fue que sin partidos, los pequeños líderes pueden construir pequeñas organizaciones populistas, con diferentes recursos e impactos sobre la política y el sistema político. Italia tiene hoy bastantes desafíos populistas, pero no es claro si los populistas van a ser más fuertes que las instituciones republicanas. Creo que no.

Hay otros elementos populistas en Europa también, que no voy a explorar, pero lo que quiero subrayar es que el populismo está siempre presente en todas las de-

mocracias. Todavía, especialmente cuando las democracias son verdaderamente estructuradas, tienen instituciones, reglas que todos respetan, tienen elecciones libres y frecuentes, regulares, el populismo puede ser puesto en duda. La cuestión que quiero subrayar es que el populismo está siempre presente en todas las democracias, principalmente cuando las democracias tienen elecciones libres.

*El segundo reto a las democracias realmente existentes, es el reto de la corrupción. La corrupción existe en todo el mundo, podríamos decir que existe en todas las democracias pero, afortunadamente, tenemos un ranking de corrupción que es extraordinario.

Hay un pequeño libro de un autor inglés sobre la corrupción que es espectacular. La corrupción no es exclusivamente política, la hay en el Estado, en el mercado, en la sociedad, etc. Todos debemos preguntarnos si en algún momento no hemos aceptado un intercambio de corrupción. Pero si el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente, la corrupción corrompe de muchísimas maneras. Sin una vigorosa intervención de la política, la sociedad no puede desvincularse de la corrupción ni política ni social. Y la política no puede liberarse de la corrupción si la sociedad misma está corrupta.

Existe una investigación muy interesante para evaluar la inclinación a la corrupción. Los encuestadores en algunos sistemas políticos distribuyeron en diferentes lugares de las ciudades más grandes billeteras y, ¿cuántas billeteras fueron restituidas a la policía en los diferentes países? Noruega y Dinamarca, el 100% de las billeteras fueron restituidos a la policía. En Singapur que es un caso interesante porque no es una democracia, pero hay un tremendo control social, 90% de las billeteras. Finlandia y Escocia, 80%; Japón y Corea del Sur, 70%. Argentina, 44%, Italia 35%, menos que en Argentina. El país más corrupto de la categoría es México, con un 21% ¿Cuál es el ranking de los países corruptos? Los primeros son los menos corruptos: Finlandia es el país menos corrupto del mundo, Argentina es el número 108, es uno de los países más corruptos. Italia es el número 42, bastante corrupto (el ranking puede cambiar en el tiempo, pero la tendencia, en Italia, es negativa). En la Unión Europea, Italia es el más corrupto a excepción de Grecia. Eso es un problema, un problema social, si la corrupción existe en la sociedad, entonces los ciudadanos no reaccionan de manera fuerte contra la corrupción política, nunca es posible resolver el problema de la corrupción política. La corrupción política corrompe todo el sistema, corrompe a la democracia. La corrupción es un verdadero cáncer. No sé cómo se puede resolver pero la mayoría que estudia esto, cree que no se puede resolver si no existen reglas que intenten impedir la corrupción y jueces independientes. Aquí hay otra palabra en inglés que no puede ser traducida fácilmente, es decir si no hay *rule of law*, si no hay “gobierno de la ley”, la igualdad frente a la ley es, como hemos visto, muy importante, la *isonomía*, no se puede resolver el problema de la corrupción.

*Tercer reto: probablemente, el tercer reto de todas las democracias en América latina, más que en la mayoría de los otros países democráticos, es la violencia. Cuando la fuerza, la intimidación, cuando la violencia es utilizada, no somos todos iguales. La violencia produce corrupción. La violencia es típicamente una

enfermedad, es una enfermedad que no se puede curar si no hay jueces, si no hay guardias, policías hábiles y no corruptos, que es otro problema.

Un libro fantástico que he leído, es de una teórica política de Harvard, Judith Shklar –que murió hace unos años atrás– dice que la violencia y la crueldad son los dos elementos más liberales. Porque la crueldad produce miedo y entonces automáticamente impide la relación entre hombres y mujeres que producen la democracia, es decir confianza. Sin libertad no puede existir confianza (*trust*) y si no hay confianza no puede existir la democracia. Todos actuamos tomando en cuenta el hecho de que los otros van a actuar de una cierta manera. Si todos tenemos miedo, no podemos colaborar, actuar de otra manera.

*Después, hay otro reto para la democracia. Un reto más político, mismo el sentido político de la violencia y la corrupción. Es el reto de la *accountability*. Otra palabra inglesa que no puede ser traducida al español, ni al italiano, ni al portugués, ni al alemán, no sé si puede ser traducida al sueco (...) *Accountability*, es importante. No hay ninguna democracia si los que gobiernan no son responsables ante sus ciudadanos, ante quienes los eligen. El problema de la *accountability*, como todos ustedes saben, abordado por Guillermo O'Donnell en dos ensayos excepcionales, resulta central en la democracia. Quién debe hacer algo, y quién debe responder, quién debe ser considerado responsable de lo que ha hecho, de lo que no ha hecho, y de lo que ha hecho mal.

Los políticos deben ser obligados institucional y políticamente a rendir cuentas porque nosotros hemos elegido a los políticos y los políticos deben representar nuestras preferencias y explicar como lo hacen. Debe existir un circuito de *accountability*; no podemos tener una democracia viva, una democracia brillante que pueda cambiar si no existe *accountability*. Sabemos que las democracias tienen una gran ventaja sobre todos los otros regímenes que no son democracia y la ventaja es la posibilidad de autocorrección. Si no existe *accountability*, no existe autocorrección. Es decir los políticos continúan haciendo lo que hacen y los ciudadanos no saben qué hacer y votan de manera diferente y continúan votando más o menos a los mismos políticos, que es un problema. Este problema no puede ser resuelto si no sabemos cómo formular reglas y construir instituciones, cómo conjugar ambas, cómo cambiar mecanismos y protagonistas.

*Al final hay otro reto a la democracia, no exclusivamente en América latina. Es un reto que involucra no solamente a los políticos. Involucra a los politólogos, a los ciudadanos, entonces involucra a los estudiantes también.

No podemos derrotar ninguno de los retos de la democracia si los ciudadanos no están interesados en la política, porque si los ciudadanos no están informados, no participan y los políticos hacen solamente lo que quieren ellos mismos, si no tenemos ciudadanos informados de la política, ciudadanos que participan en la política, ciudadanos que critican la política, nada podría cambiar. Existen demasiados ciudadanos que están poco interesados, no bastante informados, raramente participantes, que no tienen un poco de sentido de la eficacia personal (...) Es decir, yo participo porque si participo puedo cambiar algo. Pero puedo participar por otras razones también: porque me invitan a participar, porque tengo confianza.

Yo participo porque mis padres participan, porque otros estudiantes participan. La participación que podemos definir expresiva o afectiva es importante porque todos sabemos que solos no podemos cambiar las cosas, por eso participar con otros es importante.

Pero si no tenemos ningún sentido de eficacia, no podemos participar. Y vamos abandonando la participación y vamos abandonando, yo diría, la esfera de la política y la esfera de la democracia también. Entonces aquí está lo que pertenece especialmente a los politólogos. Primero, la política existe. La política existe y siempre existirá. Aún cuando algunos politólogos argentinos se equivocaron mucho cuando escribieron sobre la muerte de la Ciencia Política. La Ciencia Política también existe y va a existir. Existe desde Aristóteles, y Aristóteles nació antes de Freud, antes de Einstein. La política tiene una larga, una larguísima trayectoria y también el estudio de la política tiene una larguísima trayectoria. Los politólogos tienen un deber profesional que no es solamente enseñar a los estudiantes o intentar explicar cómo funciona la política sino intentar explicar cómo podría funcionar. Es decir, si tenemos que estudiar las democracias verdaderamente existentes tenemos también el deber de diseñar democracias ideales, junto con otras personas. No es una tarea que un politólogo pueda hacer solo. La tarea de los politólogos es la de anunciar que hay algunas visiones de política y algunas interpretaciones y manifestaciones de la democracia. Y hay competencia entre ellas.

Creo que si no leemos a Max Weber no podemos entender lo que es la política, lo que es la democracia, lo que la misión de los politólogos debe ser. La política sirve para mejorar la vida política, la vida de todos los ciudadanos. Creo que eso es hoy más importante que ayer porque hoy vivimos en un mundo globalizado. Y sabemos que lo que ocurre en un país produce consecuencias en otros países. Lo que ocurre en *Wall Street* produce consecuencias en Argentina y no solamente en Argentina. Esa es la situación en la cual vivimos; ese es el reto a los politólogos, a los estudiantes de Ciencia Política y a los ciudadanos.

Podría terminar aquí pero me gustaría concluir citando el comienzo de un capítulo de un pequeño libro. El problema es: ¿hay crisis de la democracia? Y esta es mi respuesta personal y científica: “Sentados en algún bar parisino, un *Gauloise* en la mano y un *Pernod* en la mesa; retirados en una cabaña de algún lago alemán durante el fin de semana; en mesas bulliciosas critican duramente a algún gobierno latinoamericano; entre colegas politólogos y sociólogos en un congreso; en alguna resplandeciente ciudad balnearia, participando en la redacción de algún diario romano, como *La Repubblica*, tantos y comprometidos intelectuales de distinto tipo declaran con cara triste que la democracia está en crisis, una causa perdida, que no puede ser salvada. Acurrucados en alguna prisión china, en arrestos domiciliarios en el sudeste asiático, perseguidos por la policía en diversos estados africanos, escondidos para protegerse porque ha sido lanzada en su contra una *fatua*²; víctimas en la plaza Tahrir, millones de opositores luchan en nombre de la democracia, sí justo esa, la occidental, que vieron en televisión y en películas norteamericanas y como estudiantes experimentaron en Oxford, Cambridge o Harvard, organizan actividades, reclutan partidarios, cada tanto conscientemente

se juegan la vida. Jamás para algún otro régimen, tantas personas de nacionalidades, de cultura, de color, de edad y de género diverso, se han comprometido hasta el extremo. Esa es la democracia”.



Referencias

1. Conferencia dictada en el Ciclo de Conferencias previo al XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia “Entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina”. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, 24 de agosto de 2014.
2. Es un pronunciamiento legal en el Islam que supone frecuentemente, una condena a muerte.