

La democracia en América Latina¹

Apuntes para una reforma política. El quiebre de los autoritarismos y el debate sobre el modo en que suceden los cambios de régimen. Criterios para juzgar la calidad de la democracia. Las prácticas de gobiernos locales, la ausencia de alternancia y el resto de las asignaturas pendientes.

Por Alfredo Rafael Busmail y Juan Andrés Miño²



El fin de los regímenes autoritarios en América Latina reencontró al debate político con la preocupación por la democracia, lo que inauguró una serie de interrogantes respecto a las instituciones que hacen más democráticas a la representación y a la competencia electoral.

Desde entonces, esta discusión se ha enfocado en preguntas como: *¿de qué depende que algunos países sean democráticos y otros autoritarios?*, *¿todos los sistemas políticos tienen el mismo grado de democratización?* y *¿los niveles de democracia son iguales en todas las provincias de un mismo país?*

¹ Publicado en la sección Clases Magistrales de Revista Noticias (Nº2026. 24/10/2015)

² Politólogos. Magister en Ciencias Sociales por FLACSO en México. Autores de Democracia y Elecciones. Apuntes para una reforma política (El Ateneo)

El quiebre de los autoritarismos

Los debates sobre el modo en que suceden los cambios de régimen político, y en particular, acerca de las condiciones necesarias para avanzar hacia una democracia, han evolucionado desde perspectivas de nivel macro, de corte netamente estructuralista o desarrollista, o focalizados en la mirada de procesos políticos y sociales bajo la lupa de la historia de la 'larga duración'; hacia enfoques estratégicos, que privilegian las decisiones, la negociación y el conflicto entre actores reales, o, lo que es lo mismo, la interacción estratégica de las elites políticas.

Las primeras explicaciones sostuvieron que para que un país sea democrático se requiere una serie de prerequisites, especialmente un nivel mínimo de desarrollo económico, una cultura política tolerante, o una secuencia histórica particular. Basadas en la sociología histórica, los autoritarismos fueron vistos como un problema de estructuras socioeconómicas insuficientemente avanzadas. Una consecuencia del atraso.

Uno de los primeros aportes al problema vino de la mano de Seymour Lipset (1959). Su propuesta fue que a medida que aumenta el desarrollo económico, sobreviene primero una transición a la democracia, y luego la estabilidad política.

El nivel de riqueza como factor de la democratización no requiere solamente de la existencia de una economía de mercado. Es una condición necesaria, pero insuficiente. Resulta indispensable que esa riqueza derrame bienestar en áreas como alfabetización, y que garantice cierto orden que posibilite encauzar el conflicto hacia alternativas colectivamente viables.

Una segunda explicación entiende que es necesario que existan ciertos valores y creencias en los ciudadanos. Desde el trabajo seminal de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963) hasta el de Ronald Inglehart (1998), la idea fuerte es que la democracia requiere el desarrollo de un tipo particular de cultura política, tolerante y dispuesta a la participación. De igual modo, la religión importa. En general, el protestantismo promovió cierta apertura democrática en el viejo continente, mientras que la mayoría católica hizo de Latinoamérica un territorio predispuesto hacia tendencias autoritarias.

En América Latina, el nivel de desarrollo ha tenido una influencia débil sobre la democracia.

Para la corriente historicista, en cambio, la secuencia y la resolución de los problemas de los procesos de modernización particulares conducen a resultados divergentes. Algunas vías llevan la democracia, mientras otras mantienen a los regímenes autoritarios. Así, la vía dictatorial se da en una estructura social agraria cuando la nobleza terrateniente detenta el poder. En tanto, la

democracia es viable cuando existen clases medias urbanas que luchan por introducir conquistas democráticas (Moore, 1966).

Sin embargo, Guillermo O'Donnell (1972) mostró que estos enfoques no tenían asidero en América Latina. En esta región, el nivel de desarrollo ha tenido una influencia débil sobre la democracia, pues ha sobrevivido en momentos de escaso desarrollo, y ha colapsado a pesar de altos niveles de riqueza per cápita, lo que constituye un *excepcionalismo latinoamericano*.

En el mismo sentido, la democratización en las décadas del '70 y '80 en Europa del Sur y Latinoamérica dejó en evidencia la imprecisión de las explicaciones de tipo

estructural. La vinculación entre desarrollo capitalista y democracia era inútil para entender la simultaneidad de democratización y estancamiento económico en Perú, o la convivencia en Argentina de regímenes autoritarios con los más altos niveles de PIB per cápita; y tampoco explicaba cómo, en un universo temporal estrecho, la cultura política en el cono sur pudo haber pasado de tolerar feroces autoritarismos a acompañar procesos de democratización.

Estos motivos hicieron que las miradas de nivel macro y procesual fueran insatisfactorias para explicar la democracia. Recién cuando sale a la luz la investigación *Transiciones desde un gobierno autoritario*, de Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (1986) se presenta un elemento rupturista en el análisis. Esta obra supuso una importante renovación, en buena medida asociada con los cambios en los postulados epistemológicos con los que intentaba captar el fenómeno. El énfasis en los actores innovó sobre el rol de los intereses, preferencias, repertorios de acción, capacidad de presión, entre otros factores que hacen a la comprensión del fenómeno político.

Bajar a la escala de los actores dice mucho más acerca de las opciones reales y las vías más efectivas para la creación de las instituciones que siguen las trayectorias de los países, y es el instrumento más sofisticado para emprender vías de acción de reforma en el futuro.

Las conclusiones de esta nueva mirada se sustentan en dos premisas básicas. El primer supuesto es que la razón principal para el quiebre de los regímenes autoritarios deriva fundamentalmente de factores internos. Es una consecuencia directa de la ruptura del propio bloque autoritario. El segundo supuesto es que el cambio de régimen político se produce por la interacción estratégica de actores políticos. No son importantes los condicionamientos estructurales ni los prerrequisitos para la democracia.

Por su parte, como han mostrado Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán (2014), uno de los desafíos fundamentales para evitar el quiebre de las democracias es el compromiso de los actores políticos con los valores democráticos y la moderación política, que han contribuido a la sostenibilidad de la opción democrática.

La calidad de la democracia

Sin caer en espejismos excesivamente optimistas respecto de sus alcances, la democracia en la región parece haber llegado a un punto de pervivencia sostenida, con elecciones regulares, y autoridades democráticamente electas, y estimulada por nuevas instituciones, apoyo ciudadano y movimientos sociales.

En un segundo momento la agenda sobre la democratización se desplazó hacia la búsqueda de condiciones para su consolidación. La institucionalización de la democracia consiste en hacer que las personas compitan y cooperen de acuerdo a reglas mutuamente aceptables, tanto a nivel de ciudadanos como de sus representantes. Este nivel de reglas puede producir una democracia de bajo, medio o alto nivel de calidad.

La idea de calidad democrática jerarquiza a las democracias existentes según el alcance de metas, tanto en aspectos procedimentales como sustantivos³.

³ La investigación sobre calidad democrática en la región ha sido intensamente desarrollada por Altman y Pérez Liñán (1999, 2002), Lévine y Molina (2007), O' Donnell (2010), Morlino (2014) entre otros.

Dentro de la dimensión procedimental se consideran los mecanismos a través de los que los ciudadanos eligen y controlan a los gobernantes y participan en la toma de decisiones. Para ello los regímenes políticos democráticos deben contar con sufragio universal, elecciones libres, competitivas, regulares y limpias, y distintas alternativas políticas disponibles. Pero para que estos mecanismos funcionen son necesarias además algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto a la actividad política, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

De cualquier forma, las elecciones constituyen un requisito mínimo e indispensable. No obstante, la democracia supone una progresiva realización de una mayor igualdad política, económica y social. La evaluación de los resultados amplía el análisis hacia límites que exceden los marcos del régimen político, y que incluyen los derechos sociales y el desarrollo humano.

Siguiendo estos criterios, importa para los procedimientos el respeto al Estado de Derecho, la rendición de cuentas electoral e interinstitucional, la participación, y la competencia partidaria. Y sustantivamente se requiere reciprocidad o responsividad (*responsiveness*) -la capacidad de respuesta del gobierno-, el respeto pleno de derechos y la progresiva realización de una mayor equidad.

Por ello, la calidad de la democracia puede juzgarse mediante dos criterios. Por un lado, por el grado en que es satisfecha la competencia democrática. Por otro, los elementos sustantivos deben ser evaluados por sus resultados sociales. Estos dos criterios están estrechamente relacionados. Se espera que si existe una competencia equilibrada entre distintos grupos sociales, esto tenga impacto en la forma en la que se distribuyen los beneficios de la democracia, no solo en materia de ingreso, sino también de desarrollo humano.

La variación de la democracia a través del territorio

En el mismo sentido que se avanzó desde las transiciones desde autoritarismos a la preocupación por la calidad de las democracias resultantes, se ha notado la importancia de considerar el nivel subnacional.

Destacar los avances en el régimen político nacional no debe hacer perder de vista los déficits que en democrática se producen en las provincias y municipios. En particular, las prácticas no democráticas de algunos poderes locales, la ausencia de alternancia, o la configuración de sistemas de partidos predominantes, entre algunas de las asignaturas pendientes.

La descentralización, sumada a las características federales de algunos regímenes políticos, concurren para que la democratización en el nivel subnacional ocurra a un ritmo desigual, habilitando la convivencia de islas de democratización en los centros, con zonas marrones en las periferias. Las '*zonas marrones*', como las llamó Guillermo O' Donnell, son regiones subnacionales donde coexiste un régimen democrático nacional con regímenes autoritarios subnacionales. En ellas, hay gobiernos electos, pero las reglas y los procesos distan de ser limpios y abiertos.

El interior constituye un escenario privilegiado para conocer la democracia realmente existente, pues habiendo democracia en el nivel nacional, la pregunta que debe hacerse es si existen regímenes subnacionales autoritarios. Como advierte Richard Snyder (2001), eliminar el sesgo nacional permite realizar inferencias y explicaciones causales

más precisas, alejadas de los promedios nacionales. Esto posibilita además mostrar en detalle los matices y diferencias regionales y territoriales, así como observar las interacciones entre niveles.

Desde la segunda mitad del siglo XX, al tiempo que la democracia se expandía como régimen político formal en los países capitalistas – único sistema económico en el que se han producido democracias-, se formaron regímenes híbridos, los que Steven Levitsky y

Lucan Way (2011) han denominado *autoritarismos competitivos*. La evidencia empírica muestra que en la actualidad

democracia y regímenes híbridos coexisten en las mismas unidades subnacionales, conformando complejos entramados de régimen que interactúan otorgando formas matizadas de democracia.

En los autoritarismos competitivos, como en las democracias estándar, las instituciones son el medio para la llegada y el ejercicio de la autoridad política. Sin embargo, lo que sucede es que a nivel de instituciones informales, de prácticas políticas, se violan constantemente las reglas, haciendo de la ley una letra muerta. De esta manera, instalan una clara desigualdad entre el gobierno y la oposición, dificultando la alternancia, la participación libre, la manifestación de la oposición, la libertad de ideas y de expresión, entre otras.

En estos regímenes, las elecciones son relativamente libres y no fraudulentas, pero el control político permite a los oficialismos utilizar enormes masas de recursos estatales de manera discrecional, fomentando el control de medios de comunicación, la compra de voluntades opositoras, la instalación de mecanismos de coerción orientados al voto oficialista, entre otros abusos de poder. Algunas de las consecuencias a nivel de régimen son la baja competencia política, y el control de caudillos, familias, o partidos únicos, el clientelismo en la distribución de recursos públicos, el control de los medios y del Poder Judicial, y de las oportunidades de negocios, tal como sugirió Jacqueline Behrend (2011). Los regímenes autoritarios subnacionales rompen así con dos principios básicos de la democracia: *la democracia es un sistema en el que los gobiernos pierden elecciones, y ningún país en el que un partido gana, con el 60% de los votos, dos veces seguidas, es una democracia* (Przeworski, 1991).

En esta línea, la investigación de Carlos Gervasoni (2010, 2013) sobre Argentina indica que uno de los factores de variación de la democracia entre las provincias es explicado por los efectos perversos de las transferencias fiscales. El poder de las provincias cuyos ingresos fiscales no derivan de su propia imposición tributaria, sino de la percepción de subsidios federales, se sostiene con presupuestos excepcionalmente grandes y sin restricciones, habilitando que los gobernantes incurran en gastos discrecionales, financiando redes clientelares y propaganda política, y disminuyendo los incentivos de los actores políticos para oponerse al oficialismo. Lo que provoca este fenómeno fiscal es que disminuya la disidencia, los gobernantes se conviertan en electoralmente invencibles y se dificulte la activación de mecanismos de rendición de cuentas.

Los mecanismos fundamentales del federalismo argentino se basan a nivel fiscal en la adquisición de recursos de algunas provincias (las más ricas, como Buenos Aires y Capital Federal) para otorgar fuertes subsidios a otras (que se convierten en rentísticas, como

En el siglo XX se formó el autoritarismo competitivo, una de las especies de regímenes híbridos.

Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz), combinado con espacios de débil democratización, regímenes provinciales con oficialismos hegemónicos y con baja competencia política (en gran medida por las rentas), y una sobrerrepresentación legislativa de las provincias más pequeñas.

Así, el tamaño de las transferencias federales tiende a ser grande para provincias poco desarrolladas y/o poco pobladas, creando gobiernos fuertes con baja competencia política y debilidad de limitaciones institucionales y rendición de cuentas.

En definitiva, en estas condiciones, como sostiene Gervasoni, *“es razonable suponer que, entre otros efectos, la relativa abundancia o escasez de recursos fiscales de las provincias tendrá consecuencias sobre la competencia electoral. En particular, será más sencillo ganar elecciones para los oficialismos beneficiados con generosas transferencias federales que para aquellos que reciben menos recursos de este tipo”* (2013: 74).

Para una democracia de calidad se requiere ciudadanía inclusiva y acceso a la política.

Tres conclusiones relevantes sobre la democracia

Del análisis de la discusión académica sobre los regímenes democráticos surgen tres conclusiones relevantes para comprender la inserción de los sistemas electorales en el marco del régimen político. Mediante ellas se reseña el estado del arte de los estudios sobre la democracia.

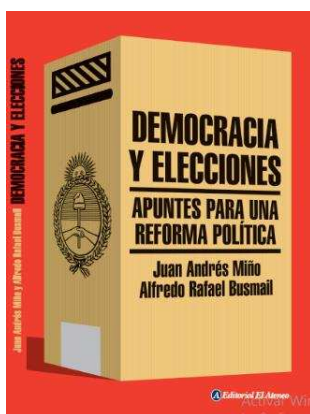
La primera conclusión es que el hecho de que un país sea democrático o autoritario no depende de un cierto nivel de desarrollo económico, un tipo de cultura política ni una determinada estructura social, sino del comportamiento estratégico de los actores políticos y la capacidad de las instituciones para tomar decisiones estables, procesar los conflictos sociales, y promover la negociación. Es una condición necesaria de la democracia que los actores compitan y cooperen de acuerdo a reglas mutuamente aceptadas. El compromiso de los actores políticos con los valores democráticos y la moderación ha contribuido significativamente a la sostenibilidad de la opción democrática en el mundo.

La segunda conclusión es que no todos los países tienen el mismo grado de democratización. Existen distintas calidades en las democracias realmente existentes.

Actualmente la mayoría de los países latinoamericanos ha llegado a un punto de pervivencia democrática sostenida que incluye elecciones regulares y autoridades electas con instituciones consolidadas, apoyo ciudadano y movimientos sociales. No obstante las nuevas democracias varían en aspectos fundamentales -procedimentales y sustantivos- que hacen a las reglas, el contenido y los resultados de la democracia, como el nivel de respeto al Estado de Derecho, la rendición de cuentas, la participación, y la competencia partidaria, la responsividad, el respeto pleno de los derechos constitucionales y la progresiva realización de una mayor igualdad política, económica y social.

Para una democracia de calidad se requiere también una ciudadanía inclusiva, acceso abierto a la actividad política, libertad de información y organización, mecanismos para asegurar la rendición de cuentas, responsividad y responsabilización de los gobernantes. Todos estos aspectos se vinculan fuertemente con el diseño de las instituciones, y muy especialmente con las reglas electorales.

La tercera conclusión es que la democracia varía al interior de los países, y con ello, las reglas de acceso a las instituciones públicas y las oportunidades de un sistema electoral democrático. La democratización ocurre a un ritmo desigual en el nivel subnacional, lo que provoca la convivencia de islas de democracia en los centros y zonas de baja calidad democrática o incluso autoritarias en las periferias. En casi todos los países de la región existen importantes déficits en materia de democracia en las provincias y regiones, tales como las prácticas no democráticas de algunos poderes locales, la ausencia de alternancia, o la configuración de sistemas de partidos predominantes. Analizar esta variación permite comprender distintos aspectos que hacen a la democracia en el país.



Busmail, Alfredo Rafael y Juan Andrés Miño. 2015.
Democracia y Elecciones. Apuntes para una reforma política.
Buenos Aires: El Ateneo. (192 Pág.)

Web: facebook.com/democraciayecciones

Tematika.com: <http://bit.ly/1PKbVdB>

Bibliografía

ALMOND, G. y S. VERBA. 1963. The civic culture. Princeton: Princeton University Press.

ALTMAN, D. y A. PÉREZ LIÑÁN. 1999. Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 11.

ALTMAN, D. y A. PÉREZ LIÑÁN. 2002. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. Democratization, 9 (2). Pp. 85-100.

BEHREND, J. 2011. The unevenness of democracy at the subnational level: provincial closed games in Argentina. Latin American Research Review, 46 (1). Pp. 150-177.

GERVASONI, C. 2010. A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. World Politics, 62 (2). Pp. 302-340.

- GERVASONI, C. 2013. Transferencias federales y competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas (1983 - 2011). En PORTO, A. y C. GERVASONI. 2013. *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata: Económica. Pp. 73 - 103.
- INGLEHART, R. 1998. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, 82 (4). Pp. 1203-1230.
- LÉVINE, D. y J. MOLINA. 2007. La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- LEVITSKY, S. y L. WAY. 2011. El aumento del autoritarismo competitivo. *Journal of Democracy en español*, 3. Pp. 5-21.
- LIPSET, S. 1959. Some social requisites of Democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53, 1.
- MAINWARING, S. y A. PÉREZ LIÑÁN. 2014. *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.
- MOORE, B. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- MORLINO, L. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina*. Costa Rica: Idea Internacional.
- O' DONNELL, G. 1972. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- O' DONNELL, G. 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- O' DONNELL, G., P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (Eds.). 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo IV. Barcelona: Paidós.
- PRZEWORSKI, A. 1991. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- SNYDER, R. 2001. Scaling Down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*. 36 (1). Pp. 93-110.