
CIUDADANÍA, AUTORITARISMO SOCIAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA*

Hace una década, cuando la transición hacia la democracia ocurría en América Latina, la población sabía que estas nuevas democracias enfrentarían una gran cantidad de problemas de difícil solución, pero nadie pudo prever el desastre que ocurriría en la mayoría de los países. ¿Por qué ha ocurrido este desastre?

Muchos de estos países cometieron un error paradójico: el entusiasmo originado en la capacidad de los gobiernos democráticos para resolver problemas ayudó a las personas a luchar en contra de regímenes autoritarios; se reunieron fuerzas en contra de esos regímenes. Pero, como ahora lo sabemos, tal entusiasmo no estaba respaldado. La democracia no ha resuelto muchos problemas, y las esperanzas iniciales originaron expectativas más allá de lo que era real. Es muy simple el ver a los regímenes autoritarios como un epifenómeno, como si pudiéramos simplemente dismantelarlos e inmediatamente crear nuevas instituciones que pudieran trabajar. Muchos creyeron que este cambio consistiría tan sólo en "sacar a los malos y meter a los buenos", y así los problemas serían resueltos. Pero, esencialmente, olvidamos algo: primero que nada, subestimamos lo profundamente enredados que están estos regímenes con la sociedad. Ahora, con los cambios, estos enredos se muestran de una manera espectacular, penetrando no sólo en la política, sino en toda la sociedad. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, el implantar instituciones democráticas fue más difícil de lo que se pensó. Por esta razón, no es sorprendente que las dos democracias que están funcionando mejor, Uruguay y Chile, sean ambas casos de redemocratización, evento acaecido en los países con una larga tradición democrática.

Sin embargo, hay una sorpresa positiva en todo esto: si alguien nos hubiera dicho hace siete u ocho años que las cosas funcionarían como lo

* Entrevista con Guillermo O'Donnell, director académico y profesor de "Gobierno y Sociología", en el Instituto Hellen Kelllogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. Traducido por Hilda Domínguez Legorreta del *Boletín* del Kellogg Institute, enero 1993, no. 20.

han hecho en otras nuevas democracias, hubiéramos dicho tristemente que los golpes de Estado ocurrirían rápidamente revirtiendo la situación en regímenes autoritarios.

¿Cómo explicaría esta inesperada sobrevivencia?

Los sectores dominantes en América Latina y los sectores dominantes emergentes en el este de Europa –por diferentes razones, aunque no muy diferentes en un análisis profundo– están muy temerosos de los pasados regímenes autoritarios. Nunca ha ocurrido un golpe de Estado, al menos en América Latina o el sur de Europa, sin el apoyo de los sectores civiles más poderosos de la sociedad. En segundo lugar, casi la mayoría de los nuevos gobiernos democráticos están poniendo en práctica políticas económicas que los capitalistas han estado demandando retóricamente en estos países por décadas: propiamente un acercamiento al mercado libre. Digo “retóricamente” porque, de hecho, algunos grupos capitalistas se resisten a estas políticas, pero su resistencia es débil, porque no tienen un discurso válido que justifique tal resistencia. Así que tenemos una convergencia entre una política liberal por parte del gobierno y una retórica liberal, acompañadas de apoyo internacional para ambas tendencias. Estos factores cuentan para la supervivencia antes mencionada.

¿Por qué los grupos dominantes están “muy asustados” de los pasados regímenes autoritarios?

Para empezar, la mayoría de los sectores dominantes apoyaron fuertemente la aparición de regímenes autoritarios capitalistas. Pero después descubrieron que estos sistemas podían ser aliados muy peligrosos. Estos sistemas fallaron en muchas de las cosas que aquellos que los apoyaban esperaban hicieran; tomaron algunas iniciativas fuera de lugar, el epítome de lo que fueran las invasiones de Cyprus y Falklands. Fueron resoluciones tomadas muy pronto para el lazo capitalista.

También, mientras esto avanzaba, estos regímenes se acercaron más a la influencia capitalista. En contraste –a pesar de que a algunos sectores no les favorecen las consecuencias concretas de algunas políticas– las nuevas democracias están extraordinariamente abiertas para las demandas, tanto generales como específicas, de la mayoría de los capitalistas. *Muchos de estos países están enfrentando el reto de lograr una “segunda transición” hacia una democracia consolidada e institucionalizada. Analizando este problema, usted se ha pronunciado por la necesidad de reconocer un nuevo subtipo de régimen al cual usted llama “democracia delegativa”. ¿Por qué es necesario este subtipo y por qué lo llama así?*

Lo que he tratado de hacer hasta ahora ha sido el remarcar lo que yo percibo como una diferencia entre tipologías y teorías de la democracia. Se requiere todavía de mucho trabajo para desarrollar este concepto satisfactoriamente. Robert Dahl utilizó el concepto de “poliarquía” para referirse a lo que nosotros comúnmente llamamos democracias –sistemas de participación política y elecciones libres y justas para determinar quién gobierne. Este concepto es útil porque prevé un criterio claro para establecer, empíricamente, cuáles países son poliárquicos y cuáles no. Por ejemplo, en el caso de Uruguay y Argentina, actualmente los conceptos de Dahl acerca del derecho y libertad de participación pública son generalmente respetados; por ello pueden ser definidas como poliarquías. Por otro lado, países como Guatemala y El Salvador, los cuales no otorgan tales libertades, a pesar de que sí llevan a cabo elecciones, no pueden ser llamadas poliarquías.

Algunos nuevos regímenes conocen el concepto de poliarquías, pero no se han convertido en democracias consolidadas ni institucionalizadas. En vez de ello, parece que han tratado de continuar democracias que podrían ser llamadas “delegativas”, que se oponen a lo representativo. En estos países, los líderes electos creen que se les ha delegado todo el derecho, más aún, la obligación, de gobernar el país de tal manera que funcione sin problemas durante su periodo. Lo que finalmente hacen durante este periodo, nada tiene que ver con todo aquello que prometieron durante su campaña electoral. Los candidatos ganadores en las democracias delegativas frecuentemente se muestran como personas que han superado situaciones de partidos u otras instituciones políticas. La justificación a esta forma de gobernar tan personalizada y anti-institucional es señal inequívoca de la necesidad de actuar rápidamente y hacer frente a las severas crisis económicas.

Las democracias delegativas, ¿sólo ocurren en los sistemas presidenciales?

La discusión acerca del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina es muy importante. Pero tan importante como las instituciones, lo son los problemas que ellas generan dentro de las democracias delegativas, que son de más difícil solución que aquellos que se originan en democracias de diseño institucional. Inclusive, no se trata de analizar los tipos de instituciones que existen en una sociedad, sino descubrir cuáles llegan a ser socialmente efectivas. La constitución de Perú, por ejemplo, elaborada para un régimen semipresidencial, contiene elemen-

tos parlamentarios que aún se utilizan y practican. Perú tiene una democracia delegativa desde el colapso ocurrido en abril de 1992.

¿Cómo difiere la democracia delegativa del populismo caudillista?

Como su pregunta lo sugiere, en ambos regímenes el presidente personalmente concentra todo el poder en sus manos. Pero ciertamente, hay una diferencia. En América Latina, las dos formas de populismo (bajo regímenes autoritarios o democráticos) tienen su base en la movilización controlada. En contraste, las democracias delegativas están basadas en la participación pasiva: después de votar, se espera que los ciudadanos se conviertan en espectadores de lo que el gobierno hace.

El consenso general es que, con excepciones como la de Chile, el proceso de democratización ha sido difícil. A pesar de la preocupación por los problemas que vive América Latina, ¿existe algún área conflictiva que esté dando sorpresas o que no esté recibiendo la debida atención?

Efectivamente, hay una gran área que no ha recibido la atención que requiere; tal vez me he dado cuenta de ello porque actualmente estoy escribiendo acerca del tema... La combinación de una pronunciada desigualdad y esquemas autoritarios de relaciones sociales, provocan serias dificultades para crear una más sólida y abierta democracia. Analice usted —en la calle o en cualquier lado— en Noruega, por ejemplo, y compárelo con la forma en que se tratan las personas de diferentes clases sociales en el noreste de Brasil. En Noruega, la gente se trata como miembros todos de una misma sociedad, que tiene los mismos derechos. En Brasil, sólo por mencionar un país, las clases sociales bajas son tratadas y vistas como inferiores, como seudociudadanos... Con ese tipo de desigualdades y de autoritarismo social, el construir una democracia es difícil.

Estoy convencido de que hay una relación causal en ambos sentidos. Esto es, las desigualdades sociales y el autoritarismo social sostiene a las democracias delegativas, y ésta a su vez refuerza a aquéllas. La división entre aquéllos que estudian política, sociología y economía hace difícil el explorar estas relaciones causales en una forma disciplinada. Es sorprendente la escasa cantidad de datos que se tienen y que hablen de esto.

En relación con el igualitarismo uno esperaría en la Europa del Este una mejor situación que en América Latina. Las diferencias en los niveles de vida son ciertamente menos pronunciadas.

Europa del Este es más igualitaria económicamente —aunque están surgiendo diferencias rápidamente— pero la herencia en cuanto a patrones

de jerarquía social son definitivamente autoritarios. Esto no sólo es un resultado del periodo comunista, sino como sucede en América Latina, una situación de hondas raíces históricas. Estas fueron sociedades periféricas, caracterizadas por pocos terratenientes y un gran número de sirvientes, sujetos a una ininterrumpida dominación de grupos autoritarios; países que se encerraron ellos mismos, manteniéndose a un lado de la historia. Así que, aunque no sean muy perceptibles, creo que hay más similitudes que diferencias entre Europa y América Latina.

Considerando que la democracia delegativa satisface los criterios de la poliarquía, ésta debe proporcionar derechos y libertades que sirvan para garantizar la lucha política. Sin embargo, usted mismo asevera que los elementos importantes de la ciudadanía no se hacen efectivos en estos sistemas. ¿Qué pasa con los ciudadanos en las democracias delegativas?

El término que yo uso es el de "ciudadanía de baja intensidad". La idea es que la democracia no debería el ser algo que ocurre sólo el día de las elecciones, sino un modo de ser y de tratarse entre las personas; algo que haga verdaderos ciudadanos... La ciudadanía de baja intensidad tiene implícita la pobreza, pero no es explicada por ella... Más bien, tiene relación con el acceso de las personas a las cortes; qué tan realmente es puesto en práctica el "habeas corpus"; el respeto a la inviolabilidad de los domicilios; si existen o no derechos que protejan en contra de comportamientos despóticos en el lugar de trabajo, etcétera. Estos derechos públicos y privados son frecuentemente violados en las democracias delegativas. La pobreza y la desigualdad limitan la efectividad de la ciudadanía porque muchos ciudadanos carecen de niveles mínimos de educación; por ello, desconocen los derechos, procedimientos y recursos para defenderse efectivamente en contra de las violaciones. En estos términos, se puede decir que los pobres y otros ciudadanos subordinados gozan de derechos políticos, pero tienen una ciudadanía de bajo nivel en cuanto a sus derechos "más privados". Se pueden ver diferentes calidades de democracia; esto es lo mismo que decir que tratamos con diferentes intensidades y aspectos de ciudadanos.

En vista de las situaciones descorazonantes que se presentan en la mayoría de los países, ¿qué motivos encuentra usted para tener esperanza? ¿Hay algo más—más allá de la propia supervivencia y de la falta de golpes de Estado— que haya sido una sorpresa positiva?

Una primera medida de esperanza es que estos regímenes han, a pesar

de todo, sobrevivido y son mil veces preferibles que sus predecesores autoritarios. La segunda razón para tener esperanza es tal vez una creencia fundada en los deseos más que en los hechos: los partidos interesados, al menos los que tienen un interés en la continuación de la democracia, tendrán que darse cuenta de que para que esto se logre, deberán mejorar el nivel de dicha democracia. Tal vez los líderes de otros países de América Latina observarán y aprenderán del caso de Brasil, en donde Collor de Mello se convirtió en un reducto y un absurdo de la democracia delegativa. Algunos eventos antidemocráticos han provocado reacciones por parte de los ciudadanos, lo que expresa una saludable aspiración a mantener viva la democracia; por ejemplo, la reacción en masa que se originó en Argentina en contra de los dos primeros militares (*putches*); y el apoyo masivo para llevar al presidente Collor de Mello al plano explícitamente ético e institucional. Estamos presenciando algunas demandas positivas para una mejor calidad de vida política.

Usted ha dicho que uno de los mayores impedimentos para lograr la democracia está enraizado en características sociales, en patrones culturales y uno podría argumentar que esto es muy difícil de cambiar. Como demócrata y optimista, ¿cómo persuadir a las personas, a pesar de estos obstáculos, para que emitan sus votos en favor de la democracia que mejorará sus vidas?

Este es el problema filosófico y político que he tratado de atacar: la intervención paternalista intentó nutrir la democracia. Existe literatura acerca de esto, pero de ninguna manera es útil decirle a alguien: "¡Aprende a ser libre!" Parte de la respuesta debe ser un proceso de otorgamiento de poder... También insistiría en el efecto, negativo o positivo, de la calidad de los líderes políticos. No sólo se necesitan políticos brillantes, sino que estén motivados para mejorar el país y no sólo mejorar ellos mismos. Este tipo de gobernantes exige el ejercicio de la autoridad que le dé poder a otros sectores que demanden su reconocimiento como sujetos a derecho. Estos componentes éticos de la imagen de una buena sociedad dirigidos por un gobierno honesto y democráticamente elegido son muy importantes.

¿Cómo ve el papel del científico social aquí? ¿Cómo un simple observador, o como un actor determinante para lograr el proceso?

La condición necesaria, aunque no suficiente, para ser un buen científico social es el estar profundamente preocupado acerca de un problema dado. Mi posición inicial para realizar investigaciones con respecto al tema, es

el valor propio de éste. Me interesa enormemente lo que ocurra en estas democracias.

La presente situación es extremadamente difícil para los científicos sociales que comparten mi prodemocrática posición. Es difícil el saber cuánto aceptar y cuánto criticar. ¿Cómo hacer una crítica democrática de estas democracias tan incompletas? En los primeros años, el sentimiento prevaleciente era que el criticar era demasiado peligroso porque la era del autoritarismo estaba lejos de terminar. Algunos científicos sociales impusieron un tipo de autocritica. Pero llegué a estar más y más convencido de que tenemos que ser muy francos, y estar listos para hacer observaciones críticas exactas cada vez que sintamos que estas críticas están respaldadas. La crítica es necesaria, pero sin llegar a menospreciar el inmenso cúmulo de eventos llevados a cabo con anterioridad o teniendo por terminados los regímenes autoritarios precedentes.

Díganos algo acerca de su libro, el cual contendrá algunos de estos temas. ¿Cómo logra finalmente reunir todo esto?

Siento que estoy tratando de crear un monstruo. He estado sufriendo con este libro por varios años, conforme ha ido creciendo y cambiando. Y a la mitad de él, el pequeño detalle (¡!) de 1989 en el este de Europa sucedió, el cual me obligó a educarme con respecto a lo que estaba ocurriendo ahí. Uno de los temas claves es la relación entre sociedades muy autoritarias y el grado de democratización o características de los ciudadanos en estos países. Lo segundo es aquello a lo que yo llamo la dimensión ética del trabajo real de una democracia exitosa. Este último aspecto ha sido estudiado por la ciencia política, pero se ha hecho muy poco esfuerzo por ligar el estudio con aspectos más empíricos y comparativos. Así pues, estoy tratando de caminar –y no con piernas muy fuertes, por cierto– sobre algunas lagunas muy grandes.