

Tilly, Charles. 2008. *Democracia*. Madrid: Akal, págs. 37-47.

Definiciones de democracia

Para tomar la democracia en serio debemos saber sobre qué estamos hablando. Desarrollar una definición precisa de democracia es particularmente importante cuando estamos intentando – tal y como hacemos aquí – describir y explicar el cambio y variación en el alcance y el carácter de la democracia.

Quienes observan la democracia y la democratización eligen por lo general, implícita y explícitamente, entre cuatro tipos de definiciones: constitucional, sustantiva, procedimental y procesal (Andrews y Chapman, 1995; Collier y Levitsky, 1997; Held, 1996; Inkeles, 1991; O'Donnell, 1999; Ortega Ortiz, 2001; Schmitter y Kart, 1991). Un *enfoque constitucional* se concentra en las leyes que aprueba un régimen en todo lo relativo a la actividad política. De esta suerte podemos mirar a lo largo de la historia y reconocer las diferencias entre oligarquías, monarquías, repúblicas y una serie de otros tipos por medio de contrastar sus acuerdos legales. Entre las democracias, además, podemos distinguir entre monarquías constitucionales, sistemas presidenciales y acuerdos centrados en el parlamento, por no mencionar variaciones tales como las estructuras federales contrapuestas a las unitarias. Para las comparaciones históricas de largo alcance, los criterios constitucionales tienen algunas ventajas, especialmente la visibilidad de las formas constitucionales. No obstante, tal y como demuestran los casos de Kazajstán y Jamaica, las profundas discrepancias entre las prácticas diarias y los principios anunciados hacen que las constituciones induzcan a error.

Los enfoques sustantivos se fijan en las condiciones de vida y política que promueve un determinado régimen: ¿Promueve tal régimen el bienestar humano, la libertad individual, la seguridad, la equidad, la igualdad social, la deliberación pública y la resolución pacífica de los conflictos? Si es así podríamos inclinarnos por llamarlo democracia independientemente de lo que diga su constitución. No obstante, de una estrategia de definición tal se siguen dos problemas de manera inmediata. Primero, ¿cómo tratamos la prioridad entre principios tan estimables? Si un régimen determinado es desesperadamente pobre, aunque sus ciudadanos disfrutan de una igualdad estricta, ¿deberíamos pensar de él que es más democrático que un régimen ferozmente desigual aunque notablemente próspero?

Segundo, al fijarse en los posibles resultados de la política, cercena todo esfuerzo por aprender si algunos acuerdos políticos – incluida la democracia – promueven resultados sustantivos más deseables que otros. ¿Qué sucedería si deseásemos saber bajo que condiciones y de qué manera el régimen promueve el bienestar humano, la libertad individual, la seguridad, la equidad, la igualdad social, la deliberación pública y la resolución pacífica de los conflictos? Más adelante discutiremos en profundidad como si

un régimen es democrático afecta a la calidad de la vida pública y privada.

Los defensores de las *definiciones procedimentales* identifican una limitada serie de prácticas gubernamentales para determinar si un régimen se puede calificar como democrático. La mayoría de los observadores procedimentales centra su atención en las elecciones, preguntando si elecciones genuinamente competitivas implicando grandes cantidades de ciudadanos producen de manera regular cambios en las políticas y el personal de gobierno. Si las elecciones siguen siendo una farsa no competitiva y una ocasión para aplastar a los opositores al gobierno como en Kazajstán, los analistas procedimentales los rechazan como criterio de democracia. Pero si en rigor provocan cambios gubernamentales significativos señalan la presencia procedimental de la democracia. (De entrada uno podría añadir o sustituir otros procedimientos consultivos tales como referéndums, revocaciones, peticiones e incluso encuestas de opinión, pero en la práctica los analistas procedimentales se fijan de manera abrumadora en las elecciones).

Las evaluaciones de Freedom House incorporan algunas valoraciones sustantivas acerca de la medida en que un determinado país puede disfrutar de derechos políticos y libertades civiles. Pero cuando se trata de valorar si un país es una “democracia electoral”, Freedom House recurre a elementos procedimentales:

1. Sistema político multipartidista, competitivo.
2. Sufragio universal adulto para todos los ciudadanos (con excepciones para las restricciones que los Estados pudieran asignar legítimamente a los ciudadanos por infracciones criminales).
3. Regulares elecciones competitivas que tengan lugar bajo condiciones de secreto de voto, seguridad razonable del voto y ausencia de fraude electoral masivo que conduzca a resultados no representativos de la voluntad popular.
4. Acceso público significativo de los principales partidos políticos al electorado a través de los medios y una campaña política abierta en términos generales (Piano y Puddington, 2004: 716).

De acuerdo con estos criterios, en 2004, Kazajstán no encajaba procedimentalmente con una democracia electoral, pero Jamaica, a pesar de sus asaltos a las libertades democráticas, daba la talla. Aquí, pues, nos topamos con el problema de las definiciones procedimentales de democracia, democratización y desdemocratización: a pesar de su pertinencia clarificadora, trabajan con una concepción extremadamente débil de los procesos políticos implicados.

Los enfoques de corte procesal sobre la democracia difieren significativamente de las aproximaciones constitucionales, sustantivas y procedimentales. Identifican una serie mínima de procesos que deben estar continuamente en marcha para que una situación pueda ser calificada como democracia. En un enunciado clásico Robert Dahl estipulaba cinco criterios de corte procesal de la democracia. Hablando primeramente acerca de cómo

podrían trabajar en una asociación voluntaria, propone:

Participación efectiva: Antes de que una política sea adoptada mediante la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para poder hacer conocer a los demás miembros sus visiones acerca de cómo debería ser una política.

Igualdad de voto: cuando se acerca el momento en que se debe adoptar finalmente una decisión sobre una política, cada miembro debe tener una oportunidad igual y efectiva para votar y todos los votos deben ser computados por igual.

Comprensión clara: Dentro de límites de tiempo razonables, cada miembro debe tener oportunidades efectivas e iguales para aprender acerca de las políticas alternativas relevantes y sus probables consecuencias.

Control de la agenda: Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si lo deciden, qué cuestiones deben ser incluidas en la agenda. De esta suerte, el proceso democrático requerido por los tres criterios precedentes nunca se cierra. Las políticas de asociación siempre están abiertas al cambio a través de sus miembros, si así lo deciden.

Inclusión de los adultos: Todos o prácticamente todos los residentes permanentes adultos deberían disponer de los plenos derechos de ciudadanía que están implicados por los cuatro primeros criterios. Con anterioridad al siglo XX este criterio era inaceptable para la práctica totalidad de los defensores de democracia (Dahl, 1998: 37-38).

El último valor – la inclusión de los adultos – excluye irónicamente algunos casos que los filósofos políticos han adoptado de manera reiterada como grandes modelos históricos de democracia: las formas de gobierno griega y romana, las tripulaciones vikingas, las asambleas de pueblos y algunas ciudades-Estado. Todos ellos construían sus deliberaciones políticas mediante la exclusión masiva, en particular de las mujeres, esclavos y pobres. La inclusión de todos (o casi todos) los adultos básicamente restringe la democracia a los últimos siglos.

Adviértase como los criterios de Dahl difieren de los requisitos constitucionales, sustantivos y procedimentales. Aun cuando aquellos de nosotros que hemos asistido a interminables reuniones de asociaciones voluntarias podemos imaginar los reglamentos de una asociación tal, el propio Dahl no especifica tales formas o previsiones. Evita cuidadosamente construir prerrequisitos sociales o consecuencias en la definición; incluso la “comprensión clara” se refiere a la experiencia dentro de la organización antes que a prerrequisitos o consecuencias. Por último, los criterios de Dahl incluyen el procedimiento de la votación igual con cómputos iguales, pero la lista como un todo describe cómo opera la asociación, no qué técnicas adopta para realizar sus metas. Describe una serie entrelazada de procesos políticos.

Cuando Dahl se mueve de las asociaciones locales a los regímenes nacionales, se mantiene en sus indagaciones orientadas a lo procesal, si bien pasa a hablar de instituciones. Instituciones, para Dahl, consisten en prácticas que duran. El tipo de

democracia que Dahl denomina “democracia poliárquica” pone en marcha seis instituciones distintivas: cargos electos; elecciones libres, imparciales y regulares; libertad de expresión; fuentes de información alternativa; autonomía asociativa; y ciudadanía inclusiva (Dahl, 1998: 95; Dahl, 2005: 188-189). Una vez más, el procedimiento de voto aparece en la lista. Pero tomados en su conjunto los criterios de Dahl para la “democracia poliárquica” describe un proceso operativo, una serie de interacciones regularizadas entre ciudadanos y cargos. Esto va bastante más allá de los requerimientos procedimentales al uso.

Hay un inconveniente todavía. Básicamente Dahl nos provee con una lista estática del tipo si-no: si un régimen opera con las seis instituciones, cuenta como democracia. Si le falta alguna o varias de ellas no están operativas, no cuenta como democracia. Para un recuento anual de aquellos regímenes que están dentro o fuera, un enfoque así puede hacer las veces incluso si los críticos traen a colación cuestiones acerca de si las elecciones en lugares tales como Jamaica son imparciales y libres. Supongamos, no obstante, que queremos emplear los criterios procesales de manera más ambiciosa. No queremos computar simplemente la familia democrática en un único instante en el tiempo. Por el contrario, queremos hacer dos cosas más exigentes: primero, comparar los regímenes en relación a cómo son de democráticos; segundo, seguir cada régimen en particular a lo largo del tiempo, observando cuando y cómo devienen más o menos democráticos.

Al igual que los índices de derechos políticos y libertades civiles relativos, podemos preguntar de manera razonable si algunos regímenes apuntan registros más altos o bajos que otros, aun cuando sólo fuere para observar si tales registros correlacionan con otros factores tales como la riqueza nacional, el tamaño de la población, lo reciente de su independencia o la localización geográfica. Si queremos profundizar en las causas y efectos de la democratización y la desdemocratización, no tenemos otra opción que reconocerlas como procesos continuos antes que como simples pasos a través de un umbral hacia una dirección u otra. Dicho brevemente, a fin de comparar y explicar debemos pasar de una lista del tipo si o no a una lista de variables cruciales.

La mayor parte de las instituciones democráticas características de Dahl – cargos electos; elecciones libres, imparciales y regulares; libertad de expresión; fuentes de información alternativa; autonomía asociativa; y ciudadanía inclusiva – difícilmente se prestan a la comparación y la explicación. Podríamos, por supuesto, preguntar *como cuánto* de libres, imparciales y regulares son las elecciones y así sucesivamente hasta acabar la lista. Pero cuanto más hagamos así, más tendremos que reconocer dos inconvenientes en los criterios de Dahl cuando llegue el momento de poner manos a la obra:

1. Juntos describen un conjunto mínimo de instituciones democráticas, no una serie de variables continuas; no ayudan gran cosa si nos estamos preguntado si el Canadá es más democrático que los Estados Unidos, o si los Estados Unidos se hicieron menos democráticos el año pasado.

2. Cada uno de ellos opera dentro de unos límites significativos, detrás de los cuales algunos de ellos colisionan con cada uno de los demás; las democracias que funcionan a menudo tienen que terciar en graves conflictos: por ejemplo entre la libertad de expresión y la autonomía asociativa. ¿Debería una democracia amordazar a las asociaciones de derechos de los animales debido a que justifican los ataques a las asociaciones que organizan espectáculos de perros o apoyan la experimentación con animales?

Además, la autonomía de poderosas asociaciones elitistas, racistas, sexistas o dedicadas al odio socavan de forma regular el carácter inclusivo de la ciudadanía. ¿Debería una democracia permitir a grupos de presión bien financiados hacer aprobar legislación penal contra los inmigrantes por medio del legislativo? A fin de entrar plenamente en la comparación y la explicación, tenemos que mejorar los criterios de Dahl mientras nos mantenemos fieles al espíritu de su orientación procesal.

Elementos de democracia, democratización y desdemocratización

¿Cómo podemos avanzar? Antes de identificar los criterios procesales para la democracia, la democratización y la desdemocratización, permítasenos clarificar que es lo que tenemos que explicar. Para acometer dicha tarea es bueno simplificar de forma radical. Más adelante podremos volver a complicar aquello que ignore nuestra primera aproximación del problema. Partamos de tres ideas sencillas.

Primera, comenzamos con un Estado, una organización que controla los principales medios coercitivos dentro de un determinado territorio, ejerce la prioridad de alguna manera sobre las restantes organizaciones que operan dentro del mismo territorio y recibe el reconocimiento de dicha prioridad de otras organizaciones, incluyendo estados fuera del territorio. Ya puede comenzar a ver las complicaciones: ¿qué sucede con los sistemas federales, las guerras civiles, los enclaves dominados por señores de la guerra y las facciones rivales dentro de un Estado? Sea como fuere, por el momento podemos exponer el problema de la democracia de manera más clara al asumir un único Estado unitario imparcial.

Segunda, agrupamos a todos aquellos que viven bajo la jurisdicción de un Estado tal dentro de una categoría omnicomprendensiva: ciudadanos. De nuevo acuden a la mente las complicaciones de manera inmediata: ¿qué ocurre con los turistas, las corporaciones transnacionales, los miembros de la economía sumergida y los expatriados? Pronto destacaré que la mayoría de los regímenes históricos han carecido de una ciudadanía plena; algo que desempeña un papel crucial en la democracia. Pero para empezar, denominando ciudadano de un Estado a todo aquel que vive bajo la jurisdicción concreta de dicho Estado clarificará aquello que tenemos que explicar. La democracia se demostrará entonces como una clase de relaciones entre estados y ciudadanos, y democratización y

desdemocratización consistirán en cambios en tales modalidades de relaciones.

Los principios de Dahl comportaban precisamente un paso así; incluso la autonomía asociativa, por ejemplo, depende del patrocinio estatal del derecho de las asociaciones a existir más que la mera presencia de muchas, muchas asociaciones. Por el momento permítasenos denominar *régimen* a una serie de relaciones entre estados y ciudadanos, en el buen entendido de que más adelante complicaremos esta idea incluyendo igualmente en los regímenes las relaciones entre los principales actores políticos (partidos, corporaciones, sindicatos, grupos étnicos organizados, redes clientelares, señores de la guerra y otros).

Mientras tanto, nótese que el segundo paso rompe incisivamente con una noción común (y a primera vista atrayente). Rechaza la difundida idea de que si únicamente los titulares del poder existentes se ponen de acuerdo en cómo quieren que opere un régimen, pueden decidirse por la democracia como una alternativa más atractiva – o menos desagradable – a los acuerdos políticos existentes. Desde esta perspectiva, los trabajadores, campesinos, minorías y otros ciudadanos podrían causar suficientes problemas como para lograr algunas concesiones en la representación e inclusión menos costosas para las élites que continuar con la represión, pero la ciudadanía en general únicamente desempeña un papel marginal en el moldeado de la política democrática. Una visión así subyace bajo la política de exportación de la democracia de los Estados Unidos o la Unión Europea al proponer tratos atractivos a los líderes nacionales – o, para el caso, por medio de la coerción a líderes para que adopten instituciones democráticas. En sentido contrario, las explicaciones de este libro acerca de la democratización (al igual que sobre la desdemocratización) se centran en las luchas entre ciudadano y Estado. Incluso conquistando militarmente el poder, a la manera de los Aliados en Japón y Alemania tras la II Guerra Mundial, se ha de negociar ampliamente para crear un nuevo régimen democrático allí donde han gobernado anteriores regímenes autoritarios.

Tercera, permítasenos acotar nuestro nivel de análisis a la política pública, sin por ello incluir todas las transacciones, ya fueren personales o impersonales, entre los estados y los ciudadanos, sino únicamente aquellas que implican visiblemente el poder del estado y sus rendimientos. La política pública incluye las elecciones, el alta en el censo electoral, la actividad legislativa, las patentes, la recaudación de impuestos, el servicio militar obligatorio, solicitud colectiva de pensiones y muchas otras transacciones en las que los estados son parte. También incluye el conflicto colectivo bajo la forma de *coups d'état*, revoluciones, movimientos sociales y guerras civiles. Excluye, sin embargo, las interacciones más personales entre los ciudadanos, entre los funcionarios del Estado o incluso entre éstos y los primeros.

Parte de la política pública consiste en *consultar* a los ciudadanos acerca de sus opiniones, necesidades y demandas. La consulta incluye cualquier medio público por medio del cual el ciudadano puede hacer escuchar su voz sobre sus preferencias colectivas relativas al personal del Estado y las políticas. En regímenes relativamente democráticos, las elecciones competitivas ciertamente otorgan voz al ciudadano, pero otro tanto hace el

ejercicio de presión política, las peticiones, los referéndums, los movimientos sociales y las encuestas de opinión. En esta ocasión las complicaciones dejadas de lado son obvias: sobornos, dependencias clientelares, favores a los seguidores y electores, nepotismo entre funcionarios y fenómenos semejantes diluyen la frontera entre la política pública y la privada. Lo que es más: pronto descubriremos que no podemos dar sentido a la política pública centrándonos únicamente en las interacciones ciudadano-Estado, sino que debemos examinar igualmente coaliciones, rivalidades y confrontaciones entre los principales actores políticos externos al Estado. Más adelante insistiré en que el predominio de las formas no estatales de poder afecta fuertemente a las posibilidades de democratización. Nuevamente podremos prestar atención a las complicaciones una vez que tengamos el problema bajo control. Por el momento, examinaremos las interacciones políticas públicas entre estados y ciudadanos como signos de democracia, democratización y desdemocratización.

¿Qué buscamos en dichas interacciones? Una nueva simplificación puede ayudarnos. Al considerar el grado de democracia, podemos evaluar en qué medida el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos. Al medir democratización y desdemocratización podemos evaluar en qué medida dicha conformidad disminuye o va en aumento. Al proceder de esta manera, dejamos de lado las alternativas venerables de teoría de la democracia. No preguntamos si el Estado está aumentando el bienestar de sus ciudadanos, si se comporta de acuerdo con sus propias leyes o incluso si la gente corriente controla los resortes del poder político. (Más adelante, por supuesto, podremos preguntar si la democratización así entendida fortalece el bienestar popular, comprende el imperio de la ley o depende del empoderamiento directo de los ciudadanos.

Tener en cuenta la conformidad del comportamiento de un Estado respecto a las demandas expresas de sus ciudadanos comporta cuatro consideraciones más: qué profundidad real llegan a alcanzar las demandas explícitas de los ciudadanos; en qué medida diferentes grupos de ciudadanos llegan a ver traducidas sus demandas en las prácticas del Estado; en qué medida la expresión de demandas recibe por sí misma la protección política del Estado; y como cuánto la traducción de demandas en prácticas compromete a ambas partes, ciudadanos y Estado. Llámese a estos elementos amplitud, igualdad, protección y consulta mutua vinculante.

Bajo esta perspectiva simplificada, *un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas*. La democratización significa el movimiento neto hacia una consulta más mutuamente vinculante, más protegida, más igual y más amplia. La desdemocratización, obviamente, significa entonces el movimiento neto hacia una consulta menos mutuamente vinculante, menos protegida, menos igual y menos amplia. En Alemania, podemos afirmar razonablemente que la formación de la República de Weimar sobre las ruinas del Imperio alemán tras la I Guerra Mundial introdujo una cierta medida de democratización, mientras que la toma del poder por Hitler

en 1933 abocó el país de manera brutal hacia la desdemocratización. De manera razonable puede considerarse la acumulación de un poder estatal militarizado en Japón durante los años treinta como una época de desdemocratización, mientras que tratar el periodo de la conquista aliada, ocupación y reconstrucción como inicio de la democratización.

Los términos *amplio*, *igual*, *protegido* y *mutuamente vinculante* identifican cuatro dimensiones parcialmente independientes de las variaciones entre regímenes. He aquí las descripciones inacabadas de las cuatro dimensiones:

1. **Amplitud:** Desde un único pequeño segmento de la población disfrutando de amplios derechos, permaneciendo el resto ampliamente excluido de la política pública, hasta una inclusión política muy amplia de la gente bajo la jurisdicción del Estado (en un extremo cada familia tiene una relación con el Estado que le es propia, pero únicamente unas pocas familias tienen plenos derechos de ciudadanía; en el otro, todos los ciudadanos adultos pertenecen a una misma categoría homogénea de ciudadanía).
2. **Igualdad:** Desde una gran desigualdad dentro de y entre las categorías de ciudadanos hasta una amplia igualdad en ambos sentidos (en un extremo, categorías étnicas encajan en un orden jerárquico bien definido de muy desiguales derechos y deberes; en el otro, la etnicidad no tiene conexión significativa en relación a los derechos y deberes políticos y derechos iguales prevalecen entre los ciudadanos naturalizados y los autóctonos).

Conjuntamente, los niveles de amplitud e igualdad comprenden aspectos cruciales de la ciudadanía: en lugar de un mosaico de relaciones variables con el Estado que dependen de las adscripciones particulares al grupo, todos los ciudadanos encajan dentro de un número limitado de categorías – en el caso extremo tan sólo una – cuyos miembros mantienen derechos y deberes similares en su interacción con el Estado. Por sí mismas amplitud e igualdad no son constitutivas de la democracia. Los regímenes autoritarios a menudo han impuesto formas no democráticas de ciudadanía de arriba abajo. Pero en compañía de la protección y la consulta mutuamente vinculante, amplitud e igualdad constituyen los componentes esenciales de la democracia.

3. **Protección:** Desde escasa a mucha protección frente a la arbitrariedad del Estado (en un extremo, los agentes del Estado emplean su poder para castigar enemigos personales y recompensar a sus amigos; en el otro, todos los ciudadanos disfrutan públicamente del debido proceso).
4. **Consulta mutuamente vinculante:** Desde no vinculante y/o extremadamente asimétrica hasta mutuamente vinculante (en un extremo, quienes procuran el beneficio del Estado deben sobornar, timar, amenazar o emplear la influencia de terceras partes para obtener cualquier cosa; en el otro, los agentes estatales disponen de obligaciones claras, ejecutables, a fin de repartir beneficios de acuerdo con la categoría del destinatario).

El movimiento neto de un régimen hacia los extremos más altos de las cuatro dimensiones se considera democratización. El movimiento neto de un régimen hacia los extremos más bajo de las cuatro dimensiones se considera desdemocratización. Cuando Freedom House pone flechas hacia abajo a los indicadores sobre derechos políticos y libertades civiles de Jamaica en 2004, estaba advirtiéndole que Jamaica corría el riesgo de desdemocratizarse. En los términos de nuestras cuatro dimensiones, llamarían especialmente la atención los incrementos de desigualdad y las disminuciones de protección en Jamaica.

En próximas discusiones nos centraremos algunas veces en la amplitud, igualdad, protección o consulta mutuamente vinculante de forma separada. Los análisis de la ciudadanía, por ejemplo, se centrarán naturalmente en la amplitud e igualdad. La mayor parte del tiempo, sin embargo, sintetizaremos la localización media en las cuatro dimensiones como una única variable: grado de democracia. De manera semejante, trataremos la democratización como un movimiento promedio hacia arriba en las cuatro dimensiones y la desdemocratización como un movimiento promedio hacia abajo en las cuatro dimensiones. Esta estrategia simplifica enormemente el análisis. Se aprovecha del hecho de que las localizaciones en una dimensión se correlacionan de manera aproximada con las localizaciones en las otras dimensiones; los regímenes que ofrecen una amplia protección, por lo general también establecen amplias categorías de ciudadanía, más que tratar a cada persona o grupo de personas diferentemente.