

En búsqueda de un nuevo paradigma: La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina*

Autora: Gabriela Ippólito - O'Donnell
Investigadora UNSAM

*Publicado en " Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía".
Guillermo O'Donnell, Osvaldo M. Lazzeta, Jorge Vargas Cillell (Compiladores)

INTRODUCCIÓN

La convocatoria de los organizadores del taller a debatir sobre la fundamentación teórica del concepto "calidad de la democracia" y su posible aproximación empírica no podía llegar en un momento más oportuno. El telón de fondo de esta convocatoria es sin duda la profunda crisis paradigmática que atraviesan las teorías vigentes sobre la democracia, entendida como régimen político, así como los escasos resultados obtenidos por los modelos derivados de tales teorías para la promoción de la democracia y que vienen siendo aplicados en las últimas dos décadas por organismos multilaterales y gubernamentales.'

Esta crisis paradigmática en el sentido que Kuhn le atribuyera al término —es decir la emergencia de crecientes anomalías o divergencias entre los postulados teóricos sobre la democracia y las democracias realmente existentes— se debe en gran parte a la rápida expansión, durante las últimas dos décadas, de regímenes políticos que han adoptado la forma electoral de la democracia pero que muestran grandes deficiencias con respecto a otros no menos fundamentales atributos de la democracia política.

De acuerdo a la clasificación de Freedom House para el año 2001, en la actualidad existen más democracias en el mundo que nunca antes en la historia de la humanidad: 121 en total. Por citar algunos ejemplos, entre estas democracias se encuentran las de Ucrania, Venezuela, Suecia, Turquía, Costa Rica y Rusia. Una mirada superficial a la realidad cotidiana de estas democracias muestra amplias divergencias entre ellas, no sólo en materia de derechos civiles, humanos y sociales sino también en la efectividad de aspectos básicos del régimen político democrático, entendido restringidamente como libertades políticas. Si bien las elecciones aparecen en muchos de estos regímenes como el principal mecanismo para acceder al poder político, éstas distan de ser limpias, libres y, sobre todo, institucionalizadas.' Asimismo, en la práctica el poder es ejercido a través de un complejo entramado de instituciones informales y de carácter esencialmente no-democrático. En resumen, lo que está en tela de juicio en muchos de estos países es el significado mismo de la ciudadanía.

Un hecho no menos relevante es que en la mayoría de estos países la implantación de la democracia ha sido acompañada por un crecimiento sin precedentes de la pobreza y la desigualdad económica. Como corolario, se registra un alto descontento de la ciudadanía con el funcionamiento de las instituciones democráticas. Si bien hoy pareciera tabú implicar en la definición y evaluación de la democracia política la pobreza y la desigualdad social, no hay que olvidar que en el siglo XIX la tesis redistributiva de la democracia,' es decir el supuesto que la introducción de la regla de la mayoría y la universalización del sufragio devendría en mayor igualdad social, era considerada una cuestión legítima y central al debate sobre la democracia política. La vía electoral aparecía como el antecedente y, en gran parte la razón de ser, de la ciudadanía social.

En este contexto de crecientes anomalías entre teoría y praxis democrática, entre aspiraciones de la ciudadanía y la realidad social, hoy es legítimo plantearse hasta dónde es útil calificar a los regímenes políticos de estos países como democráticos.

En respuesta a estas anomalías, los científicos sociales han adoptado dos estrategias. Por un lado, han generado una serie de precisiones conceptuales sobre la democracia cuyo resultado ha sido el nacimiento de las llamadas democracias "adjetivadas". Es así que encontramos democracias de varios tipos: oligárquicas, delegativas, electorales, semi-democráticas, etc. Si bien en primera instancia las adjetivaciones han sido útiles para avanzar en la clasificación de regímenes políticos "híbridos", su proliferación ha generado más confusión que precisión conceptual y, como consecuencia, se ha perdido el horizonte definicional sobre la democracia. En definitiva, no está nada claro a qué nos referimos cuando hablamos de "la democracia". Mas recientemente, y en parte en respuesta a esta confusión conceptual, otros estudiosos han optado por reclasificar algunos regímenes dudosamente democráticos como autoritarios, atribuyéndoles solo algunas características propias de la democracia.' En mi opinión esto solo agrega confusión conceptual al debate sobre la democracia, y es indicativo de la profundización de las crisis de significado que, en cualquier ámbito científico, precede a los cambios de paradigmas.

En este sentido el debate sobre la "calidad de la democracia" llega en el momento oportuno. Este concepto hace referencia a que la problemática sobre la democracia hoy no pasa ya por una cuestión de mera clasificación de regímenes políticos ni de opciones entre definiciones vigentes, ya sean éstas minimalistas o maximalistas. Muy por el contrario, este concepto indica que está en juego la redefinición del contenido mismo de la democracia y de las dimensiones relevantes para su estudio.

Preguntar, como lo hacen los autores de los dos textos en discusión en este taller, qué dimensiones son relevantes para definir un régimen político como democrático, no sólo tiene relevancia académica sino también práctica, en vistas a la elaboración de políticas más efectivas para la promoción de la democracia en el mundo.

Es en este ámbito que la Auditoría de la calidad de la democracia llevada adelante en Costa Rica es un adecuado instrumento de acceso a la realidad de la democracia y con gran potencial para su posterior refinamiento teórico.

II. DESARROLLO HUMANO, DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

El texto de O' Donnell implica un gran esfuerzo teórico por integrar en un marco único (el de la calidad de la democracia) temas que hasta ahora han sido abordados desde perspectivas analíticas diferentes y, hasta en algunos aspectos, contradictorias, como son la democracia política, el desarrollo y los derechos humanos. En este sentido, este texto constituye una invitación a abandonar las seguras aguas de la praxis científica normal para adentrarnos en mares tormentosos, en búsqueda de geografías desconocidas. En resumen, estoy convencida que este trabajo es la punta de lanza de un nuevo paradigma: una forma diferente de conceptualizar y abordar una cuestión o problemática, en este caso la democracia. Como todo cambio de paradigma, el punto de partida es una anomalía o pregunta que las teorías disponibles sobre la democracia no pueden responder. Creo que la pregunta que subyace el texto es cómo dar cuenta de la coexistencia de un régimen político democrático basado en la idea de ciudadanía o igualdad política en un contexto de alta desigualdad socio-económica y/o violación de derechos humanos fundamentales.

En este sentido, la propuesta de O' Donnell no implica la simple expansión del concepto de democracia (o del régimen democrático). Más bien, el suyo es un intento de entender la democracia política de una manera diferente y, al hacerlo, producir un cambio de foco en la definición de los problemas y cuestiones que son legítimamente relevantes y susceptibles de ser analizados, así como también de los estándares a ser utilizados para ese propósito. Su análisis, basado principalmente en las ideas de agencia humana (human agency) y equidad (fairness), tiene repercusiones en la forma misma de pensar los elementos constitutivos del régimen político democrático que éste en relación con las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía política.

II.1 LAS PERSONAS COMO CENTRO DEL ANÁLISIS DE LA DEMOCRACIA

Las dos ideas centrales del texto de O' Donnell son agencia humana y equidad. Aunque durante el Taller el debate giró en torno al concepto de agencia en detrimento de la equidad (a esto vuelvo más abajo), ambas ideas están funda-

mentalmente relacionadas, al poner en el centro del análisis de la democracia política a las personas y el respeto de sus derechos. En este marco, las instituciones políticas son cruciales para la definición de la democracia, pero en tanto éstas se encuentran referidas a la constitución y realización de las personas en cuanto tales, es decir dotadas de agencia. La pregunta que se desprende de ello es cuáles son las instituciones necesarias para proteger y promover la ciudadanía. Este énfasis en las personas encuentra un paralelo con el concepto de desarrollo humano que, al colocar como foco del desarrollo a las personas y sus capacidades, modificó fundamentalmente los términos del debate y llevó a importantes revisiones en las premisas de la teoría y política económica del desarrollo. Creo que el texto de O'Donnell apunta precisamente en una dirección similar.

II.2 ULISES, LAS SIRENAS Y EL REGRESO A LA POLÍTICA

Como todo cambio de paradigma, esto traerá aparejado avances y retrocesos, apoyos y críticas. Vincular teóricamente la democracia política con los derechos humanos y el desarrollo humano y buscar su correlación empírica con el fin de evaluar la calidad de la democracia, implica sortear, al igual que Ulises en su regreso a Itaca, el canto de las sirenas. Ellas son básicamente sirenas anti-políticas que favorecen la gobernabilidad-estabilidad en contra de una política democrática entendida como lucha por la conquista de derechos como elemento central de la democracia. Si la democracia está fundada en las ideas de agencia y equidad y, por lo tanto, en la conquista de los derechos de ciudadanía, esto implica la existencia de una esfera pública de contestación política, el conflicto político y la búsqueda de compensaciones en las asimetrías de poder. Esto, a su vez requiere de un estado democrático con capacidad de producir políticas públicas compensatorias.

II.3 UN ARGUMENTO TEÓRICO Y EMPÍRICO, PERO TAMBIÉN ÉTICO.

La propuesta de O'Donnell incluye tanto una redefinición teórica de la democracia como también su minucioso análisis empírico. Pero aún más importante del texto de O'Donnell es la convicción que una discusión sobre la democracia política permanece incompleta si los valores éticos que subyacen a su definición no son explicitados. La pregunta sería: ¿Para qué apostar a la democracia? Parte de la respuesta que O'Donnell adelanta en su texto es que la democracia no es sólo un arreglo instrumental para elegir a los gobernantes. Detrás de definiciones diversas de la democracia subyacen distintas valoraciones normativas sobre la dignidad humana y los derechos de las personas. A esto yo llamaría la lógica moral de las instituciones democráticas, de la cual en definitiva, depende su legitimación política. Esta línea de argumentación es más que bienvenida, sobre todo en momentos en los que la lógica moral de las instituciones políticas se piensa como un hecho dado, lo cual reduce el funcionamiento de la democracia y su mejoramiento a una cuestión meramente técnica de ingeniería institucional.

III. DEMOCRACIA, AGENCIA Y ESTADO

III.1 Las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía:

La idea central del texto de O'Donnell es la agencia como elemento fundante de la ciudadanía y por lo tanto de la

Edición preliminar sin correcciones. Prohibida su reproducción

democracia. Planteando el tema desde esta perspectiva, las condiciones mínimas requeridas para el ejercicio de la ciudadanía política, es decir los umbrales mínimos que hacen posible la existencia de la agencia, se vuelve parte constitutiva de la democracia. Dicho de otra manera, esas condiciones mínimas ya no son externas sino que se vuelven intrínsecas a la democracia. De esto sigue que si la democracia esta basada en la ciudadanía y ésta en la idea de agencia, entonces toda violación a las condiciones de existencia de agencia son violaciones al ejercicio de la ciudadanía y por lo tanto deberían ser consideradas parte de la problemática de la democracia. Lo que sugiere O'Donnell no debe confundirse con estudios empíricos sobre las relaciones entre democracia y desarrollo económico, esto es si las democracias generan más desarrollo que otros regímenes políticos o si a mayor desarrollo económico más probabilidad de sustentar un régimen democrático. La idea innovadora es que la violación de las condiciones de existencia de agencia y su impacto sobre el ejercicio de la ciudadanía definen la democraticidad del régimen político democrático. Por ejemplo, con respecto a la igualdad política, si bien los votos pueden ser contados uno a uno, aquella puede ser violada en el caso de extrema pobreza, donde los ciudadanos no tienen suficiente autonomía para formar sus preferencias y están presionados a decidir por candidatos que los extorsionan clientelístamente. En este caso, como afirma Fishkin', se viola la autonomía ciudadana y la igualdad en el "poder" del voto y, como corolario, se niega uno de los principios básicos de la igualdad política formal, como es la probabilidad de que cualquier ciudadano sea el votante decisivo en el proceso electoral.

III.2 . Justicia sustantiva, justicia procedimental

La segunda idea fundamental del texto de O'Donnell es la equidad. Esta idea apunta a la relación entre democracia y estado. Bajo un régimen democrático, el estado tiene la obligación de tratar a todos los ciudadanos con el respeto que merecen dada su condición de agentes. Esto implica proveer las capacidades básicas mínimas que requiere el ejercicio de la ciudadanía. Este es el problema de la justicia sustantiva que, siguiendo el argumento de O'Donnell, solo puede ser decidido a través del proceso democrático.

Una vez decididas cuáles son esas capacidades mínimas necesarias para el ejercicio de la ciudadanía, surge la cuestión de la justicia procedimental, o sea cómo se deciden e implementan políticas destinadas a facilitar la agencia y, por lo tanto, el ejercicio de la ciudadanía. La forma de decisión e implementación, más allá del contenido específico de las políticas, suele tener efectos significativos en la constitución misma de la agencia/ciudadanía.

En particular, la forma de implementación de las políticas sociales es un ámbito crucial para la constitución de la identidad ciudadana y, por lo tanto, de la agencia.

En este ámbito, para evaluar la calidad de la democracia no solo es importante observar el esfuerzo del estado por proveer capacidades sino también registrar cómo el estado da lo que da. Aquí surgen cuestiones centrales, como son el ejercicio y discrecionalidad del poder público. Por ejemplo, si bien la salud puede estar consagrada por el sistema legal como un derecho, si la forma de implementarlo es excesivamente localizada al punto de estigmatizar a sus beneficiarios, la pregunta que surge es si este derecho está facilitando o no la constitución de la ciudadanía.

Asimismo, cuando políticas de igualación social obligan a los beneficiarios a cambiar su estilo de vida o exagerar su condición social para la obtención de beneficios, cabe también preguntarse si no se está violando la autonomía del ciudadano.

En resumen, las instituciones de bienestar social son un elemento fundamental de la relación democracia y estado. Por ello es crucial analizarlas para entender la dimensión del trato al ciudadano, que es a su vez central en la evaluación de la calidad de la democracia.

IV. SOBRE LA AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEMOCRACIA

IV.1 Comentario General

Nadie debe escatimar elogios al discutir la relevancia de la auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia llevada adelante en Costa Rica. Sin duda este es un esfuerzo intelectual y empírico de gran envergadura. Para aquellos que hacemos de la investigación de campo parte central de nuestro trabajo académico, este ejercicio es un excelente ejemplo a seguir. De ahí que sugiero a los autores que, dejando de lado su evidente modestia, no dejen de hacer hincapié en la contribución académica de la auditoría, no solo en el ámbito de las ciencias sociales sino también como material histórico. En este sentido, su contribución es mantener un archivo de las opiniones y aspiraciones democráticas de los ciudadanos en un tiempo y espacio determinados. Asimismo, la auditoría no es solo un "insumo" para la investigación social posterior, es un instrumento privilegiado para identificar y avanzar en la superación de las anomalías de las teorías sobre la democracia a las que me refiero arriba.

Con respecto a la aplicabilidad de la auditoría afuera de Costa Rica, comparto el optimismo del taller sobre la posibilidad de hacerlo a nivel tanto nacional, regional o municipal. Por ello, no creo que la variable "tamaño de país" o "heterogeneidad social" sean definitivas contra la viabilidad de la auditoría en otros contextos nacionales, regionales o municipales.

IV.1.1 La auditoría como mecanismo de deliberación democrática y por lo tanto constitutivo de la calidad de la democracia:

Durante el taller se hizo hincapié sobre la auditoría como una forma de accountability y, más específicamente, siguiendo el trabajo de Smulovitz y Peruzzotti, como un instrumento de "accountability societal".

Mis comentarios sobre este tema están dirigidos a la dimensión de deliberación contenida en la auditoría. No me refiero solo a la participación de la ciudadanía en la elaboración de la auditoría, sino más bien al impacto que la auditoría en sí misma tendría sobre aquellos que participaron de alguna manera en ella, ya sea directamente o compartiendo la comunicación de los resultados. En este sentido, la auditoría, además de ser un instrumento de accountability de los asuntos públicos, sería también un mecanismo para generar "opiniones deliberadas" entre los ciudadanos. En general la ciudadanía posee información fragmentada y carece de ocasiones para interactuar sistemáticamente con otros ciudadanos e intercambiar opiniones sobre asuntos públicos.

La auditoría sería entonces una forma de dar a los ciudadanos la oportunidad de deliberar democráticamente y generar informadas opiniones que de otra manera no

tendrían. Por ello, la auditoría también tendría un gran potencial práctico: sus resultados tienen fuerza prescriptiva, ya que son la voz de la gente bajo condiciones especiales, esto es luego de haber deliberado con otros ciudadanos sobre asuntos que afectan a toda la comunidad. Opiniones y estándares producidos después de una deliberación tal tienen mayor probabilidad de generar lo que J. Fishkin llama efectiva hearing.

IV.1.2 La auditoría como un sistema de alerta temprana (early-warning) sobre las amenazas a la calidad de la democracia:

A pesar de la existencia de un contexto internacional favorable a la democracia, hoy existe una serie de desafíos que amenazan tanto la estabilidad como la calidad de la democracia. Entre ellos baste citar el desencanto generalizado con las instituciones democráticas, el aumento de la desigualdad social atribuido a la mala administración económica, la corrupción, la falta de estado de derecho, etc. En este contexto, creo que una auditoría, siendo resultado de la acción deliberativa de ciudadanos, tiene también un papel potencial como sistema de alerta temprana sobre las amenazas a la democracia.

Si bien el concepto de early-warning proviene del campo de los estudios de seguridad y conflicto internacional, hay una nueva agenda que está surgiendo y que se inclina a pensar en la seguridad como seguridad humana, un concepto amplio basado en la seguridad de las personas y que incluye como condición necesaria la existencia de un sistema democrático de buena calidad.

IV.2 Temas que deberían ser incorporados a la auditoría:

IV.2.1 Las políticas sociales

La auditoría plantea correctamente que una de las dimensiones fundamentales para evaluar la calidad de la democracia es el trato a los ciudadanos. En este aspecto, el ámbito de despliegue de las políticas sociales es crucial. Este

es el área de la burocracia estatal que lidia con los ciudadanos más vulnerables; es allí donde el ejercicio del poder en relación al respeto de los derechos de las personas se vuelve más evidente. Un tipo de situación es el de los encuentros con la burocracia que, por ejemplo, emite registros de conductor o pasaportes. Estos suelen ser encuentros esporádicos, donde la dignidad de la persona no está en juego más allá del momento de realizar el trámite.

En cambio, en los intercambios con el estado en el ámbito de las políticas sociales (habitualmente repetidos y prolongados), suele estar en juego la dignidad de la persona, su estatus y, en muchos sentidos poco explorados, su propia identidad. Es allí donde se ve la mejor y la peor cara del trato al ciudadano, donde aprendemos si realmente somos o no ciudadanos.

Adviértase además, que en estos intercambios no es fundamental el nivel de beneficios que la agencia estatal en cuestión otorga, sino la manera en que lo otorga.

IV.2.2 Los inmigrantes

El segundo tema que creo debería ser prioritario para una auditoría de la calidad de la democracia es el trato a aquellos que habitan en el mismo territorio pero no son parte del demos. Si la democracia política está basada en la idea de agencia y equidad, entonces el respeto por los derechos de habitantes que no son ciudadanos debe formar parte de la auditoría. Este es un área muy importante para explorar las relaciones entre derechos humanos y ciudadanía. De ahí podrían derivarse instrumentos analíticos para distinguir, por ejemplo, la diferente calidad de la democracia en países como Noruega y Alemania, donde el trato a los inmigrantes es muy diferente a pesar que en términos de derechos políticos y servicios sociales estos son países muy similares. A ello debería agregarse un análisis de los derechos de los inmigrantes a nivel local y explorar cómo el ejercicio de tales derechos afecta la calidad de la democracia.

NOTAS

1. Para una evaluación de los modelos de promoción de la democracia ver, Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
2. Thomas Kuhn, *The Structure of Científica Revolucionaria*, Chicago, Chicago University Press, 1962.
3. Como afirma Guillermo O' Donnell en "Teoría Democrática y Política Comparada", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 56, 2000, pp. 519-570.
4. Ian Shapiro, "Why the Poor Don't Soak the Rich", *Daedalus*, 2002, pp. 118-128.
5. Diamond, J., "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, vol. 13, N°2, April 2002,.
6. Fishkin, J. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.
7. Smulovitz, C. y Peruzzoué, E. "Social accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4, 2000, pp.147-158.
8. Fishkin, opa. cit.