

## ENSAYO

### EL SOBRIO SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA

**Samuel P. Huntington\***

Este ensayo plantea cómo el apoyo universal a la democracia se transformó en un desacuerdo general sobre su significado. Ello creó importantes problemas para la Academia y los intelectuales, de forma tal que se desplegaron enormes esfuerzos para reducir la confusión. Producto del debate surgieron tres definiciones de democracia, en términos de fuentes de autoridad, propósitos o instituciones. De éstas, la última definición es la que se ha impuesto en los últimos veinte años. Y, según Huntington, la institución clave en una democracia es la elección de los líderes en eventos competitivos. Este hecho, elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes, tiene repercusiones económicas, militares y políticas que son tratadas en extenso por el autor.

#### Resumen

Después de la Segunda Guerra Mundial la palabra democracia llegó a ser sinónimo de regocijo: todos estaban a favor de la democracia; sus diversos significados proliferaron, pero su sentido esencial desapareció. Algunos teóricos políticos intentaron atribuirle un significado, definiéndola de tres maneras. Según una definición, se sostenía que un gobierno era democrático si la fuente de la autoridad era "el pueblo o, en ciertos casos, una

\* Director del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, profesor de Ciencia Política y autor de numerosos ensayos sobre temas políticos, militares y estratégicos. Su trabajo "Condiciones para una Democracia Estable" fue publicado en *Estudios Públicos*, 22 (Otoño, 1986).

determinada clase social como la burguesía o la clase trabajadora". Estas teorías son válidas para las comunidades pequeñas, pero no especifican la manera en que la autoridad que representa al grupo gobernante se desempeñaría en una comunidad más grande. Un segundo planteamiento afirmaba que un gobierno era democrático si sus propósitos consistían en fomentar la igualdad, la justicia social, la realización del individuo y otros objetivos "democráticos" similares. Este planteamiento conduce a debatir sobre qué objetivos deben ser considerados democráticos y, dependiendo de cuál sea la formulación de propósitos que se acepte como autoritaria, puede llevar a que todos los gobiernos —o ninguno de ellos— sean considerados democráticos. Un tercer y más útil planteamiento se centra en las instituciones. Señala que un gobierno es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más poderosos son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos y, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a voto. Este planteamiento, introducido originalmente por Joseph Schumpeter en el año 1942, en la actualidad tiene gran aceptación en los Estados Unidos y también está siendo acogido en América Latina.

La democracia tiene también significado desde el punto de vista de sus consecuencias como sistema de gobierno. La democracia no puede coexistir con una economía de planificación centralizada. En general, las democracias no registran tasas demasiado altas de crecimiento económico, pero tampoco están expuestas a experimentar desastres económicos, como ocurre en otros tipos de regímenes. Los gobiernos democráticos no son compatibles con grandes desigualdades en materia de ingreso y riqueza, pero al mismo tiempo no son capaces de producir una igualdad económica extrema, ni son compatibles con ésta. Las democracias destinan proporciones considerablemente menores de personas y recursos a fines militares que otros tipos de regímenes, en especial los marxista-leninistas. Sin embargo, al igual que otros regímenes, es muy probable que participen en guerras, a pesar de que una democracia rara vez, si es que se da el caso, lucha contra otra democracia. Los países democráticos son más hábiles que otros sistemas políticos en proveer orden público, y cuentan con los medios para originar cambios modestos pero crecientes. No obstante, en las sociedades democráticas no ocurren grandes revoluciones y éstas, a su vez, no producen la democracia. El significado político más importante de la democracia es la capacidad que poseen sus instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos.

## I. Introducción

El sentido de la palabra "significado" es doble. Por un lado, dicho término puede referirse a la definición de algo; es decir, a su acepción en un sentido inherente o denotativo, como en el caso de la siguiente pregunta: "¿Cuál es el significado de esta palabra?" Por otro lado, el término "significado" puede referirse a las implicancias o consecuencias más amplias de algo, a su acepción en un sentido explicativo o connotativo, como en la pregunta: "¿Cuál es la acepción de todo esto?" En el presente artículo se consideran los significados de la palabra democracia teniendo en cuenta tanto el sentido denotativo como el connotativo, y se señala que en ambos sentidos el significado es "sobrio". En el nivel denotativo, la democracia puede entenderse mejor como un tipo de organización institucional cuya finalidad es elegir a los gobernantes. En el nivel connotativo, las implicancias relevantes de la palabra democracia están limitadas a la esfera política, pero en ella son de importancia crucial.

## II. Denotación: La Definición Institucional de Democracia

Indudablemente, el concepto de democracia como forma de gobierno se remonta a los filósofos griegos. Sin embargo, su uso moderno data de las transformaciones revolucionarias de las sociedades occidentales ocurridas a fines del siglo XVII.<sup>1</sup> Más tarde, y durante buena parte del siglo XIX, la democracia se diferenció de la aristocracia, antagonismo que fue introducido en forma elocuente en el pensamiento político de Tocqueville. Durante gran parte de este período el término tuvo connotaciones desfavorables y, de hecho, se lo utilizaba con frecuencia como palabra oprobiosa. A medida que la participación popular aumentaba en el gobierno hacia fines del siglo XIX, y sus consecuencias se manifestaban menos desastrosas de lo previsto, el concepto de democracia llegó a ser considerado en forma más favorable. Ser demócrata se convirtió en sinónimo de prestigio. Como lo señaló James Bryce en 1920: "Hace setenta años... la palabra democracia despertó sentimientos de desprecio y miedo. Hoy constituye una palabra de orgullo. El poder popular

<sup>1</sup> R. R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 1959), Vol. I, pp. 13-20.

es elogiado, enaltecido, aclamado. Aquella minoría a la cual esta palabra repele o alarma, raramente manifiesta sus sentimientos".<sup>2</sup> No obstante, como escribió Bryce, los nuevos movimientos que rechazaban totalmente la democracia estaban cobrando fuerza. Los bolcheviques ya habían extinguido las frágiles tendencias democráticas que existían en Rusia; Mussolini estaba a punto de eliminar la democracia italiana, y los nazis comenzaban su larga marcha hacia el poder. Durante los años 20 y 30 la oposición a la democracia nuevamente se hizo respetable entre los grupos derechistas y de la clase alta en Europa y en América Latina.

Todo ello cambió con la derrota del *Eje*. Virtualmente desapareció la oposición organizada de la democracia, no sólo en el mundo occidental sino también en el mundo entero. Todos querían ser identificados como demócratas. "Por primera vez en la historia mundial —señalaba un informe de la UNESCO en 1951— no se prevén doctrinas antidemocráticas. La acusación de una actitud o acción antidemocrática, por lo general, va dirigida a otros, pero los políticos y los politólogos concuerdan en fortalecer el elemento democrático en las instituciones que defienden y las teorías que postulan".<sup>3</sup>

La democracia se transformó, así, en sinónimo de regocijo. El apoyo universal a la democracia, sin embargo, tuvo lugar al precio de un desacuerdo universal sobre su significado. Todos definían la democracia según sus propios intereses. Cada uno tenía su tipo favorito de democracia. En una lista resumida podrían incluirse: la democracia directa, la democracia representativa, la democracia liberal (o burguesa), la democracia proletaria, la socialdemocracia, la democracia totalitaria, la democracia industrial, la democracia plebiscitaria, la democracia constitucional, la democracia asociativa, la democracia pluralista, la democracia económica, la democracia del pueblo y la democracia participativa.

Del mismo modo, cualquier otro término político podría obtener una legitimidad creciente si se lo asociaba con la democracia. A medida que proliferaban las acepciones, el significado de

<sup>2</sup> James Bryce, *Modern Democracies* (Nueva York: McMillan, 1921), Vol. I, p. 4.

<sup>3</sup> Richard McKeon, ed., *Democracy In a World of Tensions* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 522, citado en Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit: Wayne State University Press, 1962), pp. 8-9.

la palabra se esfumaba. "Cuando un término ha llegado a ser tan universalmente consagrado, como lo es la *democracia* en la actualidad —añotaba T. S. Eliot aun antes de la Segunda Guerra Mundial—, comienzo a preguntarme si en verdad significa algo al tener tantos significados".<sup>4</sup>

Todo esto creó problemas importantes para los pensadores serios y la reflexión inteligente, y en los años 50 y 60 los politólogos desplegaron esfuerzos notables para reducir la confusión terminológica y conceptual.

Esos debates cristalizaron en tres enfoques acerca de la definición de la democracia. En cuanto forma de gobierno, la democracia puede ser definida en términos de quién gobierna, cuáles son sus fines y qué medios se empleen. Dicho de otro modo, la democracia puede ser definida en términos de fuentes, propósitos o instituciones.

### Las Fuentes de la Autoridad

¿Cómo se define la autoridad u órgano gobernante en una democracia? Entre los griegos antiguos, por cierto, la democracia era el gobierno del pueblo, y, por ende, se distinguía de la monarquía y de la oligarquía. El gobierno del pueblo en el sentido del gobierno de todos los ciudadanos era, en alguna medida, práctico en tiempos de la *polis* griega, y la democracia directa aún es posible en comunidades pequeñas. El argumento de que la democracia es el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", como se sabe, también ha sido formulado en otros contextos, con propósitos retóricos muy útiles, pero carece de sentido desde las perspectivas analítica y empírica. No obstante, ha persistido la tendencia a identificar la democracia con el gobierno del pueblo. A fines del siglo XVIII y comienzos del **XIX**, como se ha señalado, la democracia se oponía a la aristocracia. Los teóricos norteamericanos en la tradición progresista han seguido empleando hasta ahora esta formulación, pese a su falta de contenido empírico. "El pueblo versus los intereses" suele ser una consigna recurrente en los debates políticos.

Sin embargo, el órgano gobernante en una democracia no siempre es definido en forma tan amplia. También puede ser definido desde el punto de vista de los atributos más que del

<sup>4</sup> T. S. Eliot, *The Idea of a Christian Society* (Nueva York, 1940), pp. 11-12.

número. Aristóteles trató de resolver el problema siguiente: ¿Qué es más importante, el número o la clase? ¿Era, acaso, la democracia el gobierno de la mayoría o el de los pobres? Concluyó que el número era un "atributo accidental" y que "la verdadera naturaleza de la diferencia entre la oligarquía y la democracia es la pobreza y la riqueza".<sup>5</sup> Era improbable un gobierno de una pequeña cantidad de pobres sobre un gran número de ricos, pero si ello ocurría debería denominarse democracia. El problema clave, en efecto, era qué clase social tenía el poder. Algunos teóricos posteriores llevaron adelante este enfoque. Jefferson identificaba la democracia con el gobierno de la clase media; otros, en efecto, han identificado la democracia con el gobierno de la clase trabajadora.

Una tercera definición del órgano gobernante en una democracia se inspira en Aristóteles, al identificar la democracia no con una clase en particular, sino con un número determinado, casi siempre una mayoría que puede estar compuesta de individuos pertenecientes a cualquier combinación de grupos sociales y que pueden variar con el tiempo. La democracia existe, como lo señaló Bryce, cuando "gobierna la voluntad de la mayoría de los ciudadanos calificados".<sup>6</sup> En la práctica, por cierto, el "gobierno del pueblo" se aproxima al gobierno de la mayoría. De nuevo, sin embargo, ese gobierno puede sólo presentarse en forma pura cuando todos los miembros del cuerpo político se reúnen y votan por aprobar o desaprobar hechos concretos, o cuando las circunstancias permiten conducir referendos sobre tales hechos concretos.

La premisa implícita en la definición de democracia como gobierno de la mayoría es que, mediante la persuasión y la movilización de apoyo, las minorías pueden llegar a ser mayorías. Si por uno u otro motivo ello no es posible, el gobierno de mayoría se torna, en realidad, en un gobierno de clases, y los individuos se ven en forma más o menos permanente asignados a las categorías de mayorías o minorías. Es lo que ocurre con los católicos en Irlanda del Norte, que suelen ser más pobres que la mayoría protestante, o con los blancos de habla inglesa en Sudáfrica, que por lo general han sido más ricos que la mayoría de sudafricanos blancos de ascendencia holandesa (*afrikanders*). En casos como éste, en que existen mayorías y minorías permanentes,

<sup>5</sup> Aristóteles, *The Politics*, libro III, Capítulo VIII.

<sup>6</sup> Bryce, *op. cit.*, I, 22.

debe tratarse de alcanzar, al menos, uno de los dos criterios de democracia, que postula Dahl. Ello se logra adoptando los mecanismos de la democracia asociativa.<sup>7</sup>

De este modo, el enfoque de democracia como "órgano de gobierno", independientemente de cómo se defina ese órgano, se ve enfrentado a serios problemas. El "pueblo" puede ser el órgano de gobierno sólo en una comunidad pequeña donde se pueda reunir en forma colectiva. Cuando esto no es posible se debe recurrir a un proceso para elegir el órgano de gobierno. Los gobernantes afirmarán, a menudo, que están actuando en favor de los intereses del pueblo. Sin embargo, esta afirmación sólo puede validarse argumentando que ellos conocen los intereses del pueblo mejor que el pueblo mismo, lo cual puede ser cierto, pero no es democrático, o bien recurriendo a algún proceso electoral para elegir a dichos gobernantes. Quienes identifican la democracia con el gobierno de una determinada clase de personas, ya sean pequeños agricultores, clase media, burguesía, proletariado, sudafricanos blancos o protestantes del Ulster, están legitimando la división de la sociedad en dos entidades exclusivas: gobernantes y gobernados, sin movilidad alguna entre ambos. Los procesos utilizados en el seno del órgano de gobierno pueden ser democráticos, pero si se impide en forma permanente el acceso de una parte de la sociedad a ese órgano de gobierno, indudablemente se viola el concepto mismo de la democracia.

### Los Propósitos del Gobierno

Una segunda manera de definir un gobierno democrático es en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple. Un gobierno se considera democrático en la medida en que esté comprometido públicamente con, y realmente persiga, objetivos democráticos. Pero ¿cuáles son los objetivos democráticos? Estos pueden ser definidos por las autoridades del gobierno (en tal caso, cualquier gobierno cuyos líderes afirman perseguir fines democráticos, constituye un democracia) o por alguna fuente externa. Algunos teóricos no han dudado en asumir esta responsabilidad. Se ha afirmado que los gobiernos democráticos son aquellos que promueven el bienestar humano, la igualdad,

<sup>7</sup> Véase Arend Lijhart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1978).

los derechos de la persona, la justicia, la "maximización del auto-desarrollo de cada individuo", la dignidad humana, la realización personal, la eliminación del hambre, de la ignorancia y de la muerte prematura por enfermedad" y el avance hacia una "sociedad igualitaria en la que todos puedan considerarse plenamente humanos".<sup>8</sup>

Existen muchos problemas con la definición de democracia en términos de fines. En primer lugar, cada autor presenta su propia serie de propósitos y, por lo tanto, el debate acerca del significado de la democracia se transforma en un debate, incluso más amplio, acerca de cuáles son los objetivos del Estado moralmente justificables. Quienes plantean esta opinión, como lo señala Jeane J. Kirkpatrick, presentan "una visión de cómo debería ser una sociedad más moral, pero tienden a hablar como si sus objetivos —autorrealización, igualdad o bienestar— fuesen compartidos universalmente por razones evidentes en sí mismas".<sup>9</sup>

En segundo lugar, los objetivos que se presentan suelen ser, en general, de carácter idealista, tan amplios y vagos, que se tornan casi inútiles para clasificar un gobierno.

En tercer lugar, si se acepta la autodefinición de los objetivos propuestos por los líderes políticos, entonces virtualmente todos los Estados son democráticos. McPherson, por ejemplo, afirma de manera explícita que los Estados liberales, los Estados marxista-leninistas y los Estados del Tercer Mundo gobernados por un solo partido son democráticos.

En cuarto lugar, como señala también McPherson, si sólo cuenta el objetivo y si se admiten en forma manifiesta las proclamas de Lenin de regenerar una sociedad más equitativa, "el Estado de vanguardia, en tanto se mantenga fiel a sus propósitos, puede ser denominado democrático".<sup>10</sup> Según McPherson, Pol Pot también tenía un objetivo democrático.

<sup>8</sup> Véase Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* (Boston, Little, Brown, 1967), pp. 24, 98ss.; C.B. McPherson, *The Real World of Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1966), p. 33, David Daybrooke, *Three Tests for Democracy* (Nueva York: Random House, 1968), *pássim*.

<sup>9</sup> Jeane J. Kirkpatrick, "Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theories.", en David Butler, Howard R. Penniman, Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polis* (Washington: American Enterprise Institute, 1981), pp. 335-336.

<sup>10</sup> McPherson, *Real World*, p. 22.

Por último, si se define la democracia en términos de otros objetivos sociales importantes, tales como la justicia social, la igualdad y la realización personal, se hace imposible analizar la relación entre la democracia y estos otros objetivos. No obstante, la historia revela que un avance simultáneo hacia todas estas metas, incluida la democracia, no es posible, y que la marcha hacia una de ellas puede significar un retraso en otras.

### Las Instituciones

La ambigüedad e imprecisión que siguieron al surgimiento de la *democracia* como sinónimo de regocijo y las dificultades de definirla en términos de las fuentes de autoridad o propósitos han llevado, en las últimas dos décadas, a enfatizar una definición institucional de democracia. Varios teóricos han señalado, por una parte, las diferencias entre las definiciones racionalistas, utópicas e idealistas de la democracia, y, por otra, las definiciones empíricas, descriptivas e institucionales, llegando, invariablemente, a la conclusión de que sólo este último tipo de definición proporciona la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen útil el concepto.<sup>11</sup> Los argumentos generalizados sobre la democracia como una teoría normativa se han debilitado, así, drásticamente, al menos entre los académicos norteamericanos, y han sido reemplazados por iniciativas para comprender la naturaleza de las instituciones democráticas, su funcionamiento y los motivos por los que progresan y fracasan. Democracia tiene un significado útil, sólo si se la define en términos institucionales. El esfuerzo prevaleciente ha consistido en atribuir a la democracia no tanto un sentido de "regocijo", sino que más bien el de una palabra común.

La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas. En otros sistemas de gobierno las personas se convierten en líderes en virtud del linaje, el azar, la riqueza, la violencia, apropiación, erudición, el nombramiento y la evaluación. En una democracia las personas se convierten en líderes por medio de elecciones, en las que

<sup>11</sup> Véase Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 1-10; Sartori, *Democratic Theory*, pp. 228ss.; Kirkpatrick, "Democratic Elections", pp. 325ss.; Raymond English, *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy* (Washington: Ethics and Public Policy Center, 1983), *pássim*.

participan los gobernados. La formulación moderna más importante de este concepto de democracia la hizo Joseph Schumpeter en 1942. En su estudio pionero, cuyo título es *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter descubrió las deficiencias de lo que denominó la "teoría clásica de la democracia", que definía a la democracia en términos de "la voluntad del pueblo" (fuente) y "el bien común" (propósito). En efecto, descartando estos planteamientos sobre el tema, Schumpeter elaboró lo que llamó "otra teoría de la democracia". Señaló que "el método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren la facultad de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo".<sup>12</sup> Schumpeter continuó explicando detalladamente los motivos por los cuales esta definición de democracia era superior a la definición clásica. Durante algún tiempo, después de la Segunda Guerra Mundial, el debate continuó entre quienes en la línea clásica estaban decididos a definir la democracia por la fuente o el propósito y el número cada vez mayor de teóricos que adherían a un concepto institucional de democracia según el modelo schumpeteriano. Actualmente ha concluido el debate. Schumpeter ha ganado. Su concepto de democracia es el habitualmente utilizado en la Academia, es el establecido. Considérense, por ejemplo, algunos ensayos recientes en esta dirección:

1) La democracia "está compuesta, al menos, de dos dimensiones: la controversia pública en las elecciones y el derecho a participar" (Robert Dahl, 1971).

2) Las democracias son "los gobiernos cuyos líderes son elegidos en forma periódica, competitiva y por medio de elecciones no excluyentes" (Jeane J. Kirkpatrick, 1981).

3) La democracia se "caracteriza por contar con elecciones competitivas en las cuales la mayor parte de los ciudadanos tiene derecho a participar" (G. Bingham Powell, 1982).

4) Un sistema político "es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más influyentes sean elegidos por medio de elecciones periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a voto" (Samuel P. Huntington, 1983).

<sup>12</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper, segunda edición, 1947), Cap. 21 y p. 269.

5) La libertad "exige que las personas tengan efectivamente derecho a cambiar el gobierno por medio de votos políticamente iguales y que puedan organizar y hacer propaganda libremente con el objeto de lograr esos cambios" (Raymond Gastil, 1985).<sup>13</sup>

El enfoque institucional posibilita distinguir la democracia de otros sistemas contemporáneos de gobierno, muy especialmente del autoritarismo y del totalitarismo. Cada uno de estos otros sistemas tiene también una identidad institucional bien definida. Un sistema totalitario está constituido por un solo partido dirigido normalmente por un solo hombre, una policía secreta bien organizada, una ideología bien desarrollada que presenta la sociedad ideal que el movimiento totalitario está comprometido a construir y el control gubernamental de los medios de comunicación, de todos los medios de coerción y de todas las organizaciones sociales y económicas. El sistema autoritario se caracteriza por tener un solo líder, por no estar representado por ningún partido o por contar tan sólo con un partido débil, sin movilización de masas, sin ideología, más bien con una "mentalidad", de acuerdo a Linz, un gobierno limitado, "un pluralismo político limitado y no responsable", y por último, sin esfuerzos para rehacer la sociedad y la naturaleza humana.<sup>14</sup>

Las tres dimensiones claves a través de las cuales se pueden comparar estos tres sistemas son las siguientes:

1) La forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios.

<sup>13</sup> Dahl, *Polyarchy*, p. 7; Kirkpatrick, "Democratic Elections", p. 326; G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), p. 3; Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, Vol. 99 (verano 1984), 195; Raymond D. Gastil, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1984-1985* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1985), p. 4.

<sup>14</sup> Véase Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Nueva York: Praeger, 1965), *pássim*, y Juan L. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Macropolitical Theory*, Vol. 3 de *Handbook of Political Science* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 175ss.

2) El alcance y la naturaleza de la participación de la ciudadanía en el gobierno.

3) El alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno.

Cuadro N° 1

## Tipos de Sistemas Políticos

Características	Democrático	Totalitario	Autoritario
Rol de la ideología	limitado	central	no existe
Forma de cambio	gradual	revolucionaria	no gradual
Participación	amplia autónoma	amplia movilizada	ninguna o muy limitada
Elecciones	efectivas competitivas frecuentes	rituales no competitivas frecuentes	no existen o no competitiva
Libertad de expresión, de prensa y de reunión	amplia	no existe	severamente restringida
Control de la economía por parte del gobierno	limitado a moderado	amplio a total	limitado

En este sentido, la democracia es competitiva, mientras que los sistemas autoritarios y totalitarios son no competitivos; los sistemas democráticos y totalitarios son participativos (el primero con participación autónoma y el segundo con participación movilizada), en tanto que los sistemas autoritarios son no participativos; los sistemas totalitarios ejercen un control amplio o total sobre la sociedad y la economía, mientras que los sistemas democráticos y autoritarios ejercen solamente un control limitado o moderado.

La definición institucional de democracia proporciona una serie de puntos de referencia —agrupados en su mayoría de acuerdo a las dimensiones de Dahl de competencia y participa-

ción— que permiten juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos; asimismo, permite comparar los sistemas y analizar si éstos van avanzando o retrocediendo en su proceso de democratización. Por ejemplo, en la medida en que un sistema político determinado niegue la participación mediante el voto a cualquier grupo de la sociedad, no puede ser considerado democrático; tal es el caso del sistema sudafricano, que desconoce el voto del 70% de la población negra del país, o bien como ocurrió en Suiza, con el 50% de la población constituida por mujeres, y en los Estados Unidos, cuando se negó la participación electoral al 10% de la población integrada por los negros del sur.

De igual forma, un sistema no es democrático si no se permite a la oposición tomar parte en las elecciones, si la oposición es controlada o acosada en sus actividades, si se censuran o clausuran los periódicos de la oposición o se comete fraude con los votos. En toda sociedad, el constante fracaso del partido político de oposición más importante en alcanzar el poder inevitablemente suscita sospechas respecto de la competitividad efectiva del sistema.<sup>15</sup> Más importante aún, el enfoque institucional de democracia armoniza con los usos comunes del término. Todos sabemos que los golpes militares, la censura, las elecciones fraudulentas, la coerción y el acosamiento de la oposición, el encarcelamiento de los opositores y la prohibición de las reuniones políticas no son compatibles con la democracia. También es sabido que analistas políticos preparados pueden aplicar las condiciones institucionales de democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo e incluso pueden elaborar, sin ningún problema, una lista de países que son claramente democráticos, una de los que no lo son y una de los que se ubican en una posición intermedia, y que con excepciones menores, estas listas serán idénticas. Asimismo, se sabe que se puede emitir y, en realidad se emiten juicios, acerca de las maneras en que cambian los gobiernos en el tiempo y nadie discutiría la afirmación de que Argentina, Brasil y Uruguay son más democráticos en 1986 de lo que eran en 1976.

<sup>15</sup> Esto no quiere decir que el constante fracaso del principal partido opositor para ejercer funciones a nivel nacional pruebe, necesariamente, que el sistema no es democrático. Sugiere la conveniencia de investigar las condiciones por las que se rige la competencia, investigación que podría conducir, como en los casos de Japón y México, a conclusiones muy diferentes en lo que se refiere a la competitividad de los sistemas.

Los regímenes políticos nunca van a encajar en forma perfecta en los marcos definidos académicamente, y cualquier sistema de clasificación tiene que aceptar la existencia de casos ambiguos, indeterminados y mixtos. Sin embargo, la clasificación de los regímenes en términos de democracia institucional es una tarea relativamente fácil.

El concepto institucional de la democracia ha sido ampliamente aceptado en los Estados Unidos. También hay indicios de que lo está siendo, en forma amplia, en América Latina, donde en el pasado se hallaba bajo el permanente ataque de los ideólogos de izquierda y de derecha. Recientemente "la mayor parte de la izquierda, de la izquierda política y sectores de la derecha -ha señalado Guillermo O'Donnell— se han comprometido a valorar la democracia en forma positiva y auténtica. Ya no se censura a la democracia política en el sentido estricto de la palabra (es decir, en su sentido institucional) ceñida al modelo constitucional liberal, con las garantías que otorga a los derechos individuales, el derecho de reunión y las elecciones "verdaderamente competitivas por ser puramente formal".<sup>16</sup>

### III. Connotaciones: Las Consecuencias de la Democracia

¿Qué implicaciones se derivan de contar con un gobierno representado por individuos elegidos en elecciones regulares, competitivas, honestas, no excluyentes, en lugar de uno obtenido por otros medios? ¿Cuál es, en este sentido, el significado más amplio de la palabra *democracia*? ¿Cuáles son, si es que existen, las consecuencias económicas, militares y políticas de la democracia?

#### Consecuencias Económicas

El hecho de que los gobernantes abandonen el poder al perder las elecciones significa que deben existir límites a lo que se encuentra en juego al controlar un gobierno. Si ganar o perder

<sup>16</sup> Guillermo O'Donnell, "The United States, Latin America, Democracy: Variations on a Very Old Theme", en Kevin J. M. Middlebrook y Carlos Rico, eds., *The United States and Latin America in the 1980* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986), p. 358.

fuera un juego de todo o nada, los gobernantes tendrían poderosos incentivos para eliminar a la oposición, manipular las elecciones y recurrir a la coerción con el fin de mantenerse en el poder cuando fuera inminente su fracaso en las elecciones. Por eso el gobierno no puede ser la única ni tampoco la principal fuente de categoría, prestigio, riqueza y poder. Alguna dispersión del control sobre estos bienes, lo que Dahl denomina las "desigualdades dispersas", es necesario.

Es evidente que en este caso la dimensión alternativa más importante es la del poder económico. La democracia es imposible si el gobierno ejerce el poder absoluto sobre la economía. Evidentemente, los gobiernos democráticos suelen jugar un papel predominante en la economía de sus sociedades, mediante mecanismos de regulación, propiedad y fiscalización de algunos medios productivos y provisión de beneficios sociales (seguridad social, seguro médico, subsidios de cesantía). En algunos casos, como en Brasil y otros países recientemente industrializados, las empresas de propiedad estatal son actores principales en la economía; en otros casos, como en Suecia, un sistema benefactor complejo puede elevar los gastos de gobierno a la mitad del Producto Nacional Bruto. No obstante, la propiedad privada continúa siendo en todas las democracias la norma fundamental en la teoría y la práctica, y el mecanismo básico de asignación de recursos es el mercado y no la planificación central. Como lo ha señalado Charles Lindblom, éste es un fenómeno peculiar si se tiene en cuenta que la concentración del poder económico en empresas comerciales parece ser tan opuesta a muchas de las premisas que existen acerca de la democracia.<sup>17</sup> Para conservar la democracia, sin embargo, es importante que exista tal poder privado, de forma tal de reducir los incentivos de los líderes políticos para mantenerse en el poder por medios no democráticos y limitar su capacidad de hacerlo. En síntesis, la democracia es incompatible con una economía de planificación centralizada de carácter permanente.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (Nueva York: Basic Books, 1977), caps. 12 y 13.

<sup>18</sup> En este caso, el razonamiento es funcional: una economía de mercado es funcionalmente necesaria para una democracia política. Sin embargo, es evidente que los requisitos funcionales no operan en la otra dirección y, como se demuestra en muchos casos, la democracia política no es necesaria para una economía de mercado.

Afirmé que es inútil definir democracia en términos de metas tales como bienestar económico, justicia social e igualdad socioeconómica total. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto los gobiernos democráticos son más o menos capaces que otros gobiernos en el logro de dichos objetivos. Probablemente la correlación más sorprendente entre economía y política que existe en el mundo es aquella entre democracia política y riqueza económica. Excluyendo los Estados petroleros, los países prósperos son países democráticos y, salvo escasas excepciones, los países democráticos son prósperos. Cabe preguntarse por qué ocurre este fenómeno. Se estima que la prosperidad económica crea las condiciones para la democracia y no viceversa; y la creencia convencional en este caso es probablemente correcta. Esta conclusión se ve reforzada por el comportamiento de las democracias respecto del crecimiento económico. Mediante análisis sistemáticos se ha concluido que "en los países pobres un sistema autoritario aumenta el ritmo de crecimiento económico, mientras que un sistema político democrático parece ser un lujo que obstaculiza el crecimiento".<sup>19</sup> En suma, existe un "trueque licencioso" entre desarrollo y democracia.<sup>20</sup> No obstante, tales conclusiones generalizadas son dudosas debido a las grandes diferencias existentes en el rendimiento económico de los distintos tipos de sistemas no democráticos. Los regímenes autoritarios de Asia oriental y algunos regímenes autoritarios burocráticos de Latinoamérica han alcanzado un desarrollo espectacular. Las dictaduras personalistas y los regímenes pretorianos, por lo general, no han tenido un desempeño exitoso. Los regímenes marxista-leninistas del Tercer Mundo han constituido, en general, desastres económicos. Cuando se los compara con una vasta gama de regímenes (no democráticos), los regímenes democráticos han ostentado, en general, resultados aceptables de crecimiento económico. Ningún régimen democrático ha mantenido una tasa de crecimiento anual de 8 a 10% durante algún tiempo, como ha ocurrido con algunos regímenes autoritarios, y los regímenes democráticos rara vez han originado catástrofes eco-

<sup>19</sup> Robert M. Marsh, "Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations", *Comparative Social Research*, Vol. 2(1979), p. 244.

<sup>20</sup> Jack Donnelly, "Human Rights and Development: Complementary or Competing Concerns?", *World Politics*, Vol. 36 (enero de 1984), pp. 257ss.

nómicas tales como las que, a menudo, se han producido en los gobiernos no democráticos.<sup>21</sup>

Respecto de la relación entre democracia política y justicia social o equidad económica, los antecedentes son igualmente variados. El grado hasta el cual los resultados económicos (por ejemplo, distribución del ingreso) y los rendimientos económicos (por ejemplo, programas de seguridad social) tienden a ser más o menos igualitarios, está influido principalmente por el nivel de desarrollo económico de la sociedad. La naturaleza del sistema político tiene influencia secundaria, aun cuando en algunos aspectos puede llegar a constituir una influencia importante. Existe aquí una marcada diferencia en el desempeño de los regímenes democráticos en lo que se refiere a distribución de los ingresos y la riqueza. Históricamente, la disminución de las desigualdades económicas extremas ha constituido, en general, un prerequisite para el surgimiento de sistemas políticos democráticos. Sin embargo, la expansión inicial de la participación política puede resultar bien en medidas gubernamentales que produzcan mayores desigualdades en el ingreso y beneficios materiales. Una democracia en pañales es desigual. Por otra parte, la amplia expansión de la democracia en Europa occidental a fines del siglo XIX fue seguida por una acelerada tendencia hacia una distribución del ingreso más igualitaria. Otros estudios han demostrado que los gobiernos más democráticos suelen proporcionar beneficios sociales antes y más amplios, seguridad social, por ejemplo, que los gobiernos más autoritarios. También se ha argumentado que los regímenes democráticos en Asia han proporcionado mayor igualdad material y beneficios sociales que los no democráticos.<sup>22</sup> Sin embargo, deben hacerse distinciones en esas

<sup>21</sup> Para un argumento paralelo con material de apoyo, véase Dirk Berg-Schlosser "Third World Political Systems: Classification and Evaluation", estudio elaborado para la reunión anual de la American Political Science Association, septiembre de 1984, Washington, D.C.

<sup>22</sup> Véase Sidney Verba, Norman Nie Jae-on Kim, *Participation and Political Equality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp. 2-6; Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, *No Easy Choice* (Cambridge: Harvard University Press, 1976), pp. 72-78; Phillips Cutright, "Political, Structure, Economic Developments and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, Vol. 70 (marzo de 1965), pp. 536-550, e "Inequality: A Cross-National Analysis", *American Sociological Review*, Vol. 32 (agosto de 1967), pp. 562-578; Jonathan Sunshine, "Economic Causes and Consequences for Democracy" (tesis de doctorado, Uni-

generalizaciones en atención a las grandes diferencias existentes entre los sistemas no democráticos. Los regímenes marxista-leninistas (que a menudo son excluidos de los análisis comparativos de igualdad económica) probablemente estarían ranqueados a la par o por sobre los regímenes democráticos en beneficios sociales e igualdad de ingresos. Por otro lado, los regímenes autoritarios de Taiwán y Corea del Sur, en general, han sido exitosos en combinar ritmos extremadamente altos de crecimiento económico con patrones inusualmente igualitarios de distribución del ingreso.

Por razones comprensibles, las democracias políticas están menos inclinadas a promover una propiedad más igualitaria de los medios de producción que una distribución más igualitaria del ingreso. En los países menos desarrollados, los regímenes democráticos, salvo escasas excepciones, han tenido grandes dificultades en implantar patrones más igualitarios de tenencia de la tierra.<sup>23</sup> Por otra parte, si sus líderes lo consideran una alta prioridad, los regímenes no democráticos, por el poder que concentran, pueden ejecutar con mayor facilidad una redistribución completa de los bienes. Lo que es válido con respecto a la tierra lo sería también respecto de otros bienes económicos, aunque éstos, a menudo, se encuentran sujetos a propiedad colectiva más que a propiedad equitativa. La democracia política es claramente compatible con desigualdades considerables, tanto de riqueza como de ingresos, y, en alguna medida, depende de esas desigualdades. Se pueden mantener altos grados de igualdad económica sólo mediante niveles extremadamente altos de coerción política. La democracia, en lo que se refiere a igualdad socioeconómica, tal como el crecimiento económico, se ubica cómodamente entre ambos extremos. Sin duda, la conclusión de Atul Kohli respecto de la India continúa siendo, en general, válida para los países pobres. "No es realista sentir simultáneamente optimismo por la democracia en la India y por los pobres de ese país. La India tendrá, bajo un régimen democrático, que

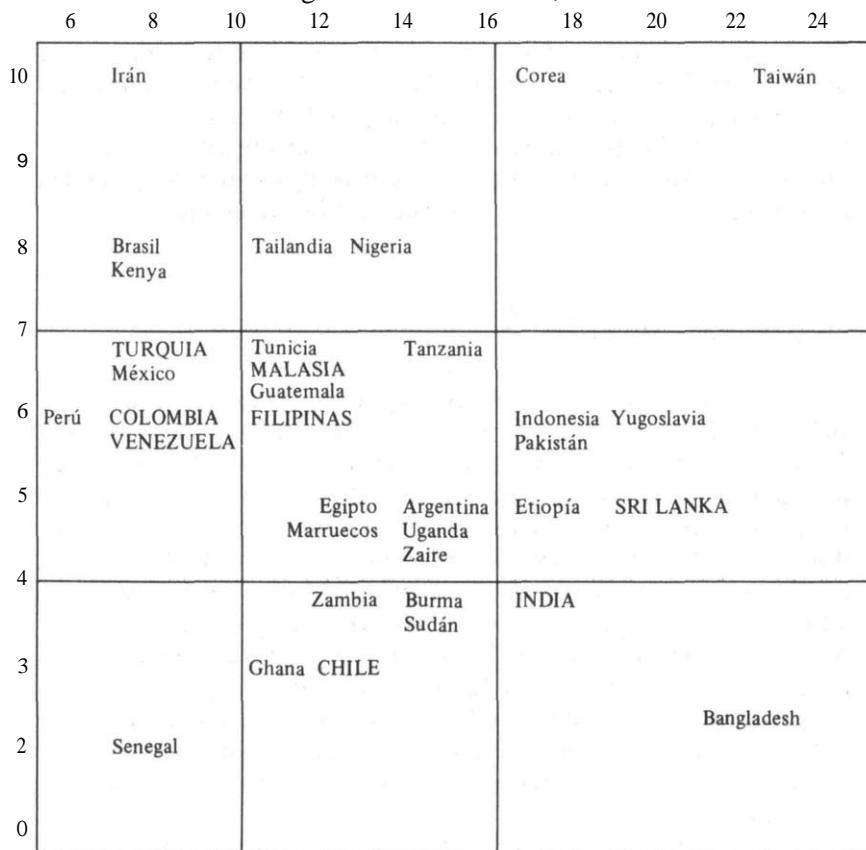
versidad de Columbia, 1972), *pássim*; Dwight Y. Kino, "Regime Type and Performance", *Comparative Political Studies*, Vol. 13 (enero 1981), pp. 477-504, y *contra*, Scott D. Grosse, "Regime Type and Performance: A Blind Alley?", *Ibid*, Vol. 14 (enero de 1982), pp. 543-548.

<sup>23</sup> Hace casi dos décadas expuse las pruebas empíricas para sustentar esta propuesta *Political Order in Changing societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 380-396. La experiencia reunida desde entonces ha confirmado este juicio.

sacrificar una redistribución de la riqueza por adelantos modestos en la condición actual de pobreza absoluta, o tendrá que tomar la ruta menos probable de políticas autoritarias y revolucionarias".<sup>24</sup>

Gráfico N° 1

Participación porcentual del ingreso nacional de los países que integran el 40% inferior, 1975.



Los países con sistemas de democracia competitiva durante la mayor parte del período 1960-1975 aparecen con mayúsculas.

Fuentes: Datos económicos: Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1979), pp. 472-73.

Criterios políticos: Samuel P. Huntington.

<sup>24</sup> Atul Kohli, "Democracy, Economic Growth and Inequality in India's Development", *World Politics*, Vol. 32 (julio de 1980), p. 636.

En el Gráfico N° 1 se dan algunas indicaciones del desempeño de ciertas democracias del Tercer Mundo con respecto a estas variables y en comparación con otros países del Tercer Mundo durante la década de los 60 y 70. Seis de las ocho democracias registraron tasas anuales de crecimiento económico ubicadas en la zona media, entre 4 y 7%; mientras que dos de ellas, la India y Chile, registraron cifras más bajas. Dos democracias, la India y Sri Lanka, tuvieron distribuciones de ingreso relativamente más equitativas, con el 40% de la población más pobre, obteniendo 16% o más del Ingreso Nacional; tres democracias estaban situadas en el tramo intermedio entre 10 y 16%, en tanto que en tres de ellas el 40% más pobre de la población recibía menos del 10% del Ingreso Nacional. En general, las democracias no eran ni las mejores ni las peores representantes, y claramente los gobiernos democráticos no proveían una salida al trueque crecimiento-igualdad, del cual sólo Corea y Taiwán pudieron escapar.

### Consecuencias Militares

El significado de la democracia política es más claro en la esfera militar que en la económica. Los problemas esenciales aquí conciernen a las diferencias existentes entre los países en la magnitud relativa de su actividad militar y en su inclinación a la guerra. Ambos factores estarían determinados en gran parte por el entorno internacional de los países. Es probable que países que se sientan amenazados por problemas graves de seguridad, como Israel o las dos Coreas, posean grandes fuerzas militares y sean más proclives a la guerra. Las grandes fuerzas militares y las guerras más frecuentes son también más habituales en regiones como el Medio Oriente, donde las tensiones internacionales son extremadamente intensas. Teniendo en cuenta estos hechos, cabe preguntarse si los regímenes políticos en sí acarrearán consecuencias militares.

A pesar de la clara importancia de los factores internacionales, existen diferencias significativas en la política militar entre países con distintos tipos de sistemas políticos. El nivel de la actividad militar o de la militarización de una sociedad puede medirse por la relación entre gasto gubernamental con fines militares y Producto Nacional Bruto y la razón de efectivos militares y población (esta última se expresa normalmente en términos del número de soldados por cada mil habitantes). Según ambos indicadores, los regímenes democráticos son considerablemente

menos militarizados que los regímenes no democráticos, especialmente los regímenes marxista-leninistas.

La proporción de efectivos militares alcanzó, por ejemplo, en 1982 a 3,84 en 31 países democráticos; 5,27 en 23 regímenes mixtos; 7,3 en 55 países no democráticos y no marxista-leninistas, y 14,1 en 32 países marxista-leninistas.<sup>25</sup> En síntesis, en los regímenes autoritarios las razones de efectivos militares a población duplican las de los regímenes democráticos, y en los regímenes marxista-leninistas, a la vez, las razones duplican las de los regímenes autoritarios. Se manifiestan diferencias significativas en el porcentaje del PNB destinado a gasto militar (reconociendo que no se puede estar seguro de la confiabilidad de esta información). En 1983, por ejemplo, los porcentajes del PNB destinados a gastos militares por diferentes tipos de regímenes fueron los siguientes:

Democracias (libres)	3,35%
Regímenes mixtos (parcialmente libres)	3,71%
Regímenes autoritarios (no libres)	5,96%
Regímenes marxista-leninistas (no libres)	7,71%

Una vez más se establece claramente una escala en que las democracias se encuentran en un extremo y los regímenes marxista-leninistas en el otro.<sup>26</sup>

Los países que se encuentran en la misma región o que enfrentan amenazas semejantes, pero que ostentan sistemas políticos diferentes, suelen destinar proporciones distintas de sus

<sup>25</sup> James L. Payne, "Marxism, Militarism and Freedom", documento inédito, Cuadro N° 2. Estas cifras corresponden a las proporciones ajustadas de fuerzas militares, que toman en cuenta las diferencias de bienestar económico existente entre los países y que, por lo tanto, consiguen por la capacidad de los países más ricos de mantener instituciones militares más grandes.

<sup>26</sup> Estas cifras se calculan considerando los datos sobre cada país, que figuran en el *World Military Expenditures and Arms Transferer, 1985* (Washington, 1985), pp. 52-88, de la US Arms Control and Disarmament Agency. Los países se clasifican en libres, parcialmente libres y no libres, según Raymond Gastil ed., *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1982* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982), pp. 10-13. La clasificación de los países del Tercer Mundo como marxista-leninistas se basa en la clasificación soviética, según se señala en Francia Fukuyama, *Moscow's Post-Brezhnev Reassessment of the Third World* (Santa Mónica: Rand Corporation, 1986), p. 84.

recursos a gastos militares. En 1980, por ejemplo, las razones de efectivos militares a población en las democracias europeas occidentales de la OTAN variaban de 0,0 para Islandia a 9,2 en Francia; las de los miembros del Pacto de Varsovia fluctuaban entre 9,2 en Rumania y 18,2 en Bulgaria. Más específicamente, la razón ajustada de efectivos militares en 1980 en Alemania Occidental era de 0,5; en Alemania Oriental (marxista-leninista) alcanzaba a 6,9; en 1983 los gastos militares de Alemania Occidental llegaban a un 3,4% del Producto Interno Bruto; en Alemania Oriental, a un 6,4%. De la misma forma, en los mismos años, la proporción ajustada de efectivos militares en el régimen autoritario de Corea del Sur alcanzaba a 11,3% y el porcentaje del PNB destinado a gastos militares era de 5,8%; las cifras comparativas en el régimen marxista-leninista de Corea del Norte eran 33,2 y 16,7%, respectivamente; eran aproximadamente tres veces más altas.<sup>27</sup> Sin duda, existen casos que se apartan de la norma dentro de cada categoría de regímenes: China está mucho menos militarizada que otros países marxista-leninistas e Israel está mucho más militarizado que otras democracias. Sin embargo, los patrones generales son claros y sorprendentes. En términos de las proporciones de personas y recursos destinados a gastos militares, las democracias son menos militaristas que otros regímenes, y los regímenes marxista-leninistas son más militaristas que otros.

Con respecto a la participación en guerras, las diferencias entre las democracias y otros tipos de regímenes pueden no ser tan grandes. Lo que quizás es más importante es si existen diferencias significativas en la progresión de los diferentes tipos de regímenes a iniciar acciones militares. Respecto de este tema, es abrumadoramente difícil formular juicios objetivos. Sin embargo, mediante un recuento aproximado de 27 guerras entre Estados, desde la Segunda Guerra Mundial, se puede deducir que siete de ellas fueron iniciadas por regímenes democráticos, ocho por regímenes marxista-leninistas y doce por regímenes autoritarios no marxista-leninistas.<sup>28</sup> Esta distribución de inicios de guerras

<sup>27</sup> James L. Payne, "Marxism and Militarism", documento inédito, Cuadros N°s 2 y 4; ACDA, *Military Expenditures*, 1985, pp. 63-69.

<sup>28</sup> Los datos sobre estas guerras han sido extraídos de Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures 1985* (Washington: World Priorities, 1985), pp. 9-11. Esta lista no incluye lo que Sivard clasifica como "intervenciones", es decir, la participación de un gobierno extranjero en la guerra civil de otra sociedad.

no difiere mayormente de la distribución general de los tipos de regímenes. No obstante, sólo un pequeño número de países está involucrado con ciertos factores de carácter geopolítico regional, predominantes en las decisiones de todos los tipos de regímenes para recurrir a las armas. La India e Israel, por ejemplo, figuran eminentemente entre los belicosos democráticos; China y Vietnam entre los marxista-leninistas, y Pakistán y Egipto entre los autoritarios.

En ninguna de esas 27 guerras entre Estados se han enfrentado regímenes democráticos entre sí. En resumen, entre las democracias parece existir una zona de paz, y se presume, con mucha seguridad, que las diferencias que pudiera originar un conflicto serán resueltas en forma pacífica. Por el contrario, es evidente que los regímenes autoritarios se han enfrentado entre sí con frecuencia. Los regímenes marxista-leninistas han participado en nueve guerras, de las cuales ocho fueron iniciadas por regímenes marxista-leninistas; la novena fue la invasión norteamericana a Grenada. Este es el único caso en que un régimen no marxista-leninista emprendió una guerra en contra de un régimen marxista-leninista.

### Consecuencias Políticas

Las consecuencias más importantes de la democracia se reflejan en política, en sus repercusiones para el orden político y la libertad política. Los sistemas democráticos tienden a presentar niveles más altos de orden público que los sistemas no democráticos. Tanto el gobierno como los opositores tienen menos incentivos para recurrir al desorden y la violencia. Una variedad de evidencia empírica apoya esta proposición obvia. Un estudio, por ejemplo, ranqueó 73 países de acuerdo a sus niveles de inestabilidad y grado de coerción o tolerancia (es decir, dictadura o democracia) entre los años 1945 y 1966.<sup>29</sup> De 24 países tolerantes o democráticos, todos, a excepción de dos, se encontraban por sobre la media en la escala de estabilidad. Los 23 países que fueron evaluados como muy coercitivos o autoritarios comprendían nueve sociedades estables y catorce inestables. En la categoría más baja se encontraban aquellos países que

<sup>29</sup> Ivo K. Feierabend, Rosalid L. Feierabend y Betty A. Nesvold, "The Comparative Study of Revolution and Violence", *Comparative Politics*, Vol. 5 (abril de 1973), pp. 414-419.

eran moderadamente coercitivos, seis eran estables y veinte inestables. De esta manera se descubrió una relación curvilínea entre estabilidad y tipo de régimen, en la cual los países más democráticos eran, a la vez, los más estables; estaban luego, aquellos menos democráticos y los países que combinaban elementos de democracia y dictadura experimentando la mayor cantidad de desorden y violencia.

La democracia contribuye a la estabilidad al proporcionar sistemáticamente oportunidades de cambiar a los líderes políticos y, por consiguiente, las políticas. En las democracias el cambio es, casi invariablemente, moderado y gradual. Las democracias suelen tener graves problemas haciendo cambios fundamentales rápidamente. Cuando tales cambios son necesarios, a menudo se tiene que recurrir a mecanismos no democráticos, dictaduras constitucionales, poderes extraordinarios o, en el caso de los Estados Unidos, a la Corte Suprema.

Democracia y Revolución, concebida esta última como una revuelta social fundamental y violenta, no se avienen entre sí. Por un lado, los sistemas democráticos son mucho más inminentes a los derrocamientos revolucionarios que los sistemas autoritarios. La revolución, en palabras del che Guevara, no puede triunfar frente a un gobierno que "ha llegado al poder por medio de alguna forma de voto popular, fraudulento o no, y que al menos mantiene la apariencia de una legalidad constitucional..."<sup>30</sup> Contrariamente, las grandes revoluciones violentas que derrocan regímenes autoritarios no dan origen a regímenes democráticos. La Revolución Inglesa derivó hacia Cronwell y la restitución de los Estuardo; la Revolución Francesa hacia Napoleón y la restitución de los Borbones; la Revolución Rusa hacia Lenin y Stalin; la Revolución China, primero hacia la dictadura nacionalista y después hacia la comunista. La Revolución Mexicana dio origen al mandato de los generales y, luego, a un partido único; en el caso de la Revolución Boliviana ocurrió lo mismo, pero en orden inverso; la Revolución Cubana de Castro dio origen a la dictadura unipersonal, y la Revolución Nicaragüense a la dictadura sandinista, de rápido desarrollo. La Revolución Norteamericana, que podría parecer como la excepción a la regla, no lo fue, porque no fue una revolución social, sino esencialmente guerra de independencia y porque condujo a la recreación de, básicamente, las mismas instituciones semidemocráticas que existían antes de la guerra.

<sup>30</sup> Che Guevara, *Guerrilla Warfare* (Nueva York: Vintage Books, 1961), p. 2.

Así, las revoluciones reemplazan a gobiernos no democráticos débiles por gobiernos no democráticos fuertes. Su "verdadera función histórica", como decía De Jouvenel, "es renovar y fortalecer el poder".<sup>31</sup> La mantención de políticas democráticas y la reconstrucción del orden social son esencialmente incompatibles. La revolución no da origen a la democracia, y la democracia no da origen a la revolución. En el mejor de los casos, la democracia supone conservadurismo sin estancamiento y reforma sin revolución.

Madison advirtió en *The Federalist* que la principal dificultad de enmarcar a los gobiernos radica en que "primero se debe permitir al gobierno controlar a los gobernados y luego se le debe obligar a controlarse a sí mismo". La coerción extrema de que son capaces los gobiernos no democráticos suele permitirles controlar a sus gobernados en forma eficaz e imponer estabilidad y orden. Las democracias, en cambio, pueden alcanzar, incluso, grados más altos de orden sin recurrir a una coerción similar. Lo que es más importante, éstas suministran los mecanismos para alcanzar el segundo objetivo de Madison, consistente en forzar al gobierno a controlarse a sí mismo.

La esencia de la democracia radica en la posibilidad de que los gobernantes en ejercicio pueden ser desplazados del poder en las elecciones siguientes. Hasta cierto punto, ésta es la máxima libertad que puede permitir el gobierno y, si ello es posible dentro del sistema, también estará asegurada la mayoría de los demás derechos y libertades comúnmente reconocida. Para competir libremente por los votos se requiere libertad de reunión, de organización, de expresión y de prensa. La práctica de estas libertades en una sociedad lleva a que se exijan y se establezcan otras libertades, tales como la libertad de culto, la libertad económica y derechos civiles ante el uso arbitrario del poder gubernamental.<sup>32</sup> De esta manera, la competencia electoral proporciona los incentivos y el mecanismo para poner al descubierto las violaciones a la libertad y asegurar su enmienda. Además, las elecciones constituyen el alero bajo el cual encuentran protección muchas otras libertades, no necesariamente relacionadas con la política. La protección de la libertad es la consecuencia

<sup>31</sup> Bertrand de Jouvenel, *On Power* (Boston: Beacon Press, 1962), p. 218.

<sup>32</sup> Véase Samuel P. Huntington, "The Meaning of Democracy", *Geopolitique*, N° 11 (otoño de 1985), pp. 83-87.

más característica del gobierno democrático y lo que más claramente lo distingue de todos los demás sistemas.

Winston Churchill dijo, en una frase que se cita a menudo, que la democracia es la peor forma de gobierno, a excepción de todas las demás. Las democracias no favorecen la rápida expansión de la riqueza económica y no aseguran, necesariamente, una distribución equitativa de los recursos económicos entre los ciudadanos. Al parecer, la democracia política no es compatible con altos grados de igualdad económica ni tampoco de desigualdad económica. Las democracias imponen menores obligaciones militares a los pueblos en comparación con otros sistemas, pero el precio de ello puede ser una mayor inseguridad en el caso de amenaza externa. Los gobiernos democráticos no parecen tener mayor o menor inclinación hacia los conflictos bélicos que otros gobiernos; si bien no se enfrentan entre sí. La democracia política no es necesariamente sinónimo de gobierno eficiente, de política honesta o de justicia social. Sin embargo, fomenta el orden político, permite cambios moderados pero no generalizados y, además, proporciona una garantía casi segura contra revueltas revolucionarias importantes. Lo más característico e importante radica en que, entre los regímenes políticos, sólo las democracias poseen los mecanismos institucionales para garantizar las libertades y derechos básicos de sus ciudadanos. Fuera del contexto político, el significado de la democracia es sobrio. Políticamente, su significado para la libertad es trascendental. □